

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Landeshauptstadt
Düsseldorf 2024/2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	7
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf	7
0.1.1 Managementübersicht	7
0.2 Nachhaltigkeit als Teil der Prüfung	10
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Geschäftsprozesse	14
0.5.3 Erfüllungsgrad	14
0.5.4 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.5 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle	17
0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Düsseldorf	28
0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrumente	28
0.8.2 Nachhaltigkeitsindikatoren	31
0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich	35
1. Finanzen	41
1.1 Managementübersicht	41
1.2 Aufbau des Teilberichtes	43
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	43
1.4 Haushaltssituation	44
1.4.1 Haushaltsstatus	45
1.4.2 Jahresergebnisse	46
1.4.3 Eigenkapital	52
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	54
1.5 Haushaltssteuerung	58
1.5.1 Nachhaltige Haushaltssteuerung	58
1.5.2 Ermächtigungsübertragungen	64
1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5.4 Fördermittelmanagement	78

1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	81
2.	Mobilitätsmanagement	89
2.1	Managementübersicht	89
2.2	Aufbau des Teilberichtes	90
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	90
2.4	Betriebliche Mobilität	91
2.4.1	Steuerung der Mobilität	91
2.4.2	Klimafreundliche Arbeitsorganisation	94
2.4.3	Dienstreisemanagement	97
2.4.4	Fuhrparkmanagement	100
2.4.5	ÖP(N)V-Nutzung	104
2.4.6	Fahrradnutzung	105
2.4.7	Parkraummanagement	108
2.5	Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen	109
2.5.1	Klimafreundliche Erreichbarkeit	110
2.5.2	Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel	111
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	113
3.	Studieninstitute	116
3.1	Managementübersicht	116
3.2	Aufbau des Teilberichtes	117
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	117
3.4	Rahmenbedingungen	118
3.4.1	Entwicklung Teilnehmende in der Aus- und Weiterbildung	118
3.4.2	Entwicklung Teilnehmende in der Fortbildung	119
3.4.3	Finanzdaten	119
3.5	Steuerung des Studieninstituts	121
3.5.1	Ziele und Kennzahlen	121
3.5.2	Kalkulation und Entgelte	122
3.5.3	Weiterentwicklung der Aus-, Weiter- und Fortbildung	123
3.5.4	Haupt- und nebenamtliche Lehrkräfte	126
3.6	Digitalisierung im Studieninstitut	130
3.6.1	Planung und Steuerung der Digitalisierung	130
3.6.2	IT-Ausstattung	132
3.6.3	Digitalisierung Prozesse	133
3.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	137
4.	Informationstechnik	139
4.1	Managementübersicht	139
4.2	Aufbau des Teilberichtes	140
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	140
4.4	IT in der Kernverwaltung	141

4.4.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	143
4.4.2	Digitalisierung	145
4.4.3	Prozessmanagement	153
4.4.4	Nachhaltigkeit	155
4.4.5	IT-Sicherheit	157
4.4.6	Örtliche Rechnungsprüfung	158
4.4.7	IT-Kosten	160
4.5	Steuerung der Schul-IT	164
4.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	168
5.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	169
5.1	Managementübersicht	169
5.2	Aufbau des Teilberichtes	170
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	170
5.4	Strukturen	171
5.5	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	172
5.5.1	Organisation	172
5.5.2	Strategie	173
5.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	175
5.5.4	Treibhausgasbilanz	181
5.5.5	Energiemanagement	186
5.5.6	Monitoring	187
5.5.7	Bauinvestitionscontrolling (BIC)	187
5.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	190
6.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	191
6.1	Managementübersicht	191
6.2	Aufbau des Teilberichtes	192
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik	192
6.4	Strukturen	193
6.5	Rechtmäßigkeit	196
6.5.1	Bestattungsrechtliche Fristen	196
6.5.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	197
6.5.3	Art der Bestattung	199
6.5.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	199
6.5.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	200
6.6	Verfahrensstandards	201
6.7	Personaleinsatz	203
6.8	Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren	204
6.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	210
7.	Kommunales Krisenmanagement	211

7.1	Managementübersicht	211
7.2	Aufbau des Teilberichtes	212
7.3	Inhalte, Ziele und Methodik	212
7.4	Strukturen	213
7.5	Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen	214
7.5.1	Prävention und Erkennen von Risiken	215
7.5.2	Bewältigungsstrategien	217
7.5.3	Nachbereitung von Krisen	221
7.6	Ausstattung und Personal des Krisenstabes	222
7.6.1	Ausstattung des Krisenstabes	222
7.6.2	Personal des Krisenstabes	227
7.7	Risiko- und Krisenkommunikation	230
7.7.1	Risikokommunikation	230
7.7.2	Krisenkommunikation	231
7.8	Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“	232
7.9	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrade	236
7.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	237
8.	Hilfe zur Erziehung	239
8.1	Managementübersicht	239
8.2	Aufbau des Teilberichtes	240
8.3	Inhalte, Ziele und Methodik	241
8.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung	242
8.4.1	Falldichte HzE	244
8.4.2	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	248
8.4.3	Anteil ambulanter Hilfefälle	252
8.4.4	Anteil Vollzeitpflegefälle	253
8.5	Wirtschaftliche Jugendhilfe	255
8.5.1	Kennzahlen Wirtschaftliche Jugendhilfe	255
8.5.2	Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu	260
8.5.3	Controlling	262
8.5.4	Verfahrensstandards und Prozessabläufe	263
8.6	Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen	269
8.6.1	Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen	269
8.6.2	Entgeltvereinbarungen	270
8.7	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	272
8.7.1	Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	272
8.7.2	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII	273
8.7.3	Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	276
8.7.4	Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	279
8.8	Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	283
8.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	284

9.	Öffentlicher Gesundheitsdienst	288
9.1	Managementübersicht	288
9.2	Aufbau des Teilberichtes	289
9.3	Inhalte, Ziele und Methodik	289
9.4	Steuerung und Organisation	290
9.4.1	Strategie	290
9.4.2	Organisation	292
9.4.3	Finanz- und Fachcontrolling	295
9.4.4	Kommunikation in Krisenfällen	296
9.5	Personal	297
9.5.1	Personalressourcen	297
9.5.2	Arbeitsbedingungen	302
9.6	Digitalisierung	305
9.6.1	Digitalisierungsstrategie	306
9.6.2	Digitalisierung von Arbeitsabläufen	307
9.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	312
10.	Bauaufsicht	315
10.1	Managementübersicht	315
10.2	Aufbau des Teilberichtes	316
10.3	Inhalte, Ziele und Methodik	316
10.4	Baugenehmigungen	317
10.4.1	Strukturen	317
10.4.2	Rechtmäßigkeit	319
10.4.3	Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	323
10.4.4	Digitalisierung	326
10.4.5	Personaleinsatz	328
10.4.6	Bauberatung	332
10.4.7	Dauer der Genehmigungsverfahren	333
10.5	Anlage: Ergänzende Tabelle	338
	Kontakt	340

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der **Anlage 1** aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die städtischen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die Haushalte der Stadt Düsseldorf waren in den Jahren 2019 bis 2023 genehmigungsfrei und die Stadt war damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Mit den erzielten Jahresüberschüssen konnte sie ihre im Vergleich sehr gute Eigenkapitalausstattung weiter erhöhen. In den Jahren 2020 und 2021 hätte die Stadt Düsseldorf ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG allerdings Jahresdefizite ausweisen müssen. Die gebildete Bilanzierungshilfe wird die Stadt Düsseldorf im Haushaltsjahr 2026 vollständig ausbuchen, um ihren Ergebnishaushalt künftig nicht weiter zu belasten. Ab 2024 wird sich die **Haushaltssituation** der Stadt Düsseldorf verschlechtern. So plant sie bis 2028 durchgängig negative Jahresergebnisse, die das Eigenkapital mindern werden. Zwar hat die Stadt Düsseldorf die geringsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten aller kreisfreien Städte. Durch geplante Investitionen wird der Kreditbedarf jedoch deutlich ansteigen, mit der Folge einer erheblichen Belastung des städtischen Haushalts durch Zinsaufwendungen. Daher sieht die gpaNRW die Notwendigkeit, dass die Stadt Düsseldorf weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt.

Viele positive Aspekte sehen wir bei der **Haushaltssteuerung** der Stadt Düsseldorf. So hat die Stadt bereits 2023 den Nachhaltigkeitshaushalt bei einem Pilotamt eingeführt und sie möchte diesen bis 2028 gesamtstädtisch realisieren. Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstützen in der Stadt Düsseldorf bereits eine nachhaltige Ausrichtung wichtiger Investitionsentscheidungen. Im Hinblick auf die geplanten Kreditaufnahmen wäre es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, das bereits etablierte standardisierte Verfahren für die Aufnahme von Investitionskrediten schriftlich in einer Dienstanweisung zu fixieren. Für die Aufnahme von Liquiditätskrediten und das Anlagenmanagement existiert bereits eine Dienstanweisung. Auch ein zentrales Fördermittelmanagement hat die Stadt Düsseldorf eingerichtet. Im Gegensatz zur letzten Prüfung überträgt die Stadt Düsseldorf investive Ermächtigungen nur noch in vergleichsweise geringem Umfang. Gleichwohl sollte sie weiter restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen umgehen.

Die Stadt Düsseldorf hat sich das Ziel gesetzt, bis 2035 klimaneutral zu werden. In ihrem Pfad zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 stellt sie notwendige Emissionsreduzierungen und Maßnahmen, u.a. für die Sektoren Verkehr und städtische Einrichtungen dar. Beide Bereiche thematisiert die gpaNRW in dieser überörtlichen Prüfung. Im Mobilitätsplan D hat die Stadt ihre Strategie zum Stadtverkehr festgelegt, dabei das eigene betriebliche **Mobilitätsmanagement** aber noch nicht näher betrachtet. Zwar liegen bereits Dienstanweisungen vor, die dazu beitragen können, betriebliche Mobilität durch flexible und mobile Arbeit zu reduzieren. Organisatorisch zentral verankert ist das betriebliche Mobilitätsmanagement aber noch nicht. Mit vergünstigten Job-Tickets und Möglichkeiten des Fahrradleasings unterstützt die Stadt Düsseldorf ihre Mitarbeitenden, für Fahrten zum Arbeitsplatz und bei Dienstreisen den ÖPNV oder das Fahrrad zu nutzen. Auch im eigenen Fuhrpark kommt die Stadt ihrer Vorbildfunktion nach und hat im Vergleich der kreisfreien Städte den höchsten Anteil an PKW mit alternativen Antrieben.

Auch im Teilbericht **Gebäudewirtschaft – Klimaschutz** wird deutlich, dass die Stadt Düsseldorf ihrer Vorbildfunktion beim Klimaschutz gerecht wird. Beschlüsse zum Klimaschutz enthalten für den Sektor städtische Einrichtungen zahlreiche Maßnahmen, um Klimaneutralität im städtischen Gebäudebestand zu erreichen. Da die Stadt weder die finanziellen noch die personellen Ressourcen aufbringen kann, um alle städtischen Gebäude bis 2035 zu sanieren, setzt sie nach Fertigstellung der kommunalen Wärmeplanung zusätzlich auf Wärmeerzeugung durch klimaneutrale Versorgungsarten als weiteren Baustein hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand. Der Verlauf der gesamtstädtischen THG-Bilanz zeigt von 1987 bis 2022 eine Reduzierung der Emissionen um rund 57 Prozent. Sie zeigt aber auch, dass die Stadt Düsseldorf im Jahr 2022 vom Ziel, zwei Tonnen CO₂eq je Einwohner und Jahr gesamtstädtisch zu emittieren, noch weit entfernt ist. Einen direkten Einfluss hat sie dabei nur auf einen geringen Anteil der Emissionen, denn die städtischen Einrichtungen verursachen in Düsseldorf 2022 nur 2,7 Prozent der gesamten Emissionen. Im Hinblick auf die anstehenden Baumaßnahmen in Düsseldorf ist es positiv, dass die Stadt bereits seit langem ein gut strukturiertes Bauinvestitionscontrolling etabliert hat.

Deutlich steigende Teilnehmendenzahlen in der Aus- und Weiterbildung des **Studieninstituts** der Stadt Düsseldorf zeigen den hohen und wachsenden Bedarf nach Fachkräften in der Stadt Düsseldorf und in den Partnerkommunen. Das Studieninstitut muss daher Voraussetzungen schaffen, um den Herausforderungen im Hinblick auf das Personal, die Räumlichkeiten und neue Unterrichtsformen sowie Digitalisierung zu begegnen. Um einen Anstieg von Unterrichtseinheiten abdecken zu können, setzt das Studieninstitut vermehrt hauptamtliche Kräfte ein. Eine moderne technische Ausstattung in den neuen Räumlichkeiten ermöglicht bereits eine moderne Unterrichtsgestaltung und digitale Selbstlernkurse. Aber auch die Wirtschaftlichkeit muss das Studieninstitut im Blick halten. So hat sich der Zuschussbedarf zuletzt kontinuierlich erhöht. Bei der Digitalisierung der internen Prozesse des Studieninstituts sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Verwaltung ist eine gut aufgestellte **Informationstechnik**. In diesem Handlungsfeld erreicht die Stadt Düsseldorf mit mittleren IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bessere Ergebnisse als die meisten Vergleichsstädte. Das derzeitige Digitalisierungsniveau zeigt allerdings noch Verbesserungsbedarf, z.B. bei der Vermeidung von Medienbrüchen. Die Rahmenbedingungen für digitales Verwaltungshandeln sind in Düsseldorf bereits sehr gut. Auch die 2024 gegründete Düsseldorf Digitalagentur GmbH (DDA) soll dazu beitragen, Digitalisierungsprojekte zu forcieren. Sehr erfreulich ist, dass das Amt für kommunale Prüfung der Stadt Düsseldorf für Prüfhandlungen mit IT-Bezug Vorreiter in den

kreisfreien Städten ist. Aber auch beim IT-Sicherheitsniveau positioniert sich die Stadt Düsseldorf im Vergleich weit vorne. Bei der Schul-IT führen die umgesetzten Maßnahmen des ersten Medienentwicklungsplans sowie die Vorgaben der neuen Version 2.0 zu sehr guten und wirksamen Steuerungsstrukturen.

Die Stadt Düsseldorf bearbeitet **ordnungsbehördliche Bestattungsfälle** fristgerecht und beachtet die rechtlichen Vorgaben. In den letzten Jahren ist die Bestattungsquote deutlich gestiegen, obwohl die Ordnungsbehörde durch intensive Ermittlungsarbeiten versucht, Bestattungspflichtige zu ermitteln. Dafür steht der Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Daher ist es gut, dass den Mitarbeitenden Verfahrensstandards für eine einheitliche, transparente und rechtmäßige Bearbeitung der Fälle zur Verfügung stehen. Die Stadt Düsseldorf verzeichnet die zweithöchsten Aufwendungen je Bestattungsfall. Daher ist auch der Fehlbetrag je Bestattungsfall, trotz hoher Erträge, der zweithöchste der kreisfreien Städte.

Die Stadt Düsseldorf erfüllt bereits nahezu alle Anforderungen, die wir im Rahmen unserer Prüfung an ein effektives und effizientes **kommunales Krisenmanagement** stellen und setzt dafür vergleichsweise wenig Personal ein. Die wesentlichen Risiken in ihrem Stadtgebiet hat die Stadt ermittelt und Bewältigungsstrategien erarbeitet. Einen Abschlussbericht darüber sollte sie erstellen und den Stadtrat in Kenntnis setzen. Die Stadt Düsseldorf verfügt über einen gut ausgestatteten und qualifizierten Krisenstab. Dazu tragen strukturierte Aus-, Fortbildungs- und Übungskonzepte bei. Der Krisenstabsraum ist gut positioniert und ausgestattet, das Notstromkonzept gewährleistet Handlungsfähigkeit auch bei länger anhaltenden Ausfällen der Energieversorgung. Für die Einbindung von Spontanhelfenden im Ereignisfall wäre ein Konzept zielführend, um ihnen eine Plattform zu schaffen, an die sie sich wenden können.

Obwohl die Stadt Düsseldorf in den **Hilfen zur Erziehung** die niedrigste Falldichte und geringe Fehlbeträge im Vergleich der kreisfreien Städte aufweist, steigen auch hier die Aufwendungen kontinuierlich und zuletzt stark an. Ursächlich sind vor allem steigende Kosten in der Heimerziehung. Positiv auf den Fehlbetrag wirken sich die Kostenerstattungen aus. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) der Stadt Düsseldorf prüft Ansprüche regelmäßig und macht diese auch konsequent geltend. Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und WiJu arbeiten im Amt für Soziales und Jugend der Stadt Düsseldorf eng zusammen und nutzen dasselbe Fachverfahren. So ist sichergestellt, dass die WiJu notwendige Informationen zum Fall erhält. Gleichwohl sollte die WiJu früher in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden, um die Zuständigkeit zeitnah verbindlich zu prüfen. Diesen und weitere Verfahrensabläufe sollte die Stadt Düsseldorf in einem Qualitätshandbuch für die Mitarbeitenden der WiJu zusammenfassen. Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen bearbeitet die Stadt Düsseldorf gut und strukturiert. Auch hat sie alle Änderungen des SGB VIII, die wir im Rahmen dieser Prüfung betrachtet haben, bereits umgesetzt.

Durch den Pakt für den **Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD)** konnte das Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf zwar seine Personalressourcen aufstocken, gleichwohl ist die Personalsituation nach wie vor angespannt, weil zahlreiche Stellen nicht besetzt sind. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Düsseldorf innovative Maßnahmen zur Personalgewinnung anstößt und attraktive Arbeits- und Rahmenbedingungen vorhält, um Mitarbeitende zu binden. Die fortschreitende Digitalisierung in der Stadt Düsseldorf ermöglicht zukünftig effizientere Arbeitsabläufe, mehr digitale Angebote für Bürgerinnen und Bürger sowie eine bessere Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Der eingeschlagene Weg, die Datenlage und kennzahlengestützte Steuerung zu

verbessern ist wichtig und richtig, um auch der gesetzlich normierten Gesundheitsberichterstattung nachkommen zu können.

In der **Bauaufsicht** der Stadt Düsseldorf gingen 2023 einwohner- und flächenbezogen mehr Bauanträge ein als in den meisten kreisfreien Städten. Da es der Stadt nicht gelingt, alle Stellen in der Bauaufsicht zeitnah zu besetzen, ist die Fallbelastung der Mitarbeitenden in Düsseldorf vergleichsweise hoch. Daher ist es wichtig, dass die Prozesse effizient und klar strukturiert sind und die Anträge möglichst digital bearbeitet werden. Hier sehen wir noch Optimierungspotenzial. Auffällig ist, dass in Düsseldorf fast 96 Prozent der Bauanträge unvollständig eingehen. Zwar macht die Bauaufsicht konsequent Gebrauch von der Rücknahmefiktion. Unvollständige Bauanträge bedeuten jedoch Mehraufwand für die Mitarbeitenden und verlängern die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren. Auch die in Düsseldorf praktizierte Beteiligung der Bezirksvertretungen in den Baugenehmigungsverfahren verzögert die Verfahren. Nur eine weitere kreisfreie Stadt agiert hier wie die Stadt Düsseldorf.

0.2 Nachhaltigkeit als Teil der Prüfung

Die Vereinten Nationen haben am 25. September 2015 auf dem UN-Nachhaltigkeitsgipfel in New York das Zielsystem Agenda 2030 mit 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals - kurz SDGs) und 169 Unterzielen beschlossen. Diese Ziele sollen weltweit eine nachhaltige Entwicklung in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht unterstützen. Die Ziele der Agenda 2030 können nur erreicht werden, wenn die Kommunen in die Umsetzung einbezogen werden. Viele Städte in NRW sind sich ihrer Verantwortung bewusst und haben sich bereits, in unterschiedlicher Ausprägung, mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt. Sie haben dabei zum Teil ein wirkungsorientiertes kommunales Nachhaltigkeitsmanagement implementiert. Ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement ist ein Bündel an Prozessen, Maßnahmen und Instrumenten, welches die Entwicklung der Nachhaltigkeit in der Stadt fördert. Nachhaltigkeitsprozesse werden dabei zunehmend nicht als Zusatzaufgabe zum kommunalen Kerngeschäft verstanden, sondern als integraler Bestandteil jeder kommunalen Tätigkeit. Aus diesem Grund greift die gpaNRW das Thema Nachhaltigkeit in dieser Prüfung erstmalig auf.

Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema, welches sich über nahezu alle Aufgabenbereiche einer kreisfreien Stadt erstreckt.

Im Prüfgebiet **Finanzen** widmen wir uns dem Ziel der nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Zudem machen wir eine Bestandsaufnahme zur konkreten Situation und insbesondere zur Einbindung von nachhaltigen Zielen und Kennzahlen in den Haushalt der Stadt.

Im Prüfgebiet **Informationstechnik** stehen die ökologische Nachhaltigkeit in der IT sowie durch den Einsatz von IT im Fokus. Hinter dem großen Potenzial von Digitalisierung und der damit verbundenen Technik verbirgt sich ein wachsender Energieverbrauch und ein zunehmendes Aufkommen von Elektronikschrott. Die Städte stehen vor der Herausforderung, die Vorteile der IT zu nutzen, ohne dabei die natürlichen Ressourcen zu erschöpfen oder negative soziale Auswirkungen zu verstärken.

In den Prüfgebieten **Gebäudewirtschaft – Klimaschutz** und **Mobilitätsmanagement** stellen wir dar, welche Maßnahmen die Stadt ergreift, um ihre Ziele zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz zu erreichen.

Dabei sind eine sparsame Mittelverwendung und die Effizienz der Verwaltungsabläufe entscheidend für die wirtschaftliche Aufgabenerledigung.

Es ist der gpaNRW bewusst, dass der Haushaltsplan noch nicht alle konkreten Maßnahmen enthalten kann. Das gilt vor allem für finanzwirtschaftliche Auswirkungen, die sich noch nicht hinreichend konkretisieren lassen oder über den Planungszeitraum des Haushaltsplans hinausgehen. Aufgrund der voraussichtlich erheblichen Größenordnung sollte die Kommune diese Maßnahmen jedoch auch in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen außerhalb des Haushaltsplans im Blick haben. Dadurch kann sie frühzeitig Auswirkungen auf spätere Haushalte zumindest grob schätzen und gegebenenfalls notwendige Prioritätensetzungen einleiten.

In **Anlage 2** haben wir die von den Städten eingesetzten Nachhaltigkeitsinstrumente und im interkommunalen Vergleich die Nachhaltigkeitsindikatoren dargestellt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Nach der letzten überörtlichen Prüfung haben die kreisfreien Städte aufgrund der geänderten Rechtslage erstmals die Stellungnahme zu den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW abgegeben.

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind in den Städten regelmäßig auch Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Prüfungsbericht und die Stellungnahme in seinen Sitzungen am 05.05.2020 und 09.06.2020 beraten. Einwendungen zum Prüfungsbericht und der Stellungnahme ergaben sich nicht.

In seiner Sitzung am 18.06.2020 hat der Rat der Stadt Düsseldorf das Beratungsergebnis des Rechnungsprüfungsausschusses zum Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW und die Stellungnahme der Verwaltung zu den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen Kenntnis genommen und die Stellungnahme gemäß § 105 Abs. 7 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) einstimmig beschlossen.

Im weiteren Verfahren liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung der Empfehlungen in den jeweiligen Dezernaten bzw. Fachämtern und den zuständigen Fachausschüssen.

Ein übergeordnetes Controlling zur Umsetzung der Empfehlungen existiert nicht.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Städte und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen¹. Ein Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen.

Wir wollen mit unserer Prüfung eine wirtschaftliche, krisenfeste, klimaresiliente, nachhaltige und digitalisierte Stadtverwaltung sowie die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung unterstützen.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der kreisfreien Städte in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Städte zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sowie eine Übersicht der Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich der 23 kreisfreien Städte.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

Die in dem Bericht genannten **Rechtsgrundlagen** haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

¹ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin. Bei der Ist-Erhebung von Vollzeitstellen nutzen wir eine einheitliche Definition, die in den Anleitungen zur Datenerhebung enthalten ist. Der gpaNRW ist bewusst, dass durch vermehrte Fluktuation je nach Sachgebiet oftmals ein erhöhter Einarbeitungsbedarf besteht. Dies trifft viele Städte gleichermaßen und wird in den Teilberichten individuell durch die Prüfenden erläutert.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt grundsätzlich einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Stadt.

Empfehlung: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Stadt während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Die Stadt nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahmen der Städte werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist eine prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Städten und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine ein-

² KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung.

heitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht in allen Fällen unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Stadt soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller 23 kreisfreien Städte einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der Schwerpunkt unserer Analyse liegt darin, ob die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Stadt alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Städte vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Stadt mit „k. A.“. Sollte die Kennzahl der Stadt nicht mit den Kennzahlen der Vergleichsstädte vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Stadt hin.

0.5.2 Geschäftsprozesse

In den Prüfgebieten Kommunales Krisenmanagement, Hilfe zur Erziehung und Bauaufsicht analysieren wir jeweils einen Geschäftsprozess. Wir bilden die Abläufe in der Modellierungssprache PICTURE.BPMN grafisch ab und verzichten auf textliche Beschreibungen. Wir übergeben der geprüften Stadt ihr jeweiliges Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

0.5.3 Erfüllungsgrad

Um bei steuerungsrelevanten Themen messen zu können, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt, ermittelt die gpaNRW Erfüllungsgrade. Dafür führen wir standardisierte Interviews und analysieren Unterlagen. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem

Prozentwert aus und stellen ihn zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

0.5.4 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Stadt auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Städte transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

Der in den Städten festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Orientierung bietet der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten. In einzelnen Teilberichten zeigen wir Möglichkeiten für einen sparsamen Ressourceneinsatz oder zur Verbesserung der Ertragssituation.

Oftmals ist für eine langfristige Einsparung zunächst ein erhöhter Ressourceneinsatz notwendig. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen des Klimaschutzes.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.5 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kreisfreien Städte erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Städten eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Städte diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Düsseldorf hat die gpaNRW im Zeitraum von November 2023 bis März 2025 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Düsseldorf hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten und Sachverhalte analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Düsseldorf überwiegend das Vergleichsjahr 2023. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2019

bis 2023, die Gesamtabschlüsse der Jahre 2019 und 2020 sowie die Haushaltsplanung 2024 und die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Düsseldorf berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Julia Richter
Mobilitätsmanagement	Sabine Pawlak
Studieninstitute	Stefanie Höpker
Informationstechnik	Mathias Elbers
Gebäudewirtschaft/Klimaschutz	Sabine Ewald
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Tobias Fuß
Kommunales Krisenmanagement	Tobias Fuß
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görden
Öffentlicher Gesundheitsdienst	Frauke Holm
Bauaufsicht	Theodor Grebe

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Darüber hinaus hat die gpaNRW zu allen Prüfungsfeldern Abschlussgespräche mit den jeweils zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten oder Amtsleitungen der Stadt Düsseldorf geführt. In der Sitzung des Verwaltungsvorstandes der Stadt Düsseldorf am 10. Februar 2025 haben wir die wesentlichen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Es ist geplant, dass die gpaNRW die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Düsseldorf am 01. Juli 2025 präsentiert.

Herne, den 27. Mai 2025

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Düsseldorf führt regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Sie hat bislang keine klaren Wertgrenzen für Investitionen festgelegt, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Ebenso existieren noch keine Standards oder Arbeitshilfen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte eine oder mehrere Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.
		E1.2	Die Stadt Düsseldorf sollte Regelungen zu den Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen treffen oder den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.
F2	Die Stadt Düsseldorf überträgt mehr konsumtive Ermächtigungen als die meisten übrigen kreisfreien Städte. Ein Großteil der Maßnahmen betrifft Maßnahmen aus dem Klimaschutz-programm. Investive Ermächtigungen hat sie in den letzten Jahren deutlich reduziert und überträgt sie in dieser Prüfung in vergleichsweise geringerem Umfang. Die Stadt schöpft die Ermächtigungen durchschnittlich etwa zur Hälfte aus.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Daneben sollte sie weiterhin restriktiv mit konsumtiv Ermächtigungsübertragungen umgehen.
F3	Die Stadt Düsseldorf hat eine Dienstanweisung für die Aufnahme von Liquiditätskrediten. Für die Aufnahme von Investitionskrediten hat sie ein standardisiertes Verfahren etabliert, das sie noch nicht in einer Dienstanweisung verschriftlicht hat.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte sich, wie bereits von ihr vorgesehen, auch für die Aufnahme von Investitionskrediten einen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich fixieren. In diesem sollte sie strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
Mobilitätsmanagement			
F1	Dem Konzept der Stadt Düsseldorf fehlt noch ein unterjähriges Berichtswesen und Vorgaben sowie Ziele für das eigene betriebliche Mobilitätsmanagement. Zudem hat die Stadt ihr eigenes betriebliches Mobilitätsmanagement noch nicht fest in ihrer Organisationsstruktur verankert.	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die vorhandenen Dienstanweisungen und anderweitigen Regelungen der unterschiedlichen Organisationseinheiten zentral in einem Konzept zum Betrieblichen Mobilitätsmanagement bündeln. Dieses Konzept sollte sie mit Blick auf die Förderung einer klimafreundlichen Mobilität um konkrete operative Ziele für das BMM ergänzen.
		E1.2	Bezogen auf die Teilbereiche des Mobilitätskonzeptes sollte die Stadt Düsseldorf eine mindestens jährliche Auswertung der dort benannten Indikatoren vorsehen, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte regelmäßig erheben, mit welchen Verkehrsmitteln ihre Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen, um Veränderungen des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden zu dokumentieren. Bei Stagnation kann sie zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um weiter auf die Änderung des Mobilitätsverhaltens hin zu klimafreundlichen Verkehrsmitteln einzuwirken.
		E1.4	Auch für das Betriebliche Mobilitätsmanagement sollte die Stadt Düsseldorf ein unterjähriges Berichtswesen aufbauen. Mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren und Kennzahlen z. B. zum Mobilitätsverhalten ihrer Mitarbeitenden kann sie den Erfolg ihrer ergriffenen Maßnahmen bewerten und rechtzeitig steuernd eingreifen, wenn die Zielerreichung und damit der Beitrag aus diesem Bereich zum Ziel der Klimaneutralität gefährdet ist.
		E1.5	Die Stadt Düsseldorf sollte die Verantwortlichkeit für das Betriebliche Mobilitätsmanagement zentralisieren, um auch verwaltungsintern zu Vorbildfunktion beim Klimaschutz unterstreichen und ihre Maßnahmen zum Ziel der Minderung von Treibhausgasen zu bündeln.
F2	Die Dienstvereinbarungen der Stadt Düsseldorf sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort sind gut geeignet, um den Pendelverkehr und somit die Mobilität zu reduzieren. Die Stadt hat noch keine Ziele formuliert, in welcher Höhe sie dadurch Treibhausgasverringerung erreichen möchte.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte erheben, wie hoch die erzielten Treibhausgasminderungen durch die Nutzung flexibler Arbeitsmöglichkeiten sind. Sie sollte auswerten, wie hoch ihr Angebot an flexiblen Arbeitsplätzen ist, um zu beurteilen, inwieweit ihre Angebote angenommen werden, so dass sie diese bedarfsgerecht verändern oder auszuweiten kann.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf nutzen das Intranet als zentrale Informationsquelle für die Planung von Dienstreisen. Den Einsatz klimafreundlicher Verkehrsmittel bestärkt die Stadt noch nicht durch eigene Regelungen. Da sie die für Dienstreisen gewählten Verkehrsmittel nicht regelmäßig auswertet, fehlen ihr grundlegende Informationen.	E3.1	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob Fahrgemeinschaften z. B. über geeignete Apps gefördert werden können. Sie sollte die digitale Bearbeitung von Dienstreiseanträgen und Dienstreiseabrechnung vorantreiben, um möglichst papierarm und anwendungsfreundlich zu arbeiten.
		E3.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die gewählten Verkehrsmittel zur Abwicklung von Dienstreisen regelmäßig erheben und auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlicheren Dienstreisen dokumentieren.
		E3.3	Über die Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes hinaus sollte die Stadt Düsseldorf eine eigene Regelung zu Dienstreisen z. B. in Form einer Dienstvereinbarung schaffen, um klimafreundliche Dienstreisen besser fördern zu können.
F4	Die Stadt Düsseldorf hat ein gut aufgestelltes Fuhrparkmanagement. Dieses ermittelt die Fahrzeugbedarfe des eigenen Fuhrparks, indem es die dafür notwendigen Daten regelmäßig erhebt und analysiert. Dabei behält die Stadt die Modernisierung des Fuhrparks mit alternativen Antrieben im Blick, um den CO ₂ -Ausstoß zu reduzieren und klimaneutraler zu werden.	E4.1	Die Stadt Düsseldorf sollte ihr Vorgehen bei der Fahrzeugbeschaffung mit dem für sie als Mitgliedskommune kostenlosen Flottentool des Landschaftsverbandes Rheinland abgleichen, um ihre Kriterien ggf. zu ergänzen und die Fahrzeugbeschaffung weiter zu optimieren.
		E4.2	Die Stadt Düsseldorf sollte eine auf die Bedürfnisse des Fuhrparkmanagements und der Fuhrpark-Nutzenden abgestimmte Software einsetzen, um die Abwicklung von Fahrzeugbuchungen sinnvoll zu unterstützen.
F5	Seit Dezember 2023 können die Tarifbeschäftigten der Stadt Düsseldorf die Möglichkeit des TV-Fahrradleasing nutzen und tun dies auch. Bei den Rahmenbedingungen für eine Fahrradnutzung hat die Stadt allerdings noch Optimierungspotenzial.	E5.1	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie im Intranet für ihre Mitarbeitenden ein Forum o. ä. verfügbar machen kann, um Betriebssportgruppen oder Fahr(rad)gemeinschaften zentral aktiv zu fördern.
		E5.2	Durch die Schaffung sicherer und trockener Abstellmöglichkeiten in bedarfsgerechter Anzahl sowie die Einrichtung von Umkleidemöglichkeiten am Dienstort sollte die Stadt Düsseldorf die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden weiter fördern.
		E5.3	Die Stadt Düsseldorf sollte z. B. mittels einer Befragung prüfen, ob die Nutzung einer Handy-App o. ä. zur Wegeplanung weitere Mitarbeitende zum Fahrradfahren motivieren könnte.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Aktuell ist das Parkraummanagement der Stadt Düsseldorf noch nicht in einem übergreifenden Konzept geregelt. Der Entwurf einer Dienstvereinbarung zum Thema Parken ist in der Bearbeitung und soll zeitnah verabschiedet werden.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die entworfene Dienstvereinbarung über das Parken auch auf Abstellmöglichkeiten/ Parkflächen für Fahrräder ausdehnen und um Regelungen zur Verteilung der Parkflächen ergänzen. Diesen Entwurf sollte sie so zeitnah wie möglich verabschieden, um die Regelungen zur Parksituation mit der Förderung klimafreundlicher Mobilität in Einklang zu bringen.
F7	Die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen hat die Stadt Düsseldorf aufgrund ihrer Rahmenvorgaben zur Verkehrswende im Mobilitätsplan D etc. und der Zielsetzung zur Klimaneutralität in 2035 bereits fest im Fokus und setzt diese schrittweise um.	E7	Die mit dem Neubau des TVG verfolgten Ziele sollte die Stadt operationalisieren und mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie die Zielerreichung überwachen und bei Bedarf steuernd eingreifen.
Studieninstitute			
F1	Die Stadt Düsseldorf nutzt bereits verschiedene Kennzahlen zur Steuerung ihres Studieninstituts. Zielgrößen zu leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitskennzahlen fehlen noch.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte für Ihr Studieninstitut messbare Wirtschaftlichkeitsziele vereinbaren und nachhalten. So kann sie besser nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Mittel zur Zielerreichung beitragen und Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Studieninstituts ziehen.
F2	Die Stadt Düsseldorf kalkuliert regelmäßig Entgelte für die Aus- und Weiterbildung des Studieninstituts. Es fehlt eine aktuelle Kalkulation für die Fortbildungen. Zudem hält das Studieninstitut nicht nach, ob die Entgelte kostendeckend sind.	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Fortbildungspreise unter Berücksichtigung der tatsächlichen und aktuellen Kostenstruktur kalkulieren.
		E2.2	Die Stadt Düsseldorf sollte für die Steuerung nachhalten, ob die festgelegten Preise in der Aus-, Weiter- und Fortbildung auskömmlich sind. Dies ist eine relevante Steuerungsgröße für ggf. notwendige Preiserhöhungen oder Kostenreduzierungen.
F3	Die Stadt Düsseldorf begegnet im Studieninstitut dem Kostendruck durch verschiedene Maßnahmen wie z.B. digitale Formate. Es fehlen noch evaluierte Erfahrungen der erst neuen Angebote.	E3.1	Das Institut sollte seine Online- und Präsenzfortbildungsformate regelmäßig evaluieren. Hierbei sollte es z. B. überprüfen, ob und welche Fortbildungen in Online-Formaten möglich sind und welche eine Präsenz erfordern.
		E3.2	Das Studieninstitut sollte seine digitalen Formate und Lerninhalte sowohl didaktisch als auch fachlich regelmäßig überprüfen und anpassen. Andernfalls können die digitalen Lernformate an Akzeptanz und Relevanz verlieren.
F4	Das Studieninstitut hat bereits erste Zielgrößen zum Personalbedarf für hauptamtliche Lehrkräfte bestimmt.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte zumindest mittelfristig den aufgabenbezogenen Personalbedarf für ihre hauptamtlichen Lehrkräfte erheben. Dafür sollte das Studieninstitut alle Aufgaben mit zeitlichen Anteilen bestimmen und dies regelmäßig fortschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Düsseldorf verfügt im Studieninstitut über gute Grundlagen für eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung. Das Studieninstitut agiert hierbei pragmatisch, entwickelt neue digitale Angebote und baut die digitale Unterstützung schrittweise aus. Ein medienpädagogisches Konzept fehlt bisher.	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte für das Studieninstitut ein medienpädagogisches Konzept sowie ein Digitalisierungskonzept bzw. Wissenskonzept für die Aufgaben, Prozesse und Rollen erstellen.
F6	Die für die IT-Beschaffung notwendigen Rollen sind definiert. Der First- und Second-Level-Support ist noch nicht ausreichend geregelt.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, inwieweit der First-Level-Support im Studieninstitut durch erfahrene Mitarbeitende des Studieninstituts eigenverantwortlich erfolgen kann. Das Studieninstitut und der IT-Dienstleister sollten hierzu die Aufgaben und Rollen verbindlich regeln.
F7	Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf hat den Abrechnungsworkflow von nebenamtlichen Lehrkräften teildigitalisiert. Es plant für 2025 die Anschaffung einer neuen Software und möchte damit seine Prozesse neu strukturieren und digitalisieren.	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte den Abrechnungsworkflow weiter digitalisieren und Medienbrüche beseitigen. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Soll-Prozess modellieren und die Anforderungen definieren.
F8	Einige Prozessschritte des Fortbildungsworkflows sind im Studieninstitut der Stadt Düsseldorf bereits digitalisiert. Es bestehen noch verschiedene Medienbrüche. Mit der Beschaffung einer neuen Software plant das Studieninstitut den Prozess zu optimieren.	E8	Die Stadt Düsseldorf sollte wie geplant den Fortbildungsworkflow des Studieninstituts durchgängig digital gestalten. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Fortbildungsprozess modellieren und die Anforderungen genau definieren.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell der Stadt Düsseldorf bietet mittlerweile einen verbesserten Rahmen für die zielgerichtete Ausrichtung der Informationstechnik. Zudem erfüllt die Stadt mehr Anforderungen an eine wirksame IT-Steuerung als bei der letzten Prüfung. Trotzdem bestehen noch konkrete Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre bisherigen Anstrengungen beim Hauptdienstleister für eine noch größere Verursachungsgerechtigkeit bei der Abrechnung von Leistungen fortführen. Ihr zentrales Lizenzmanagement sollte sie softwarebasiert ausbauen.
F2	Die Stadt Düsseldorf befasst sich bereits grundsätzlich mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz. Sie ist bei entsprechenden Rahmenbedingungen sowie bei der Umsetzung konkreter Handlungsanweisungen aktuell in etwa so weit wie viele Städte in NRW. Es ist jedoch kurzfristig absehbar, dass sich die Situation noch in 2025 durch die bereits angestoßenen Maßnahmen entschieden verbessern wird.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre derzeitigen Anstrengungen zwecks Etablierung von Rahmenbedingungen sowie konkreten Handlungsanweisungen zur Nutzung von künstlicher Intelligenz unbedingt fortführen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Düsseldorf erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein Digitalisierungsniveau, das maßgeblich durch den internen Ablauf der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Die übrigen Verwaltungsleistungen sind bei der Stadt jedoch durch- bis überdurchschnittlich aufgestellt. Trotzdem bestehen auch in der Stadtverwaltung Düsseldorf bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen noch stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.
F4	Die Stadt Düsseldorf nimmt, ähnlich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW, eine gute Position im interkommunalen Vergleich ein. Die sich aus dem Prozessmanagement theoretisch ergebenden Steuerungsmöglichkeiten nutzt die Stadt jedoch nicht vollumfänglich für sich aus.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte systematischer die Steuerungsmöglichkeiten des zentralen Prozessmanagements für sich nutzen.
F5	Die Stadt Düsseldorf nutzt das ökologische Potenzial der Digitalisierung und Informationstechnik bereits sehr. Sie könnte dies allerdings noch systematischer als bislang in ihr Verwaltungshandeln integrieren.	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte ihren Weg fortsetzen und den Umgang mit ökologischer Nachhaltigkeit in und durch IT weiter systematisieren.
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F1	Bisher hat die Stadt Düsseldorf noch nicht alle ihre städtischen Gebäude energetisch bewertet.	E1	Um den notwendigen finanziellen und personellen Aufwand der energetischen Ertüchtigung der städtischen Gebäude zu ermitteln, sollte das Gebäudemanagement der Stadt Düsseldorf nach und nach Energiekonzepte für alle Gebäude erstellen und Vorplanungen für die Sanierungen anstoßen.
F2	Zum Erreichen der Klimaneutralität der städtischen Gebäude bis 2035 beziffert die Stadt Düsseldorf den notwendigen investiven Finanzbedarf für bauliche Erhaltungsmaßnahmen sowie energetische Ertüchtigungen auf rund 4 Mrd. Euro. Das entspricht durchschnittlich 333 Mio. Euro pro Jahr. In den Jahren 2020 bis 2023 hat die Stadt im Durchschnitt pro Jahr rund 177 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investiert, sodass sie ihre jährlichen Investitionen in den kommenden Jahren erhöhen muss.	E2	Die Stadt Düsseldorf muss voraussichtlich zum Erreichen der THG-Neutralität bis 2035 ihre Investitionen in die städtischen Gebäude erhöhen. Nach Vorliegen der Kommunalen Wärmeplanung sollte die Stadt daher schnellstmöglich das weitere Vorgehen bis 2035 aufzeigen und beschließen lassen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Düsseldorf ergreift eine Vielzahl von möglichen Maßnahmen zur Ermittlung von Angehörigen. Allerdings verzichtet sie aktuell noch auf die Begehung der Wohnungen der verstorbenen Personen.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte standardmäßig die Begehung von etwaigen Wohnungen der verstorbenen Personen in ihre Ermittlungstätigkeiten einbeziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Düsseldorf kann ihre Kostenerstattungsansprüche für im Wege der Ersatzvornahme durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in den geprüften Jahren nicht immer zeitnah und vollständig geltend machen. Dies wirkt sich negativ auf die Erträge aus Kostenerstattungen aus und belastet den Fehlbetrag.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Maßnahmen zur Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen intensivieren, um die Erträge bei ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhöhen und den Fehlbetrag zu verringern.
F3	Im Vergleichsjahr 2023 hat die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf weniger Personal zur Bearbeitung eingesetzt als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das wirkt sich belastend auf die zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle aus.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte den Personaleinsatz unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung analysieren und den Ressourceneinsatz bedarfsgerecht anpassen. Dabei sollte sie temporär auch personelle Ressourcen zur Abarbeitung der Arbeitsrückstände einplanen, die bei der Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen aus Ersatzvornahmen bestehen.
F4	Bei der Stadt Düsseldorf ist das Verhältnis Erträge zu den Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen deutlich niedriger als bei Dreiviertel der kreisfreien Städte.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Erträge konsequent und zeitnah geltend machen, um den Fehlbetrag zukünftig zu entlasten. Darüber hinaus sollte sie die Ursachen für die hohen fallbezogenen Aufwendungen ermitteln.
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine kontinuierliche Risikoermittlung und bewertet die erkannten Risiken, um geeignete Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Stadt Düsseldorf hat bislang jedoch noch keinen vollständigen Abschlussbericht über die Risikoermittlung erstellt.	E1	Die einzelnen Fachbereiche der Stadt Düsseldorf sollten für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich Risiken identifizieren, welche ad hoc eintreten können und zu deren Bewältigung die Einberufung des städtischen Krisenstabes erforderlich sein könnte. Über die so ermittelten Risiken sollten sie einen Abschlussbericht erstellen und dem Stadtrat zur Kenntnisnahme vorlegen.
F2	Die Bewältigungsstrategie der Stadt Düsseldorf ist gut geeignet, um plötzlich auftretende und herausfordernde Krisensituationen zu meistern und die Verwaltungsabläufe möglichst zügig zu einem Normalzustand zurückzuführen. Die Geschäftsanweisung der Stadt Düsseldorf zum Krisenstab bedarf jedoch der Anpassung.	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabserlass stets einer Führungskraft unterhalb der HVB-Ebene übertragen.
		E2.2	Die Stadt Düsseldorf muss ihre Geschäftsanweisung für den Krisenstab um die Pflichtinhalte zu Kommunikationsmitteln ergänzen.
F3	Die Stadt Düsseldorf hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte aufbauend auf die erkannten Risiken in den jeweils zuständigen Fachbereichen Vorkehrungen und Konzepte für den Einsatz von Spontanhelfenden erstellen.
F4	Die Stadt Düsseldorf hat bereits bei vergangenen Krisenlagen gezeigt, dass sie in der Praxis gut funktionierende Vorkehrungen getroffen hat, um die Verpflegung des Krisenstabes sicherzustellen. Auf die Erstellung eines formellen, verbindlichen Verpflegungskonzeptes hat sie jedoch bislang verzichtet.	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Düsseldorf die bedarfsgerechte Versorgung des Krisenstabes konzeptionell erfassen, konkrete Verantwortlichkeiten zuweisen und auch detaillierte Vorgaben, etwa zur Lagerhaltung/ Bevorratung, festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Düsseldorf hat durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass sie jederzeit über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Bislang hat sie nicht für alle Funktionen Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt.	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte auch für die ständigen Mitglieder des Krisenstabes Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.
F6	Der Prozessablauf zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Düsseldorf hat zahlreiche Schnittstellen, die aus Sicht der gpaNRW der Überarbeitung bedürfen.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die mehrfachen Prozessschnittstellen zwischen Leitung KGS, Amtsleitung 37 und der Dezernatsebene straffen und den Aktivierungsprozess somit effizienter gestalten. Die Stadt sollte die Zuständigkeiten auch für den Fall von weiteren beteiligten Dezernaten klar festlegen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Düsseldorf kann keine differenzierte Auswertung zu den unterschiedlichen Kostenerstattungsarten erstellen.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Liste mit den bestehenden Kostenerstattungsansprüchen zeitnah um die jeweiligen Rechtsgrundlagen erweitern und regelmäßige Auswertungen zu Steuerungszwecken erstellen.
F2	Die Stadt Düsseldorf erstellt im Fach- und Finanzcontrolling für die erzieherischen Hilfen eine Vielzahl von Auswertungen. Ein jährlicher Controllingbericht mit Kennzahlen und Zielen besteht nicht.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte die bestehenden Auswertungen des Fach- und Finanzcontrollings zu einem Controllingbericht mit Maßnahmen und Zielwerten zusammenfassen. Das Controlling sollte Kennzahlen zu Steuerungszwecken bilden, um Abweichungen besser analysieren zu können.
F3	Die Stadt Düsseldorf hat die Verfahrensstandards und Prozessabläufe der WiJu bislang nicht in einem einheitlichen Qualitätshandbuch zusammengefasst. Die Standards und Abläufe sind in unterschiedlichen Dokumenten beschrieben.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte für die WiJu alle wichtigen Prozesse und Teilprozesse in einem einheitlich aufgebauten Qualitätshandbuch darstellen. Im Qualitätshandbuch sollten Ablaufdiagramme enthalten sein. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.
F4	Die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit durch die WiJu erfolgt erst nach der Genehmigung des Antrags HzE durch die Leitung des Bezirkssozialdienstes.	E4	Die WiJu sollte frühzeitiger in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden. Die Einbindung sollte mindestens vor der Genehmigung der Hilfe bzw. einer kollegialen Beratung erfolgen.
F5	Das Fachverfahren im Amt für Soziales und Jugend lässt keine Wiedervorlage in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu.	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob die technischen Voraussetzungen zur Einführung einer Wiedervorlage im Fachverfahren geschaffen werden können.
F6	Die Verhandlungsdatenbank der Stadt Düsseldorf umfasst aktuell die stationären Entgelte. Die Stadt plant, auch die ambulanten Entgelte zukünftig in die Verhandlungsdatenbank aufzunehmen.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die Verhandlungsdatenbank für Entgeltvereinbarungen wie geplant um die ambulanten Vereinbarungen erweitern.
F7	Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2023 stark steigende Aufwendungen in der Heimerziehung für junge Volljährige.	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte die Hilfefälle der Heimerziehung für junge Volljährige engmaschig steuern.

Feststellung		Empfehlung	
Öffentlicher Gesundheitsdienst			
F1	Das Gesundheitsamt hat die Basis für die Umsetzung seiner Ziele für den ÖGD entwickelt. Die vollständige Integration des ÖGD in die städtische Gesamtstrategie steht noch aus. Eine aktuelle Gesundheitsberichterstattung über die gesamtgesundheitliche Lage der Stadt Düsseldorf wird derzeit erarbeitet.	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte den ÖGD fest in die Gesamtstrategie der Verwaltung integrieren. Die Fachstrategie des Gesundheitsamtes sollte konsequent weiterverfolgt werden. Die Fortschritte sollten durch klar definierte Kennzahlen messbar sein.
		E1.2	Die Gesundheitsberichterstattung gehört zu gesetzlichen Aufgaben des ÖGD. Daher sollte das Gesundheitsamt regelmäßig einen Gesundheitsbericht erstellen.
F2	Die Aufgaben und Prozesse werden derzeit im Gesundheitsamt erfasst und überarbeitet. Die Aufgabenbereiche werden noch nicht umfassend durch eine Fachsoftware unterstützt, um Medienbrüche zu reduzieren.	E2.1	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte den begonnenen Weg die Prozesse aufzunehmen, regelmäßig zu überprüfen und zu digitalisieren, fortführen. Daraus können dann Qualitätsstandards auf Basis der Prozessdokumentationen implementiert werden.
		E2.2	Das Gesundheitsamt sollte verbindliche Verfahrensstandards für alle relevanten Aufgaben entwickeln und zentral sowie digital bereitstellen. Dies fördert eine einheitliche Vorgangsbearbeitung, reduziert Fehler und erleichtert die Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten.
		E2.3	Das Gesundheitsamt sollte den Plan zur Einführung einer Fachsoftware für die medizinischen Gesundheitsleistungen weiterverfolgen, um die Vorteile einer einheitlichen IT-Infrastruktur zu nutzen.
F3	Das Gesundheitsamt Düsseldorf führt die Finanz- und Fachdaten noch nicht systematisch zusammen, um eine ganzheitliche Steuerung zu ermöglichen. Der parallele Aufbau des Prozessmanagements und das Trägercontrolling der Zuschüsse an freie Träger sind bereits Teil des Controllings.	E3	Das Gesundheitsamt sollte die Finanz- und Fachdaten eng miteinander verknüpfen.
F4	Die Stadt Düsseldorf hat keine systematische Personalbedarfsplanung. Die Stellenbeschreibungen werden bedarfsorientiert durch das Gesundheitsamt überprüft bzw. neu erstellt. Aufgrund der bekannten Personalfuktuation gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten für eine zielgerichtete Personalgewinnung.	E4.1	Die Stadt Düsseldorf sollte eine gezielte Personalbedarfsplanung für das Gesundheitsamt entwickeln, um den qualitativen und quantitativen Bedarf an Mitarbeitenden in den kommenden Jahren zu sichern.
		E4.2	Das Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf sollte die Stellenbeschreibungen systematisch und zeitnah überarbeiten.
		E4.3	Das Gesundheitsamt sollte Programme für Quereinsteigende und Rückkehrende prüfen, um die Personalsuche im ÖGD zu stärken.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.4	Die Stadt Düsseldorf sollte zusätzliche zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Personalgewinnung im Gesundheitsamt umsetzen.
F5	Fachliche und sonstige Fortbildungsmöglichkeiten werden von der Stadt Düsseldorf nach einer Bedarfsabfrage ermittelt. Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Bei beiden Punkten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E5.1	Die Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Mitarbeitenden stärker einbinden, z. B. durch regelmäßige Befragungen, eine interne Feedbackkultur und projektorientierte Aufgaben.
		E5.2	Der Aufbau eines Wissensmanagements sollte in Kombination mit einem Einarbeitungskonzept für alle Aufgabenbereiche erfolgen. Eine vollständige Prozessdokumentation erleichtert die Integration neuer Mitarbeitenden.
		E5.3	Für die Wissenssicherung sollte das Gesundheitsamt unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht ziehen. Das könnte beispielsweise der Einsatz von Multiplikatoren sein oder die Einrichtung einer digitalen Plattform, die der Wissensspeicherung dient.
F6	Die Stadt Düsseldorf hat eine gesamtstädtische Digitalisierungsstrategie, aus der das Gesundheitsamt erste Maßnahmen ableitet. Die Fachstrategie für den ÖGD befindet sich im Aufbau.	E6	Das Gesundheitsamt sollte die Fachstrategie für den ÖGD weiterverfolgen und zukünftige Entscheidungen danach ausrichten.
F7	Die Stadt Düsseldorf hat mit dem Ausbau der digitalen Services begonnen, um die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten und die Kommunikation in und außerhalb der Verwaltung zu verbessern. Eine vollständige Einführung der E-Akte würde die digitalisierte Vorgangsbearbeitung verbessern und Prozesse optimieren.	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg der Digitalisierung weiter fortsetzen, um die Abläufe effizienter zu gestalten und zu beschleunigen.
F8	Eine vollständige digitale Abwicklung der Kommunikation der Öffentlichkeit mit dem Gesundheitsamt ist noch nicht gegeben.	E8.1	Um eine breitere Zielgruppe zu erreichen, sollte der Internetauftritt in mehreren Sprachen verfügbar sein.
		E8.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die Möglichkeit bieten, Anträge vollständig online zu stellen und die digitale Verwaltung weiter vorantreiben.
Bauaufsicht			
F1	Die Überwachung der steuerungsrelevanten Fristen ist im Berichtsjahr nur eingeschränkt möglich. Das eingesetzte Controllingsystem will die Stadt überarbeiten. Die Beteiligung der Bezirksvertretungen verlängert die Bearbeitungszeiten in den Genehmigungsverfahren.	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Fristen für die Vervollständigung der Unterlagen nur so lang festlegen, wie unbedingt erforderlich und auf wiederholte Fristverlängerungen verzichten.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Düsseldorf sollte für die statistische Auswertung der Beteiligungsverfahren jede Stelle einzeln erfassen. So erhält sie belastbare Informationen für einen interkommunalen Vergleich und Erkenntnisse zum Steuerungsbedarf.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte den durch Ortsrecht vorgeschriebenen politischen Beschlussvorbehalt und die praktizierte generelle Beteiligung der Bezirksvertretungen in den Baugenehmigungsverfahren überdenken.
F2	Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf ist optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist im Berichtsjahr noch nicht möglich.	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte alle eingehenden Unterlagen unmittelbar nach dem Eingang einscannen. Sie sollte auf eine weitere Bearbeitung der Anträge mithilfe der Papierakte verzichten und ausschließlich digitalisiert arbeiten.
		E2.2	Zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollte die Stadt Düsseldorf zeitnah die Beteiligungsverfahren digitalisiert durchführen.
F3	Die Belastung der Beschäftigten in der Stadt Düsseldorf durch eingehende Anträge ist höher als in vielen anderen Städten. Aber auch die Anzahl der erlassenen Bescheide. Die durchschnittlich hohen Bearbeitungsrückstände konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum reduzieren.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend analysieren und gegebenenfalls steuernd eingreifen.
F4	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Düsseldorf insgesamt unauffällig. Auffällig sind der hohe Anteil der durch Rücknahmefiktion zurückgenommenen Anträge und der sehr hohe Anteil unvollständiger Bauanträge. Hier gibt es Optimierungspotential.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für den hohen Anteil unvollständig eingehender Anträge analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Ziel sollte eine deutliche Reduzierung der unvollständig eingehenden Anträge sein.
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Düsseldorf länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Wir haben Optimierungspotentiale festgestellt.	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte neben den Gesamtlaufzeiten der Bauanträge auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und analysieren. Sie sollte dazu die Funktionalitäten der Fachsoftware nutzen.

0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Düsseldorf

Ziel der gpaNRW in dieser Prüfung ist unter anderem aufzuzeigen, wie weit sich die kreisfreien Städte in NRW bereits mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt haben. Dazu haben wir abgefragt, welche Nachhaltigkeitsinstrumente von der Stadt eingesetzt werden oder geplant sind.

Zudem haben wir Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich der 23 kreisfreien Städte dargestellt.

0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrumente

Instrumente für eine wirkungsorientierte Nachhaltigkeitssteuerung sind eine Nachhaltigkeitsstrategie, ein Nachhaltigkeitscheck/ eine Nachhaltigkeitsprüfung, Nachhaltigkeitsberichte und ein Nachhaltigkeitshaushalt³. Auf den Nachhaltigkeitshaushalt gehen wir in der Finanzprüfung detaillierter ein.

Die Städte befinden sich in einer frühen Phase der Implementierung einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung. Prozesse zur Nachhaltigkeitssteuerung müssen noch etabliert werden und sich bewähren. Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen. Die Nachhaltigkeitsinstrumente werden in den Städten in ihrer Art und Ausprägung unterschiedlich definiert und gelebt.

0.8.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie

Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie stellt den Ausgangspunkt und den Leitfaden für nachhaltiges Handeln dar. Sie dient dazu, wesentliche Eckpunkte und Inhalte für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort zu dokumentieren. Die Strategie wird dabei in Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik sowie weiteren Beteiligten (Unternehmen, Bürgerschaft) entwickelt und von der Politik beschlossen. Inhaltlich werden strategische und operative Ziele, Maßnahmen sowie notwendige Ressourcen erarbeitet und Indikatoren bestimmt, um die Ziele messen zu können. Einen interkommunalen Vergleich der Nachhaltigkeitsindikatoren stellen wir im Kapitel 0.8.3 dar.

In seiner Sitzung vom 17. November 2016 hat der Rat der **Stadt Düsseldorf** einstimmig beschlossen, sich der Erklärung „2030-Agenda – Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ anzuschließen. Die Stadt hat sich mit dem Ratsbeschluss das Ziel gesetzt, nachhaltige Entwicklung als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die alle Bereiche und Fachaufgaben der Verwaltung, einschließlich der Tochterunternehmen, betrifft.

Auf dieser Grundlage hat die Stadt Düsseldorf das Konzept „Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ erstellt und im Rat der Stadt Düsseldorf am 19. September 2019 beschlossen.

³ vgl. KGSt B 02/2024 – Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement und Bertelsmann Stiftung 27.11.2018 - Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen, LAG21

Mit dem Konzept hat die Stadt Düsseldorf einen alternativen Weg zu einer klassischen Nachhaltigkeitsstrategie gewählt. Das Konzept sah folgende Verfahrensschritte vor:

- Bestandsaufnahme der Düsseldorfer Aktivitäten zur Nachhaltigkeit in Form eines „Soll-Ist-Vergleiches“ gegliedert nach den 17 Sustainable Development Goals (SDG) und ihrer 169 Unterziele,
- Priorisierung von für die Stadt Düsseldorf bedeutenden Handlungsfeldern für Nachhaltigkeit,
- Definition von Zielen und Erfolgskriterien, um die Umsetzung der Ziele messbar zu machen,
- Umsetzung kontrollieren und dokumentieren, um den Fortschritt und die Erfolge sichtbar zu machen und aufzuzeigen, wo Nachsteuerungsbedarf besteht,
- Koordination des Prozesses durch die zentrale „Geschäftsstelle Nachhaltigkeit“.

Den Soll-Ist-Vergleich hat die Stadt Düsseldorf gemeinsam mit der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW (LAG 21 NRW) in den Jahren 2020 und 2021 durchgeführt und hierzu den Bericht „IST-Erfassung Nachhaltige Entwicklung in der Stadtverwaltung Düsseldorf“ verfasst. Er enthält 434 Beiträge aus 36 Ämtern und Instituten. Diese wurden im Bericht den 17 SDG und 169 Unterzielen zugeordnet. Auf Basis dieser stadtweiten, systematischen Bestandsaufnahme hat die Stadt Düsseldorf folgende zwölf prioritäre Handlungsfelder der Nachhaltigkeit bestimmt und in der Ratssitzung vom 23. Juni 2022 beschlossen. Sie stehen anstelle einer städtischen Nachhaltigkeitsstrategie:

- Klimaschutz
- Mobilität
- Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit
- Förderung der Biodiversität – Erhalt der Artenvielfalt
- Nachhaltiges Bodenmanagement
- Nachhaltiges Bauen
- Hochhausrahmenplan als Beispiel für nachhaltige Stadtentwicklung
- Kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit
- Lebenslanges Lernen und Kultur für nachhaltige Entwicklung
- Nachhaltige Beschaffung in der Stadtverwaltung Düsseldorf
- Bekämpfung von Armutsfolgen und
- Nachhaltigkeitshaushalt.

Jedes Handlungsfeld wird von einem federführenden Amt koordiniert, das gemeinsam mit der Geschäftsstelle Nachhaltigkeit einen Steckbrief erarbeitet hat. Der Steckbrief enthält jeweils

eine Zielbeschreibung, eine Darstellung der besonderen Bedeutung, eine Zuordnung zum globalen Nachhaltigkeitsziel sowie Unterziele, Projekte, Maßnahmen, angestrebte Ergebnisse und Erfolgskriterien. Die Handlungsfelder sind offen für eine inhaltlich-thematische Weiterentwicklung. Auch die festgelegten Ziele der Handlungsfelder sind nicht starr. So kann die Stadt Düsseldorf bei Bedarf neue bzw. ergänzende Ziele formulieren.

0.8.1.2 Nachhaltigkeitscheck/Nachhaltigkeitsprüfung

Der Nachhaltigkeitscheck/eine Nachhaltigkeitsprüfung soll die voraussichtlichen Wirkungen eines Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung abschätzen. Dazu beurteilt die Verwaltung die Ratsvorlagen auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen für eine nachhaltige Entwicklung. So können die Vorlagenerstellenden zum Beispiel durch die Beantwortung von Leitfragen kenntlich machen, ob das geplante Vorhaben nachhaltigkeitsfördernd, -hemmend oder -neutral ist. Der Nachhaltigkeitscheck dient als zusätzliche Entscheidungsgrundlage. Er hat grundsätzlich einen themenübergreifenden Charakter und umfasst alle relevanten Handlungsfelder der nachhaltigen Entwicklung.

Bezüglich ihrer Baumaßnahmen hat die **Stadt Düsseldorf** bereits einen Nachhaltigkeitscheck im vorgenannten Sinne eingeführt. Um den Prozess zur Erstellung und Prüfung von Beschlussvorlagen und Folgekostenberechnungen zu optimieren, hat die Kämmerei eine Checkliste erarbeitet, die sie jedem Fachamt als Hilfestellung zur Verfügung stellt. Die Checkliste sieht u. a. vor, dass die Fachämter im allgemeinen Teil der Sachdarstellung der Beschlussvorlage dazu Stellung nehmen, ob eine avisierte Baumaßnahme mit den Nachhaltigkeitszielen in Einklang steht bzw. ob sie Nachhaltigkeitsziele verfolgt.

0.8.1.3 Nachhaltigkeitsberichtswesen

Der Nachhaltigkeitsbericht informiert in der Regel über den aktuellen Stand und die bisherige Entwicklung der Nachhaltigkeit. Der Nachhaltigkeitsbericht kann folgende Aspekte beinhalten:

- Stand der Instrumente und Prozesse,
- Umsetzungsstand der im Handlungsprogramm definierten Maßnahmen,
- quantitative und qualitative Analysen zur operativen und strategischen Zielerreichung,
- Zielbezug zu Indikatoren,
- finanzielle und personelle Ressourcen,
- Empfehlungen zur Strategieanpassung.

Die Adressaten können Verwaltungsführung, Rat und Bürgerschaft sein. Der Berichtsrhythmus wird im Vorfeld festgelegt.

Im Projekt „Global Nachhaltige Kommune NRW“ hat die **Stadt Düsseldorf** ihren ersten Nachhaltigkeitsbericht erstellt und 2022 veröffentlicht. Die Stadt hat darin den vom Rat für Nachhaltige Entwicklung entworfenen Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune (BNK) erstmalig angewendet. Inhaltlich basiert der Bericht im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Ist-Erfassung sowie weiterer Beiträge städtischer Beteiligungsgesellschaften. Die Darstellung der Inhalte im

Bericht folgt den neun Steuerungskriterien und neun Handlungsfeldern des BNK (in Düsseldorf Themenfelder genannt). Im Bericht nimmt die Stadt Bezug zu den 17 Nachhaltigkeitszielen. Fortschritte zu einer nachhaltigen Entwicklung hat sie über Kennzahlen messbar gemacht und Handlungsbedarfe offengelegt.

Zusätzlich hat die Stadt eine englisch gefasste Version ihrer Ergebnisse in einem „Voluntary Local Review“ zusammengefasst und 2022 den Vereinten Nationen vorgestellt. Sie schaffte damit auch internationale Transparenz.

Nach der ersten umfassenden Berichterstattung, hat sich die Stadt Düsseldorf dazu entschieden, ihre Nachhaltigkeitsthemen übersichtlich auf nur wenigen Seiten darzustellen. Dazu berichten die das jeweilige Handlungsfeld koordinierenden Ämter in den Fachausschüssen über Erreichtes, Schwerpunkte und eventuell auch Hemmnisse bei der Realisierung ihrer Handlungsfelder. In die Darstellung einbezogen werden neben den Fortschritten im eigenen Amt auch die Fortschritte in anderen Ämtern und Fachbereichen, die auf das Ziel des Handlungsfeldes Einfluss haben. Die Berichte dienen damit als Entscheidungsgrundlage und sind Teil des Umsetzungszyklus.

0.8.2 Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitsindikatoren dienen dazu, die Wirksamkeit der Maßnahmen und Instrumente zu Nachhaltigkeitsaspekten fortlaufend zu messen und zu bewerten. Für eine erste allgemeine Einschätzung kann auf bestehende Kennzahlenkonzepte zur nachhaltigen Entwicklung zurückgegriffen werden.

Für die kommunale Ebene in NRW ist insbesondere das Indikatorenset der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21) von Bedeutung. In ihrem Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal⁴ stellt die LAG 21 neben Befragungsergebnissen regelmäßig Indikatoren zu verschiedenen Themenbereichen für alle nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitverlauf dar.

Wir haben in unserer Prüfung der kreisfreien Städte dieses Indikatorenset erstmals aufgegriffen und die aus vorherigen Prüfungen bekannten Strukturmerkmale ersetzt, weil eine nachhaltige Entwicklung und ein nachhaltiges Handeln von zentraler, strategischer Bedeutung sind. Wir möchten der Politik und der Verwaltung mit dem Indikatorenset der LAG 21 einen Gesamtüberblick zur Nachhaltigkeit geben und einen Vergleich innerhalb der kreisfreien Städte ermöglichen. Dazu haben wir die Nachhaltigkeitsindikatoren aus allgemein zugänglichen Datenquellen⁵ ermittelt und einen interkommunalen Vergleich erstellt.

Im Folgenden stellen wir zwei Balkendiagramme mit ergänzenden Tabellen dar, die eine Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Düsseldorf zeigen. Bei der Auswahl der Indikatoren haben wir u. a. berücksichtigt, dass die Indikatoren alle zehn Themenbereiche sowie möglichst viele verschiedene SDGs abbilden. Indikatoren mit einer hohen Aussagekraft und

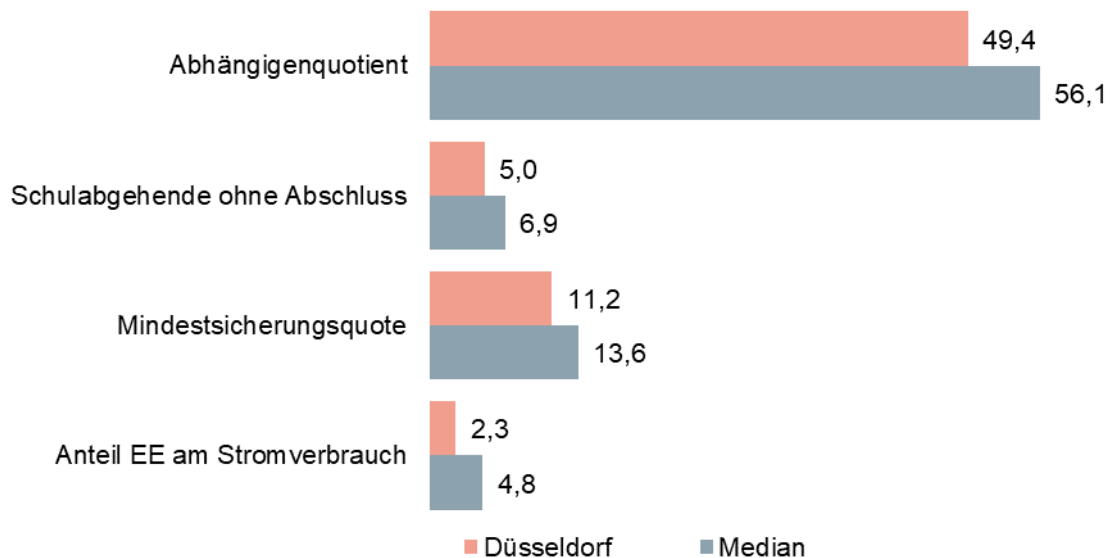
⁴ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

⁵ IT.NRW, Energieatlas NRW vom LANUV NRW u.a.

strategischen Relevanz erhalten den Vorrang. Die in den vorangegangenen überörtlichen Prüfungen dargestellten Strukturkennzahlen wurden, soweit möglich, in die Nachhaltigkeitsindikatoren überführt.

Interkommunaler Vergleich

Nachhaltigkeitsindikatoren Stadt Düsseldorf 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Stadt Düsseldorf – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter) in Prozent	48,69	49,42	1,50	56,07
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	5,42	5,00	-7,75	6,91
Mindestsicherungsquote in Prozent	12,50	11,20	-10,40	13,60
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	2,33	k. A.	4,80

In den interkommunalen Vergleich (Median) sind die Daten der 23 kreisfreien Städte eingeflossen.

Wir betrachten den **Abhängigenquotienten** in Prozent im Vergleich der kreisfreien Städte. Der Abhängigenquotient ist ein Kontextindikator mit Bezug zur Demografie. Er zeigt das Verhältnis der wirtschaftlich abhängigen Bevölkerung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Als wirtschaftlich abhängig gelten dabei altersmäßig nicht erwerbsfähige Personen über 65 Jahre und unter 15 Jahre. Im Vergleich zu 2012 ist der Quotient in **Düsseldorf** aufgrund der demografischen Entwicklung leicht angestiegen. Ein Quotient deutlich unterhalb des Medians zeigt aber, dass der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Düsseldorf höher ist als in den meisten Vergleichsstädten. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten gibt es nur vier Städte

mit einem niedrigeren Wert als Düsseldorf. Dabei handelt es sich um die Städte mit den größten Universitäten des Landes NRW.

Der Indikator der **Schulabgehenden ohne Abschluss** bezieht sich auf das SDG 4 „Hochwertige Bildung“. Da ein fehlender Schulabschluss häufig mit schlechteren Zukunftsaussichten für die Betroffenen einhergeht, ist ein möglichst geringer Anteil anzustreben. Der Kennzahlwert ist in **Düsseldorf** seit 2012 um fast acht Prozent auf fünf Prozent gesunken. Neben Düsseldorf schaffen es nur zwei weitere kreisfreie Städte, den Kennzahlenwert zu verringern. In nur vier kreisfreien Städten verlassen noch weniger Schülerinnen und Schüler die Schule ohne Abschluss.

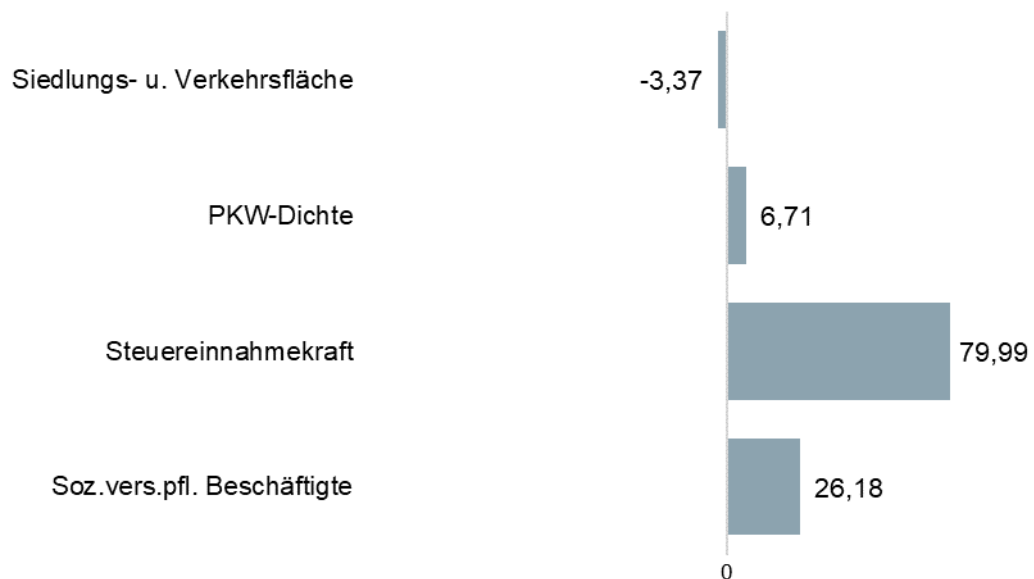
Die **Mindestsicherungsquote** ist ein Indikator für das SDG 1 „Keine Armut“. Sie beschreibt den Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, die selbst nicht in der Lage sind, in ausreichendem Maße für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und daher Mindestsicherungsleistungen beziehen. Diese Menschen beziehen Leistungen nach dem SGB II, XII und die Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Bei der Mindestsicherungsquote erzielt **Düsseldorf** mit 11,2 Prozent in 2023 den drittniedrigsten Wert im Vergleich. Der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung ist in Düsseldorf damit vergleichsweise niedrig. Die Stadt Düsseldorf konnte die Quote seit 2012 um mehr als zehn Prozent verringern.

Der **Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch** gibt eine Einordnung zum SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“ sowie zum Unterziel, den Anteil erneuerbarer Energien am globalen Energiemix deutlich zu erhöhen. Bei der Berechnung der Kennzahl nutzt die gpaNRW die Daten aus dem Energieatlas (LANUV NRW). Danach wird der Ertrag aus erneuerbaren Energien als Anteil am Bruttostromverbrauch berechnet. In **Düsseldorf** wurden im Jahr 2023 lediglich 2,33 Prozent des Stromverbrauchs durch Anlagen zur Stromerzeugung aus regenerativen Energien abgedeckt. Nur eine kreisfreie Stadt hat einen noch geringeren Anteil. Solar-, Photovoltaik- und Windkraftanlagen werden somit im Stadtgebiet Düsseldorf nicht in dem Umfang betrieben wie in den anderen kreisfreien Städten. Der Median beträgt 4,8 Prozent, der höchste Wert der Vergleichskommunen liegt bei 20,32 Prozent. Bei diesem Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass es städtebauliche Unterschiede gibt und je nach Art der Siedlungsstruktur und Bebauung weniger Potenzial für Solar-, Wind- oder Biogasenergie vorhanden ist. Weitere Ausführungen zu den Klimazielen sowie geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen der Stadt Düsseldorf finden sich im Teilbericht Gebäudewirtschaft - Klimaschutz.

Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm den Wert 0 dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber dem Jahr 2012. Die Werte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang und die Werte auf der rechten Seite Zunahmen an.

Nachhaltigkeitsindikatoren Stadt Düsseldorf Entwicklung von 2012 bis 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Stadt Düsseldorf – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm	221	213	-3,37	283
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW)	479	511	6,71	526
Steuereinnahmekraft je EW in Euro	1.989	3.581	79,99	1.487
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort zum 30.06.	211.090	266.356	26,18	98.400

*Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich (Median) sind die Daten der 23 kreisfreien Städte eingeflossen.

Der Indikator zur **Siedlungs- und Verkehrsfläche** bezieht sich auf das SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“. Mit der Kennzahl Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner in qm zeigen wir den Anteil der bebauten Fläche an der Gesamtfläche. Ein nachhaltiger Umgang mit den Flächenressourcen ist eine zentrale Herausforderung für die Kommunen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner ist in **Düsseldorf** seit dem Jahr 2012 um mehr als drei Prozent gesunken. Mit 213 qm je Einwohner hat die Stadt Düsseldorf die geringste bebaute Fläche im Vergleich der 23 kreisfreien Städte. Die rückläufige Tendenz ist bei den meisten kreisfreien Städten zu beobachten. Ursächlich ist dabei in erster Linie die Einwohnerentwicklung. Die Bevölkerung in Düsseldorf ist im gleichen Zeitraum um rund sieben Prozent gewachsen.

Ein weiterer Indikator für das SDG „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist die **PKW-Dichte**. Diese hat sich in **Düsseldorf** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um rund sieben Prozent erhöht. Interkommunal liegt die PKW-Dichte dennoch etwas unter dem Median der Vergleichsstädte. Eine nachhaltige Mobilität verfolgt das Ziel, den umweltschädlichen Individualverkehr zu reduzieren. Welche Maßnahmen die Stadt Düsseldorf ergriffen hat, um die eigene betriebliche Mobilität zu verringern bzw. klimafreundlicher zu gestalten, betrachtet die gpaNRW im Teilbericht Mobilitätsmanagement.

Die **Steuereinnahmekraft** je Einwohner ist ein Indikator für die wirtschaftliche und finanzielle Lage einer Stadt. Diese ist in **Düsseldorf** seit 2012 um 80 Prozent gestiegen. Der prozentuale Zuwachs ist damit höher als bei Dreiviertel der Vergleichsstädte. Mit Steuereinnahmen von 3.581 Euro je Einwohner bildet Düsseldorf im Jahr 2023 mit Abstand das Maximum der kreisfreien Städte.

Die **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** sind ein Indikator mit Bezug zum SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Deren Anzahl ist in **Düsseldorf** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um mehr als ein Viertel angestiegen. In nur drei Vergleichsstädten ist der prozentuale Anstieg höher. Die **Beschäftigungsquote** beschreibt den Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Düsseldorf verzeichnet mit rund 63 Prozent die höchste Beschäftigungsquote unter den kreisfreien Städten.

0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich

Auf den nachfolgenden Seiten bilden wir das Indikatorenset der LAG 21 als interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte ab. Detaillierte Informationen zur Aussagekraft und Differenzierung der einzelnen Indikatoren enthält der Nachhaltigkeitsbericht der LAG 21⁶. Wenn wir für Kennzahlen keinen Wert ermitteln können, geben wir in der entsprechenden Spalte den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“.

⁶ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

Nachhaltigkeitsindikatoren⁷ der Stadt Düsseldorf

Themenbereich / Indikator	Düsseldorf 2012	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Kontextindikatoren Demografie⁸									
Abhängigenquotient in Prozent (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter)	48,69	48,82	42,98	53,41	56,25	57,84	62,08	23	2024
Entwicklung des Abhängigenquotienten seit 2012 in Prozent	k. A.	0,27	0,12	2,74	6,59	8,14	17,26	23	2024
Bevölkerungsentwicklung seit 2012 in Prozent	k. A.	7,05	0,40	2,51	3,66	5,16	10,06	23	2024
Anteil der EW* 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ⁹	17,80	18,84	18,21	19,47	20,35	20,75	22,29	23	2024
Anteil der EW* ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹⁰	5,16	6,64	5,80	6,55	6,95	7,36	8,30	23	2024
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	2,48	-7,26	-4,02	-1,47	0,51	7,08	23	2024
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	5,42	5,00	3,46	5,84	6,91	8,42	13,01	23	2023

⁷ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

⁸ Als Vergleichsjahr ist hier das Jahr 2024 ausgewiesen. Die gpaNRW verwendet für das Vergleichsjahr 2024 durchgängig die Einwohnerzahlen am Stichtag 31.12.2023.

⁹ Die gpaNRW berücksichtigt beim Jugendanteil die Bevölkerung unter 21 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung unter 15 Jahren dar.

¹⁰ Die gpaNRW berücksichtigt beim Altenanteil die Bevölkerung über 80 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung über 65 Jahren dar.

Themenbereich / Indikator	Düsseldorf 2012	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Entwicklung der Schulabgehenden allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss seit 2012 in Prozent	k. A.	-7,70	-32,62	7,83	29,31	45,05	81,39	23	2023
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss ¹¹ in Prozent	45,06	48,27	28,64	39,91	41,46	45,41	55,91	23	2023
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	18,26	23,62	11,28	16,70	18,40	23,71	29,46	23	2024
Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen in Prozent	92,23	91,76	74,94	83,00	85,77	90,90	94,67	23	2024
Wahlen									
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	77,24	66,66	71,88	73,80	76,65	83,90	23	2021
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	63,84	52,29	56,65	59,81	63,83	74,34	23	2024
Wahlbeteiligung Kreistagswahl/Wahl Vertretung kfS in Prozent	k. A.	52,57	39,15	43,53	47,59	51,13	62,96	22	2020
Fläche									
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* seit 2012 in Prozent	k. A.	-3,37	-9,27	-5,36	-3,15	-1,81	3,43	23	2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm ¹²	221	213	213	249	283	311	421	23	2023

¹¹ Als höherer Schulabschluss wird die Allgemeine Hochschulreife sowie die Fachhochschulreife berücksichtigt.

¹² Die Erhebung für die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung erfolgt seit dem Jahr 2016 durch das Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS). Zuvor lagen der Erhebung die Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) zugrunde. Mit dieser Umstellung gingen auch Änderungen und Erweiterungen des Nutzungsartenkatalogs einher, sodass die verwendeten Definitionen und Abgrenzungen nicht in vollem Umfang übereinstimmen. Die Vergleichbarkeit der Werte ist daher nicht in vollem Umfang gegeben.

Themenbereich / Indikator	Düsseldorf 2012	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Flächeninanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche) seit dem Vorjahr in ha	55,01	0,00	-39	-7,50	0,00	4,00	38	23	2023
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW*	5,46	3,61	1,37	2,59	3,74	5,70	9,32	23	2023
Klima und Energie									
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	2,33	1,99	3,56	4,80	10,66	20,32	23	2023
Mobilität									
Entwicklung der PKW-Dichte seit 2012 in Prozent	k. A.	7,33	-3,39	6,94	9,91	11,25	15,56	23	2024
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW*)	479	514	458	503	527	553	592	23	2024
Pendelindensaldo je 100 EW*	27,31	29,89	-9,24	-1,77	1,39	9,33	29,89	23	2023
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrsunfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-3,21	-0,54	-9,19	1,70	2,91	5,89	12,34	23	2023
Kommunale Finanzen¹³									
Entwicklung der Steuereinnahmekraft je EW* seit 2012 in Prozent	k. A.	79,99	24,40	44,08	53,65	69,92	195	23	2023

¹³ Die gpaNRW analysiert im Teilbericht Finanzen die Schuldenlage der Kommunen. Die Indikatoren der LAG 21 zur Verschuldung nutzen Daten von IT.NRW. Diese Daten beinhalten teilweise andere Beurteilungen / Zuordnungen von kommunalen Beteiligungen und Eigenbetrieben als es in unserer Prüfungsdefinition und –darstellung vorgesehen ist. Daher kann es zu erheblichen Abweichungen kommen, sodass wir an dieser Stelle auf die Darstellung von Verschuldungsindikatoren verzichten und auf den Teilbericht Finanzen verweisen.

Themenbereich / Indikator	Düsseldorf 2012	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr
Steuereinnahmekraft je EW* in Euro	1.989	3.581	965	1.333	1.487	1.688	3.581	23	2023
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote ¹⁴ in Prozent	12,50	11,20	8,40	11,70	13,60	16,40	22,10	23	2023
Entwicklung der Mindestsicherungsquote seit 2012 in Prozent	k. A.	-10,40	-11,54	1,54	5,65	10,56	22,30	23	2023
Arbeit und Wirtschaft									
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort seit 2012 in Prozent	k. A.	27,81	13,78	16,95	20,63	24,14	32,30	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	211.090	269.786	44.028	68.232	99.770	138.290	447.146	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige	940	1.087	447	546	631	738	1.087	23	2024
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	53,23	63,60	54,47	58,14	59,50	60,73	63,60	23	2024
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW*	11,68	10,60	5,05	6,75	7,50	8,00	13,53	23	2024
Arbeitslosenanteil in Prozent (Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	11,43	9,24	6,63	9,98	10,96	13,31	17,87	23	2024

¹⁴ Als Mindestsicherungsleistungen werden die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII und Regelleistungen nach dem AsylbLG verstanden.

Themenbereich / Indikator	Düsseldorf 2012	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 100.000 EW*	169	152	122	161	182	203	231	23	2023

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

Die gpaNRW stellt die Haushaltssituation auf Basis der festgestellten Jahresabschlüsse 2019 bis 2023 dar. Für die Plandaten berücksichtigen wir den bekannt gemachten Haushaltsplan 2024 und den beschlossenen Haushaltsplan 2025.

Die Stadt Düsseldorf ist derzeit **haushaltsrechtlich noch uneingeschränkt handlungsfähig**. Ihr Haushalt ist genehmigungsfrei. Interkommunal verglichen hat keine andere kreisfreie Stadt eine so **gute Eigenkapitalausstattung**. Die Jahresüberschüsse der Jahre 2019 bis 2023 haben das Eigenkapital der Stadt weiter erhöht. Dabei konnte die Stadt die Jahresüberschüsse 2020 und 2021 aber nur mithilfe der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG¹⁵ bzw. NKF-CUIG¹⁶ darstellen.

Bis einschließlich 2028 plant die Stadt Düsseldorf durchgehend **Defizite**. Sofern sich diese realisieren, werden sie nicht nur das Eigenkapital mindern, sondern auch die Ausgleichsrücklage bereits 2026 aufbrauchen. Die Stadt Düsseldorf könnte diese dann nicht mehr als Risikovor-sorge zum Ausgleich folgender defizitärer Jahresergebnisse nutzen. Nach derzeitigem Stand und ersten Überlegungen zum Haushaltsplan 2026 wird die Stadt ihre Ausgleichsrücklage voraussichtlich auch 2026 nicht aufbrauchen.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Düsseldorf sind einwohnerbezogen geringer als den meisten anderen kreisfreien Städten**. Durch die umfangreiche Investitionstätigkeit haben die Investitionskredite der Stadt von 2019 bis 2023 um 264 Mio. Euro zugenommen. Zwischenzeitlich erforderlich gewordene Liquiditätskredite bilanziert die Stadt Düsseldorf 2023 dagegen nicht mehr. Für das Gebäude- und Straßenvermögen besteht auch weiterhin ein **Reinvestitionsbedarf**. Um dem entgegenzuwirken plant die Stadt Düsseldorf umfangreiche Investitionen. Ebenso plant sie umfangreiche Maßnahmen, um die Ziele des Klimaschutzes zu erreichen. Durch die geplanten Investitionen wird der investive Kreditbedarf von 341 Mio. Euro im Jahr 2023 auf mehr als 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2028 zunehmen. Sofern sich die Planung

¹⁵ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

¹⁶ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

realisiert, wird die geplante fehlende Selbstfinanzierungskraft 2028 zu einem Bedarf an Liquiditätskrediten von mehr als einer Milliarde Euro führen. Damit einher geht eine enorm steigende Zinsbelastung des städtischen Haushalts. Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen werden den städtischen Haushalt 2028 mit rund 106 Mio. Euro belasten. 2023 liegt die jährliche Zinsbelastung noch bei 8,51 Mio. Euro. In der Vergangenheit musste die Stadt Düsseldorf die Liquiditätskredite nicht in geplanter Höhe aufnehmen.

In Hinblick auf den sich perspektivisch verschlechternden Haushaltsstatus, die geplante steigende Verschuldung und die damit einhergehende massive Belastung des städtischen Haushalts durch Zinsaufwendungen, hält die gpaNRW es für notwendig, dass die Stadt Düsseldorf ihre Haushaltssituation weiterhin durch Konsolidierungsmaßnahmen verbessert.

Haushaltssteuerung

Auf Basis des 2019 beschlossenen Konzepts „Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ hat sich die Stadt Düsseldorf zum Ziel gesetzt, den städtischen Haushalt auf Ebene der Produkte mit den 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) zu verknüpfen und Produktbeschreibungen mit strategischen und operativen Zielen und Kennzahlen zur Nachhaltigkeit zu versehen. Sie möchte damit Transparenz über die nachhaltige Entwicklung in Düsseldorf herstellen und ermöglichen, die Verteilung der Finanzressourcen an Nachhaltigkeitszielen auszurichten. Die Stadt hat mit dem Haushalt 2023 begonnen, den **Nachhaltigkeitshaushalt** bei den Produkten eines Pilotamtes umzusetzen. Bis 2028 möchte sie diesen gesamtstädtisch realisieren.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tragen dazu bei, unwirtschaftliche Investitionen zu vermeiden. Sie entlasten den Haushalt langfristig. Die Stadt Düsseldorf führt regelmäßig **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Bislang hat die Stadt keine klaren Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW für Investitionen definiert, ab denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich sind. Ebenso hat sie noch keine Standards oder Arbeitshilfen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verschriftlicht. Diese wären hilfreich, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen systematisch, transparent, vergleichbar, objektiv, vollständig und nachvollziehbar auszugestalten.

Art, Umfang und Dauer von **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt Düsseldorf geregelt. Mit den originären Haushaltsansätzen steigen in den zurückliegenden Jahren auch die Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich deutlich an. Dabei überträgt Düsseldorf einwohnerbezogen weniger investive Ermächtigungen als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Gleichzeitig realisiert die Stadt durchschnittlich nur die Hälfte ihrer investiven Maßnahmen in der eingeplanten Zeit, sodass sich Plan-/ Ist-Abweichungen im Haushalt ergeben.

Das **Kredit- und Anlagemanagement** der Stadt Düsseldorf ist sicherheitsorientiert. Die Stadt hat Dienstanweisungen für die Aufnahme von Liquiditätskrediten und ihr Anlagemanagement. Die Regelungen enthalten strategische Vorgaben und treffen operative Verfahrensvorgaben zur Aufnahme von Liquiditätskrediten und zu Geldanlagen. Zur Aufnahme von Investitionskrediten hat die Stadt Düsseldorf bereits ein etabliertes Verfahren, das sie aktuell noch nicht in einer Dienstanweisung verschriftlicht hat. Durch den geplant deutlich steigenden Kreditbedarf wirkt sich der Anstieg der Zinsen, aber auch der Anstieg des steigenden Zinsniveaus nachhaltig auf den städtischen Haushalt aus. Die Stadt sollte daher darauf achten, Konzentrationsrisiken zu

vermeiden. Sowohl für das Kredit-, als auch für das Anlagemanagement praktiziert die Stadt Düsseldorf ein Berichtswesen, das Entscheidungstragenden wesentliche Informationen bereitstellt.

Das **Fördermittelmanagement** ist in Düsseldorf bereits gut aufgestellt. Die Fachämter akquirieren und bewirtschaften Fördermittel vorwiegend dezentral. Zur Stärkung der Fördermittelakquise hat die Stadt 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement (ZFM) eingerichtet, das Fachwissen zum Fördermittelmanagement bündelt und den Fachämtern beratend zur Seite steht. Dazu hält es ein umfangreiches Serviceangebot für die Vorbereitung und Durchführung von Förderprojekten bereit. Als Arbeitshilfe hat das ZFM das „Handbuch Fördermittelmanagement“ erstellt. Informationen zu allen Förderprojekten pflegt das ZFM in einer zentralen Datei und sichert so einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten. Auf dieser Basis hat das ZFM auch ein förderbezogenes Berichtswesen etabliert.

1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Teilbericht „0. Vorbericht“.

1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Besteht eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie geht die Stadt mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen im Haushalt um?
 - Führt die Stadt bei Investitions- und Beschaffungsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch?
 - Beschäftigt sich die Stadt mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordern?

- Wie hat die Stadt als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Wie geht die Stadt mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab-schlüsse. Zusätzlich beziehen wir die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab-schlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein. Die gpaNRW hat zudem Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Daten-abfragen erhoben.

In der Anlage dieses Teilberichts liefern ergänzende Tabellen zusätzliche Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen aus der aktuellen Prüfung das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bi-lanz-) Posten sowie ergänzende Berechnungen.

1.4 Haushaltssituation

- ➔ Die Stadt Düsseldorf ist durch ihren fiktiv ausgeglichenen Haushalt 2025 noch uneinge-schränkt handlungsfähig. Für künftige Jahre plant die Stadt durchgängig Defizite. Sie würde ihre Ausgleichsrücklage damit voraussichtlich komplett verzehren. Der Haushalt würde ge-nehmigungspflichtig.
- ➔ Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist hoch. Gleichzeitig hat Stadt die gerings-ten Gesamtverbindlichkeiten Konzern aller kreisfreien Städte. Hierzu tragen auch die gerin-gen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts bei. Zukünftig werden jedoch die Investitions-und Liquiditätskredite sehr stark steigen. Die Zinsbelastungen werden die Handlungsspiel-räume der Stadt einschränken. Belastungen drohen durch Reinvestitionsbedarfe für das Ge-bäudevermögen sowie das Straßenvermögen.

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum einer Stadt zur Gestaltung ihres Lei-stungsangebots. Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft erfüllt folgende Kriterien:

- *Die Handlungsfähigkeit einer Stadt sollte nicht durch die Genehmigungspflicht eines Haushaltssicherungskonzeptes oder einer Verringerung der allgemeinen Rücklage einge-schränkt sein. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Stadt 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. Daneben ist eine gute Eigenkapitalausstattung die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.*
- *Um zukünftig Gestaltungsmöglichkeiten zu haben und dem Grundsatz der Generationen-gerechtigkeit zu entsprechen, sollte eine Stadt hohe Schulden und Reinvestitionsbedarfe vermeiden. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Stadt.*

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Düsseldorf 2019 bis 2025

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2023	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2025	beschlossen	noch offen	noch offen	HPI / - / -

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2018. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2019. Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.4.1 Haushaltsstatus

→ Die Stadt Düsseldorf ist uneingeschränkt handlungsfähig. Ihr Haushalt ist genehmigungsfrei.

Haushaltsstatus Düsseldorf 2019 bis 2025

Haushaltsstatus*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 am Haushaltsplan.

Jahresergebnisse und Rücklagen Düsseldorf 2023 bis 2028

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand in Mio. Euro	294	-313	-215	-324	-257	-286
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	702	389	175	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	7.514	7.514	7.514	7.365	7.108	6.822

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	-149	-257	-286
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,00	0,00	0,00	1,99	3,49	4,02
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	3,81	2,71	4,22	3,49	4,02

bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, inwieweit die Stadt negative Jahresergebnisse ausgleichen kann.

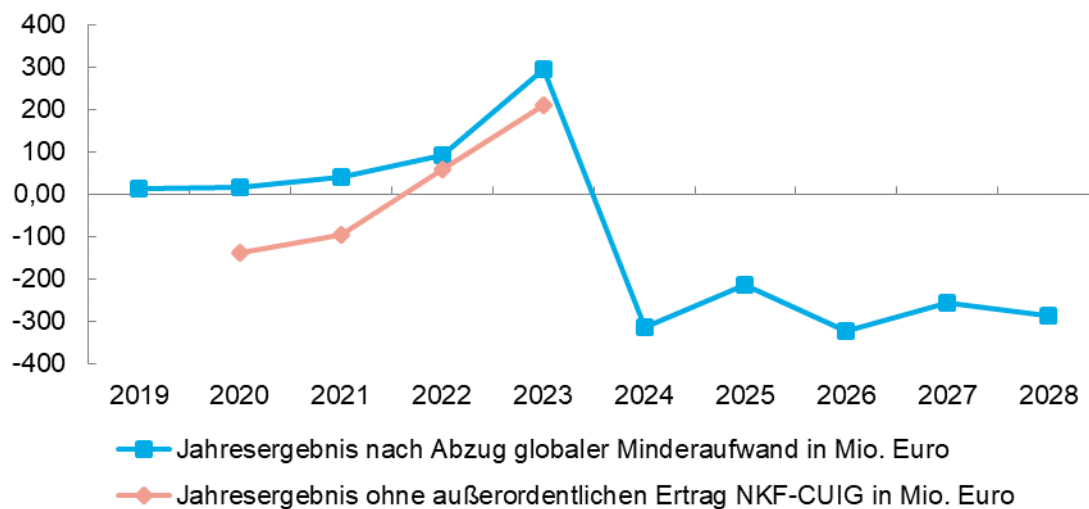
Die von der Stadt Düsseldorf geplanten Defizite verzehren die Ausgleichsrücklage 2026 planmäßig komplett. Ab diesem Zeitpunkt reduzieren die geplanten Fehlbeträge die allgemeine Rücklage. Der Haushalt der Stadt Düsseldorf wird dann genehmigungspflichtig. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts besteht weiterhin nicht.

Im Zuge erster Überlegungen zum Haushaltsplan 2026 geht die Stadt Düsseldorf aktuell davon aus, dass sie ihre Ausgleichsrücklage 2026 nicht komplett verzehrt.

1.4.2 Jahresergebnisse

- Die Stadt Düsseldorf hat zwischen 2019 und 2023 positive Jahresergebnisse erzielt. 2020 und 2021 konnte die Stadt die Jahresüberschüsse nur mithilfe der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG darstellen. Für künftige plant die Stadt durchgängig Defizite.

Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2028



*bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die **Stadt Düsseldorf** erzielte in allen Ist-Jahren bis 2023 positive Jahresergebnisse. In den Jahren 2020 und 2021 konnte sie diese nur mithilfe der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG darstellen.

In den Ist-Jahren bis 2023 realisierte Düsseldorf einen summierten Jahresüberschuss in Höhe von 456 Mio. Euro. Damit konnte die Stadt ihre Jahresergebnisse gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen um insgesamt 1.156 Mio. Euro verbessern.

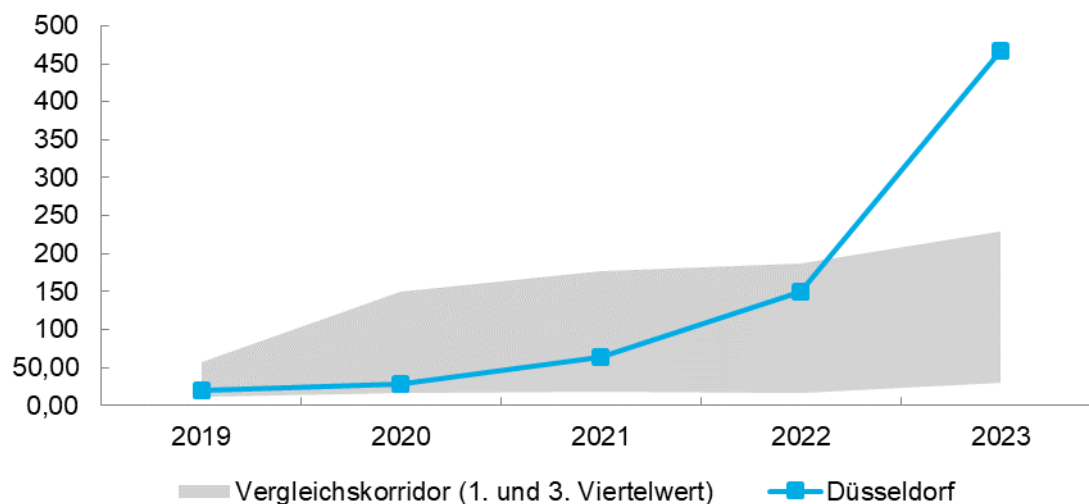
Die Gründe für die Ergebnisverbesserungen sind vielfältig. Unter anderem haben folgende Entwicklungen dazu beigetragen, dass die Stadt Düsseldorf ihre Jahresergebnisse jährlich gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen verbessern konnte:

- 2019 erzielte die Stadt rund 13 Mio. Euro höhere Steuererträge als geplant. Im Wesentlichen fiel durch die erhöhte Sonderleistung des Bundes an den Integrationskosten der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer höher aus. Aber auch bei der Gewerbesteuer konnte Düsseldorf Mehrerträge generieren. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen fielen dagegen Minderaufwendungen in Höhe von 74,88 Mio. Euro gegenüber dem fortgeschriebenen Haushaltsansatz an. Diese stehen im Zusammenhang mit dem Gebäudemanagement, der Gebäudereinigung, dem Immobilienhandel, den Schulträgeraufgaben und dem Umweltschutz.
- Während die Stadt Düsseldorf bei den Steuern 2020 Mindererträge von 326 Mio. Euro erzielte, nahmen die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen um 247 Mio. Euro zu. Die Mindererträge bei Steuern sind vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Corona-Pandemie die Gewerbesteuererträge rund 319 Mio. Euro und die Gemeindeanteile aus der Einkommensteuer rund 30 Mio. Euro hinter den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen zurückblieben. Kompensiert wurden diese teilweise aus Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz in Höhe von 233 Mio. Euro. Einsparungen konnte die Stadt darüber hinaus bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit Minderaufwendungen in Höhe von rund 61 Mio. Euro und Transferaufwendungen in Höhe von rund 19 Mio. Euro erzielen. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ergeben sich die Minderaufwendungen zu einem großen Teil aus Minderaufwendungen bei der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken. Bei den Transferaufwendungen ist vor allem die verminderte Gewerbesteuerumlage prägend. Die wesentlichste Verbesserung des Jahresergebnisses ergibt sich dadurch, dass die Stadt Düsseldorf im Jahresabschluss erstmalig einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG buchte. Dieser hat das Jahresergebnis um 157 Mio. Euro verbessert und dazu geführt, dass es positiv ist.
- 2021 musste die Stadt von dem ursprünglich geplanten außerordentlichen Ertrag in Höhe von 335 Mio. Euro zur Kompensation der Belastungen aus der Corona-Pandemie im Jahresabschluss nur 134 Mio. Euro ansetzen. Die Steuererträge haben wieder zugenommen und das geplante Jahresergebnis um 208 Mio. Euro verbessert. Alleine 198 Mio. Euro dieser Verbesserungen entfallen auf die Gewerbesteuer. Auch bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen konnte die Stadt Minderaufwendungen in Höhe von 120 Mio. Euro realisieren. Diese basieren wesentlich auf verminderten Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen.

- 2022 konnte die Stadt erstmalig seit Beginn der Corona-Pandemie auch ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG wieder ein ausgeglichenes Jahresergebnis darstellen. Vor allem die Gewerbesteuererträge nahmen weiter zu: Das Ergebnis lag hier 349 Mio. Euro über dem fortgeschriebenen Haushaltsansatz. Minderaufwendungen erzielte die Stadt Düsseldorf erneut bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von rund 43 Mio. Euro, vor allem bei Klimaschutzmaßnahmen.
- 2023 erzielte die Stadt Düsseldorf die höchste Ergebnisverbesserung. Hier hat sie gegenüber dem fortgeschriebenen Haushaltsansatz 597 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge generiert. Inflationsbedingte Preissteigerungen haben zu Gewinnen bei den Unternehmen geführt, die wiederum zu den Mehrerträgen führten. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen unterschritt Düsseldorf den fortgeschriebenen Haushaltsansatz um 228 Mio. Euro. Neben Minderaufwendungen aufgrund verschobener Maßnahmen im Klimaschutzprogramm, musste die Stadt vor allem die aufgrund des Ukraine-Krieges hoch geplanten fortgeschriebenen Haushaltsansätze für Energieaufwendungen nicht ausschöpfen.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Düsseldorf bei der Kennzahl „Jahresergebnis je EW“ wie folgt:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2019 bis 2023



* Einwohnerin bzw. Einwohner

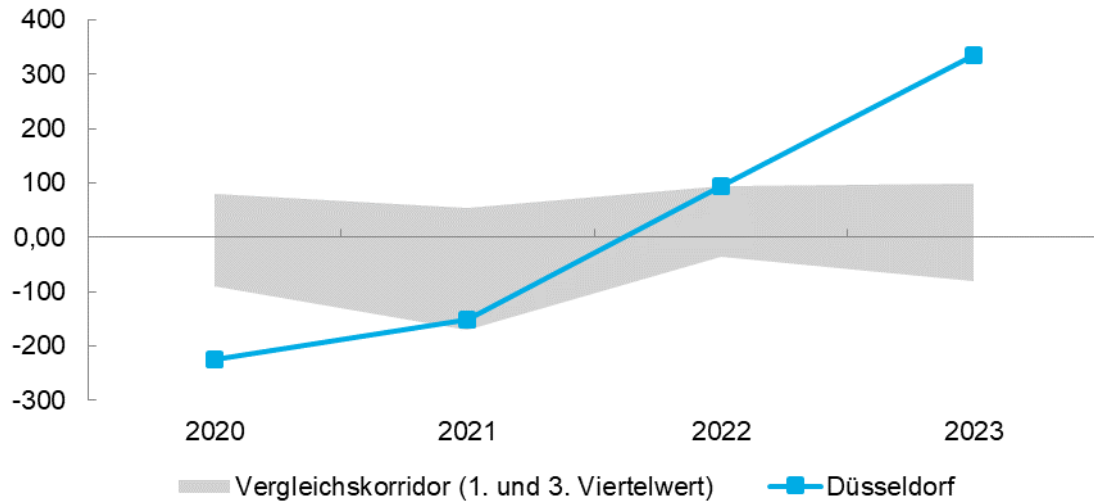
Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die **Tabelle 3 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Die Stadt Düsseldorf erzielte in den Jahren 2019 bis 2023 zwar durchgehend positive Jahresergebnisse. Im interkommunalen Vergleich der Kennzahl „Jahresergebnis je EW“ positioniert sich die Stadt jedoch unterschiedlich. Während sie 2023 das Maximum bildet, erzielten 2020 mehr

als 50 Prozent der übrigen Kommunen einwohnerbezogen bessere Jahresergebnisse. In den übrigen Jahren positioniert sich die Stadt Düsseldorf auf dem Niveau des Medians bzw. überdurchschnittlich.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020* bis 2023



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

*Die Tabelle stellt die interkommunalen Vergleichswerte erst ab 2020 dar, weil erst ab diesem Jahr eine Isolierung der Corona-bedingten Schäden möglich war.

Die **Tabelle 4 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Bei Betrachtung der Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich, ändert sich vor allem in den Jahren 2020 und 2021 die Positionierung der Stadt Düsseldorf. 2020 erzielt einwohnerbezogen keine andere kreisfreie Stadt ein schlechteres Jahresergebnis. 2021 liegt das Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG unter dem Median, statt darüber. Auf die gute Positionierung der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse im interkommunalen Vergleich des Jahres 2023 haben die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG dagegen keinen Einfluss. Die Stadt Düsseldorf bildet hier weiterhin das Maximum.

Zukünftig geht die Stadt Düsseldorf von einer schlechter werdenden Haushaltssituation aus. Sie plant für die Jahre 2024 bis 2028 unter Berücksichtigung eines globalen Minderaufwands im Jahr 2025 in Höhe von 80 Mio. Euro ein summiertes Defizit in Höhe von - 1.394 Mio. Euro. Hier wirken sich vor allem starke Aufwandssteigerungen für die Personalaufwendungen und Transferaufwendungen verschlechternd aus. Bei den Transferaufwendungen steigen planmäßig vor allem die Zuweisungen und Zuschüsse, die Sozialtransferaufwendungen und die Landschaftsumlage. Belastend wirkt u. a. der gestiegene Zuschussbedarf der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf GmbH durch die Stadt Düsseldorf zur Deckung des Finanzierungsdefizits der Rheinbahn AG. Dieser wird in den nächsten Jahren weiter steigen und den städtischen Haushalt belasten.

Gleichzeitig plant die Stadt Düsseldorf aber auch steigende Steuererträge, die die steigenden Aufwendungen abmildern.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Düsseldorf mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze Düsseldorf in von Hundert 2024

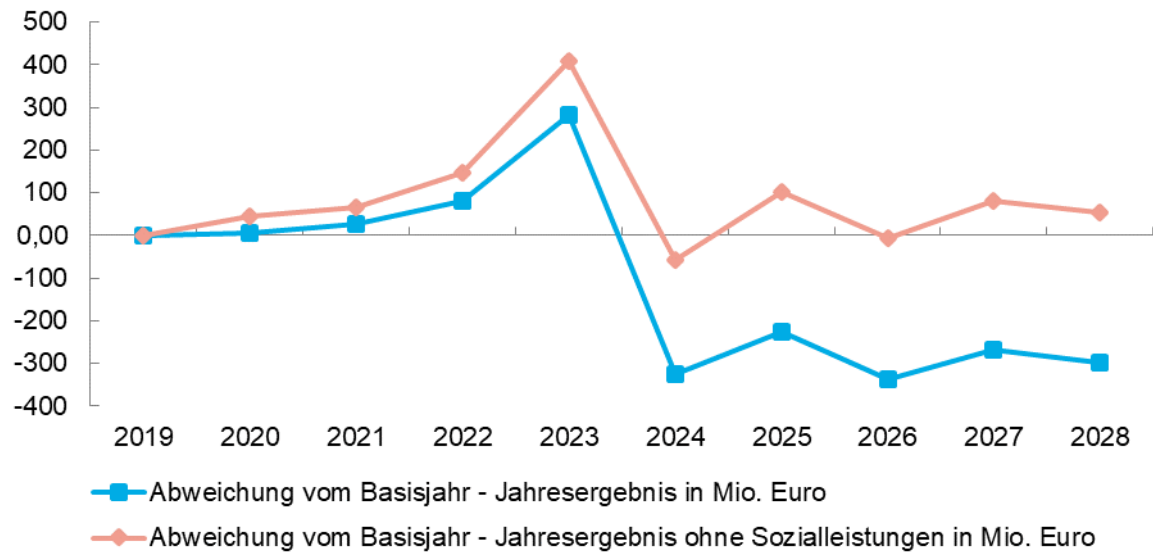
Steuerart	Düsseldorf	Durchschnittswert der kfS*	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	156	271	243
Grundsteuer B	440	660	530
Gewerbesteuer	440	484	436

* arithmetisches Mittel

Die Stadt Düsseldorf hat im Betrachtungszeitraum seit 2019 ihre Hebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer nicht verändert. Die Hebesätze der Stadt sind geringer als die durchschnittlichen Hebesätze der übrigen kreisfreien Städte. Zum 1. Januar 2025 erfolgt die Neufestsetzung der Grundsteuer. Ziel und Vorgabe des Bundesgesetzgebers ist es, dass die Grundsteuerreform insgesamt aufkommensneutral gestaltet werden soll. Zu diesem Zwecke orientiert sich die Stadt Düsseldorf am Niveau der vom Land NRW empfohlenen aufkommensneutralen Hebesätzen: Sie erhöht den Hebesatz der Grundsteuer A auf 295 v. H. und reduziert den Hebesatz der Grundsteuer B auf 374 v. H. Auf differenzierte Hebesätze der Grundsteuer B für Wohngebäude und Nichtwohngebäude verzichtet die Stadt. Den Hebesatz der Gewerbesteuer lässt die Stadt Düsseldorf mit der Haushaltssatzung 2025 unverändert.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Landschaftsumlage haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die folgende Grafik zeigt, wie die Sozialleistungen die Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2019 beeinflussen.

Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2028



Die **Tabelle 5 in der Anlage** enthält die Berechnungen hierzu.

Zu den Sozialleistungen zählt die gpaNRW die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ und „Kinder-Jugend- und Familienhilfe“ sowie die Landschaftsumlage.

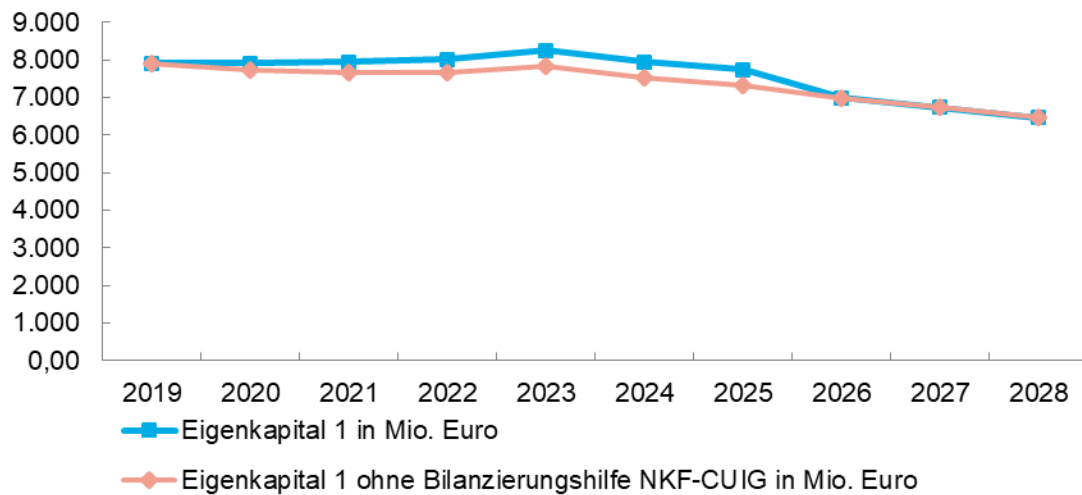
2019 betragen die Sozialleistungen in Summe 879 Mio. Euro und belasten in dieser Höhe die Jahresergebnisse. Bis 2028 nehmen die Sozialleistungen weiter zu und belasten die Jahresergebnisse in zunehmenden Umfang. 2028 muss die Stadt Düsseldorf schließlich rund 1.231 Mio. Euro Sozialleistungen in ihren Jahresergebnissen kompensieren.

Die Auswirkungen der Jahresergebnisse auf das Eigenkapital beschreibt das folgende Kapitel.

1.4.3 Eigenkapital

- Die Stadt Düsseldorf hat eine hohe Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Defizite verzehren die Ausgleichsrücklage. Die Stadt kann diese dann nicht mehr zum Ausgleich defizitärer Jahresergebnisse nutzen.

Eigenkapital Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2028



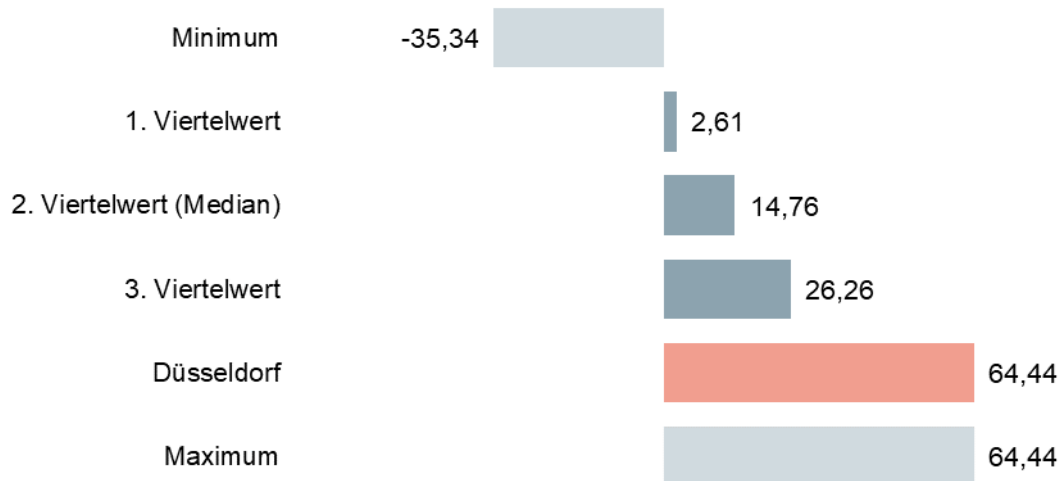
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in den **Tabellen 6 und 7 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Die in Summe positiven Jahresergebnisse der Ist-Jahre haben das Eigenkapital der Stadt Düsseldorf positiv beeinflusst. Es hat zum 31. Dezember 2023 einen Stand in Höhe von 8.263 Mio. Euro. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch um 1.394 Mio. Euro mindern, sollten sie tatsächlich eintreten.

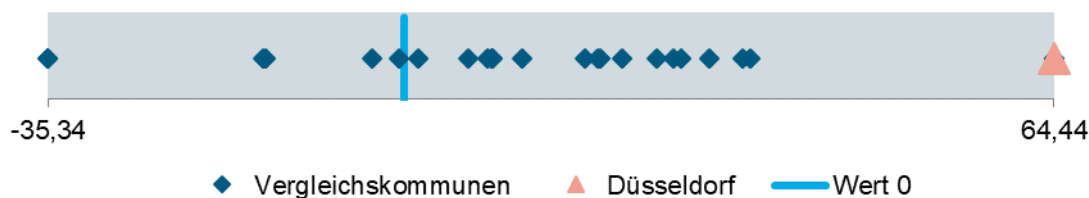
Darüber hinaus enthält die Bilanz der Stadt Düsseldorf 2023 Aufwendungen zum Erhalt der gemeindlichen Leistungsfähigkeit in Höhe von insgesamt 409 Mio. Euro. Der Rat der Stadt Düsseldorf hat beschlossen, die infolge des NKF-CIG bzw. NKF-CUIG gebildete Bilanzierungshilfe im Haushaltsjahr 2026 vollständig gegen die allgemeine Rücklage erfolgsneutral auszubuchen. Hierdurch vermeidet die Stadt eine Erhöhung der geplanten Jahresfehlbedarfe ab 2026 und belastet ihren Ergebnishaushalt künftig nicht weiter.

Interkommunal verglichen hat Düsseldorf die höchste Eigenkapitalausstattung:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahlen	Düssel- dorf	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilan- zierungshilfe NKF-CUIG	63,27	-39,75	1,87	8,13	22,95	63,27	22
Eigenkapitalquote 2	76,80	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilan- zierungshilfe NKF-CUIG	76,03	-24,27	16,90	30,21	40,13	76,03	22
Ausgleichsrücklage je EW	1.116	0,00	87,81	367	569	1.673	22

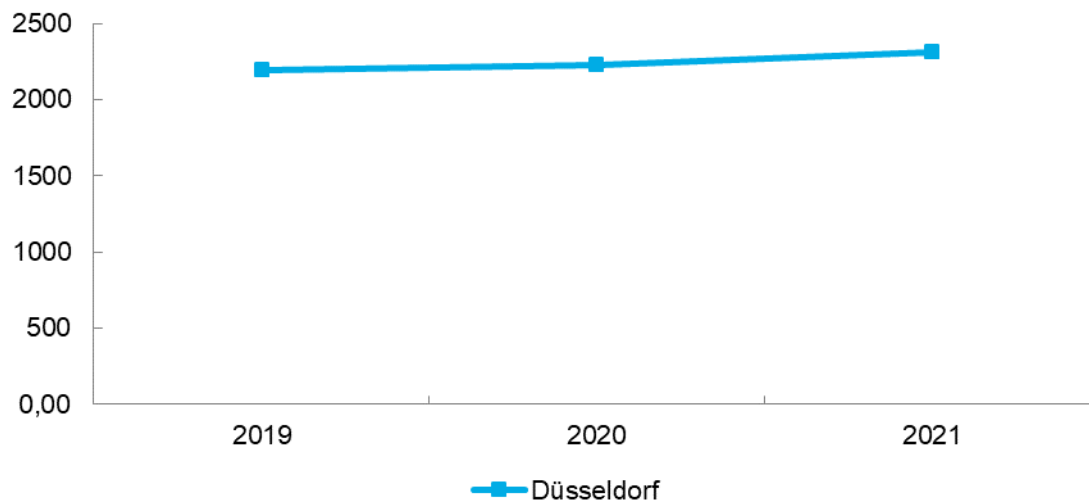
Auch bei den übrigen Eigenkapitalquoten bildet die Stadt Düsseldorf entweder das Maximum oder positioniert sich im besten Vergleichsviertel. Die geplanten Defizite werden die Ausgleichsrücklage jedoch verzehren, sollten sie tatsächlich eintreten. Die Stadt Düsseldorf könnte diese dann nicht weiter als Risikovorsorge zum Ausgleich defizitärer Jahresergebnisse nutzen.

1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Stadt Düsseldorf liegt im interkommunalen Vergleich auf dem Niveau des Minimalwerts bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW. Bis 2028 plant die Stadt Düsseldorf einen deutlichen Anstieg ihrer investiven Kreditverbindlichkeiten. Auch die Liquiditätskredite werden planmäßig erheblich ansteigen, sollte sich die Planung realisieren. Damit geht ein massiver Anstieg der Zinsbelastung einher. Dies wird die Handlungsfähigkeit der Stadt deutlich einschränken.

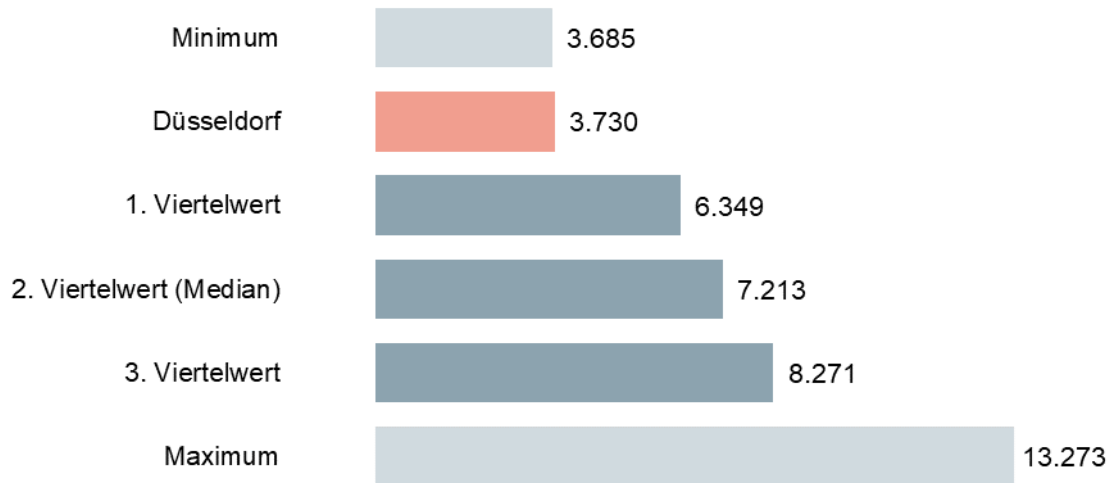
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2021



Die einzelnen Werte stehen in der **Tabelle 8 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Düsseldorf verwendet. Für die Folgejahre liegen bislang keine weiteren Gesamtabschlüsse der Stadt Düsseldorf vor. Für das Jahr 2022 hat die gpaNRW daher die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen bei der Verwaltung angefragt. Da die Stadt Düsseldorf die wesentlichen Verflechtungen der Mehrheitsbeteiligungen untereinander zum jetzigen Zeitpunkt nicht ohne erheblichen Aufwand saldieren bzw. eliminieren kann, sind die Gesamtverbindlichkeiten des Jahres 2022 aus Gründen mangelnder Vergleichbarkeit nicht mit in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Daher zielt der nachfolgende Vergleich auf das Jahr 2021 ab. Soweit von anderen Städten nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2021



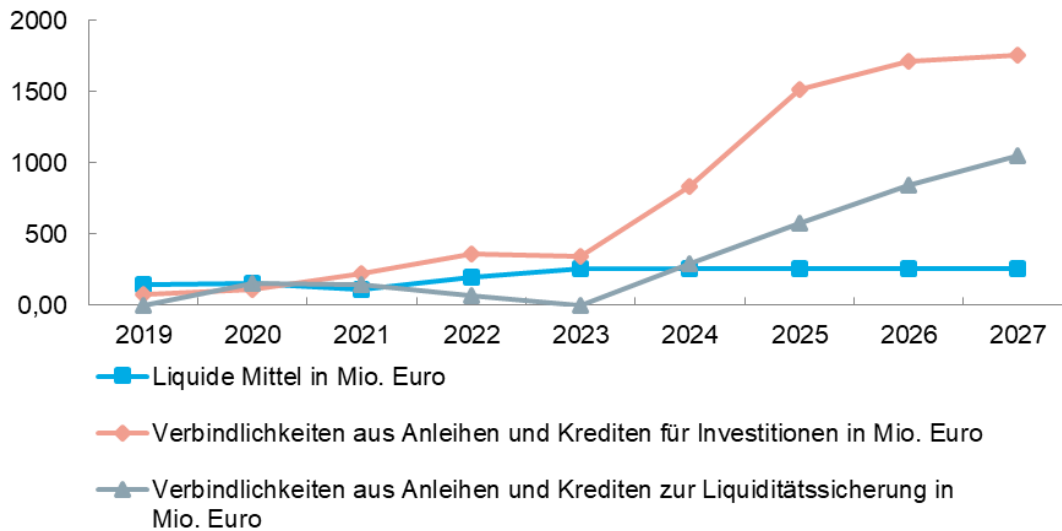
In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Von 2019 bis 2021 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbunds Stadt Düsseldorf um 116 Mio. Euro auf 2.314 Mio. Euro gestiegen. Einwohnerbezogen sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten gleichwohl gering.

Bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts können wir auf aktuellere Werte bis 2023 zurückgreifen. Von 2019 bis 2023 haben die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Düsseldorf um 385 Mio. Euro auf 696 Mio. Euro zugenommen.

Investitionskredite, Liquiditätskredite und Liquide Mittel Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2023



Die einzelnen Werte stehen in der **Tabelle 10 in der Anlage** dieses Teilberichts.

In den Ist-Jahren bis 2023 sind vor allem die Investitionskredite der Stadt Düsseldorf gestiegen. Sie haben um 264 Mio. Euro zugenommen. Sie enthalten auch einen Förderkredit für den Bau von Flüchtlingsunterkünften. Dieser hat 2023 einen Stand in Höhe von rund 36 Mio. Euro. Daneben enthalten die Investitionskredite auch Kreditverbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ in Höhe von rund 26 Mio. Euro. Für dieses trägt das Land die Zins- und Tilgungsleistungen.

Von 2019 bis 2023 hatte die Stadt zwischenzeitlich Liquiditätskredite in Anspruch nehmen müssen. Zum 31. Dezember 2023 konnte sie diese vollständig abbauen. Wie bei den Jahresergebnissen kam es bei den Liquiditätskrediten in der Vergangenheit zu Plan-/ Ist-Abweichungen. Die Stadt unterschreitet ihre Haushaltsansätze überwiegend.

Erhöhend auf die Verbindlichkeiten wirken zudem die erhaltenen Anzahlungen. Diese haben sich von 2019 bis 2023 von 88,99 Mio. Euro auf 213 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Unter diese fallen Fördermittel, die die Stadt bereits erhalten, aber noch nicht für die vorgesehenen Zwecke verwendet hat. In Düsseldorf fallen darunter verschiedene Baumaßnahmen. Die Steigerungen von 2022 zu 2023 betreffen im Wesentlichen Zuwendungen vom Bund und Land für den 1. Bauabschnitt der Linie U 81 in Höhe von rund 31 Mio. Euro.

Bis 2028 plant die Stadt Düsseldorf durchgängig negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese betragen von 2024 bis 2028 summiert – 1.026 Mio. Euro. Damit hat die Stadt keine Mittel, die sie für die ordentlichen Tilgungsleistungen oder die Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.

Nach Abzug der investiven Einzahlungen (vor allem Zuwendungen) verbleibt für 2024 bis 2028 ein investiver Finanzierungsbedarf in Höhe von 1.665 Mio. Euro, u. a. für Maßnahmen zur Realisierung der Klimaziele. Nähere Informationen enthält der Teilbericht 5 „Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“. Den investiven Finanzierungsbedarf plant die Stadt Düsseldorf vor allem durch die Aufnahme von Investitionskrediten zu decken. Darüber hinaus plant die Stadt einen starken

Anstieg der Liquiditätskredite. Sollten diese tatsächlich erforderlich werden, wird dies die Handlungsfähigkeit der Stadt deutlich einschränken. Die Zinsbelastungen werden zukünftig massiv zunehmen. 2023 weist die Stadt Düsseldorf Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von 8,51 Mio. Euro aus. 2028 plant die Stadt dagegen eine jährliche Belastung des Jahresergebnisses durch Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von rund 106 Mio. Euro. Diesen Betrag muss die Stadt dann an anderer Stelle kompensieren.

1.4.4.2 Vermögen

- Die Stadt Düsseldorf hat in den vergangenen Jahren umfassend in ihr Gebäudevermögen investiert, um bestehende Sanierungsbedarfe zu beheben. Auch für künftige Jahre plant die Stadt umfangreiche Reinvestitionsmaßnahmen, die den Zustand der Vermögenswerte verbessern, aber auch zukünftige Haushalte belasten werden.

Ein im Alter fortgeschrittenes Anlagevermögen deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW aktuelle Daten zur Altersstruktur für die Straßen bzw. Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude heran. Darüber hinaus erörtert die gpaNRW den aktuellen Zustand des kommunalen Vermögens mit der Verwaltung.

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW zusammenfassend festgestellt, dass das Gebäudevermögen der Stadt Düsseldorf eine hohe Altersstruktur aufweist. Die Anlagenabnutzungsgrade lagen für alle Gebäudearten bei über 50 Prozent. Rein rechnerisch hatten die Gebäude damit bereits mehr als die Hälfte ihrer bilanziellen Lebensdauer überschritten. Das deutete auf hohe Reinvestitionsbedarfe hin.

Nachdem die Stadt bei der Bauunterhaltung vor allem in den 1990er und 2000er Jahren gespart hat, hatte sie bereits zum Zeitpunkt der letzten Prüfung eine Vielzahl von Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung des Zustands ihres Gebäudevermögens durchgeführt oder begonnen. Dieses Bild verstetigt sich mit der aktuellen Prüfung:

- Als einen Investitionsschwerpunkt hat die Stadt Düsseldorf den Wert des Schulgebäudevermögens von 2019 bis 2023 um rund 249 Mio. Euro erhöht. Die Stadt hat einen „Masterplan Schulen“, anhand dessen sie den Sanierungsbedarf an Düsseldorfer Schulen abarbeitet. Laut Beschlussvorlage SCHUA/068/2023 haben die in die schulische Infrastruktur investierten Mittel des Masterplans den Sanierungsstau sukzessive so weit abgebaut, dass an Düsseldorfer Schulen kein flächendeckender Sanierungsstau mehr zu verzeichnen ist. Dennoch bestehen weiterhin Reinvestitionsbedarfe und es werden im Verlauf eines Gebäudezyklus immer wieder neue Sanierungsbedarfe zu erwarten sein. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt Schulgebäude neu gebaut, erweitert, saniert und modernisiert sowie Maßnahmen zur Verbesserung der digitalen Infrastruktur realisiert. Hierbei hat sie auch Mittel aus dem Programm „Gute Schule 2020“ genutzt. Für Hochbaumaßnahmen an und den Kauf von Schulen sieht der Haushaltsplan 2025 auch für künftige Jahre erhebliche investive Mittel für alle Schulformen vor.

- Auch in ihre Kinder- und Jugendeinrichtungen hat die Stadt Düsseldorf von 2019 bis 2023 investiert. Das Gebäudevermögen hat hier in diesem Zeitraum um rund 44 Mio. Euro zugenommen. Dazu beigetragen haben vor allem die Aktivierung von Baumaßnahmen für Kindertagesstätten und -einrichtungen, ein Jugendfreizeithaus, das Haus der Jugend, das Haus für Kinder, Jugendliche und Familien sowie eine Freizeitstätte. Die Stadt Düsseldorf plant mit dem Haushaltsplan 2025 sowohl wertverbessernde Maßnahmen, als auch den Neubau von Kindertageseinrichtungen und Jugendfreizeiteinrichtungen.
- Bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden konnte die Stadt Düsseldorf den abschreibungsbedingten Werteverzehr nicht kompensieren. Hierzu zählen Verwaltungsgebäude, Feuer- und Rettungswachen sowie Einrichtungen, die den Zwecken Bildung, Kultur, Gesundheit, Soziales, Sport, Erholung und Freizeit dienen. Der Haushaltsplan 2025 sieht Mittel für den Neubau des technischen Rathauskomplexes sowie den Neubau und die Sanierung verschiedener Feuer- und Rettungswachen vor. Massive Reinvestitionsbedarfe bestehen dazu bei Gebäuden für den kulturellen Bedarf, wie etwa der Tonhalle und des Opernhauses. Diese haben laut Angaben der Stadt deutliches Optimierungspotenzial und damit einen hohen Reinvestitionsbedarf.

Der für den Teilbericht „gpa-Kennzahlenset“ ermittelte Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens beträgt 56,00 Prozent.

Wie im Kapitel 1.4.4.1 Verbindlichkeiten beschrieben, bedingen die geplanten Investitionsmaßnahmen einen Liquiditätsabfluss sowie einen massiven Anstieg der Kreditverbindlichkeiten. Neben steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen werden zukünftig insbesondere die aus den Kreditaufnahmen resultierenden Zinsbelastungen die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf nachhaltig belasten. Die Planung der Maßnahmen birgt Unsicherheiten bezüglich des Zinsniveaus und der weiteren Baukostenentwicklung.

1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW die nachhaltige Haushaltssteuerung der Stadt Düsseldorf anhand der Themen „Nachhaltigkeitshaushalt“ und „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Investitionsentscheidungen“. Des Weiteren prüfen wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

1.5.1 Nachhaltige Haushaltssteuerung

Ziel der gpaNRW in dieser Prüfung ist unter anderem aufzuzeigen, wie weit sich die kreisfreien Städte in NRW bereits mit einer nachhaltigen Haushaltssteuerung auseinandergesetzt haben. Nachfolgend stellt die gpaNRW daher fest, ob die Stadt Düsseldorf aktiv Instrumente nutzt, die eine nachhaltige Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft unterstützen. Dazu gehört exemplarisch, dass Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen im Haushalt verankert werden. Zudem unterstützen beispielsweise Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Stadt dabei, effiziente Investitions- und Beschaffungsentscheidungen zu treffen.

Die Städte befinden sich in einer frühen Phase der Implementierung einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung. Prozesse zur Nachhaltigkeitssteuerung müssen noch etabliert werden und sich bewähren. Entsprechend treffen wir in dieser Prüfung keine Feststellungen und geben keine Empfehlungen zum Thema Nachhaltigkeitshaushalt. Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen.

1.5.1.1 Nachhaltigkeitshaushalt

Die Grundlage für einen Nachhaltigkeitshaushalt ist die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie durch die Stadt, in der spezifische Ziele festgelegt werden. Detaillierte Informationen zur Strategie und zu den Zielen sind im Teilbericht „0. Vorbericht“ zu finden.

Der Nachhaltigkeitshaushalt baut auf dem produktorientierten bzw. wirkungsorientierten Haushalt auf, den die Städte bereits im Rahmen der NKF-Einführung implementiert haben. Zudem stellt der Nachhaltigkeitshaushalt dar, welche finanziellen Ressourcen auf Produktebene aufgewendet werden müssen, um die Ziele zu erreichen. Da der Nachhaltigkeitshaushalt eine Form der wirkungsorientierten Steuerung sein kann, sollte er in bereits vorhandene Strukturen eines wirkungsorientierten Haushaltes integriert werden. Dadurch werden Parallelstrukturen vermieden.

Um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und einen Nachhaltigkeitshaushalt zu implementieren, können unterschiedliche Instrumente der Nachhaltigkeitssteuerung eingesetzt werden. Bei der Definition der nachstehend genannten Instrumente orientieren wir uns an den von der KGSt konkretisierten Begriffen.¹⁷ Die Verwendung dieser Begriffsdefinitionen schließt nicht aus, dass eine andere Verwendung der Nachhaltigkeitsinstrumente nicht ebenso sinnvoll und zielführend sein kann.

- Die Stadt Düsseldorf hat 2019 das Konzept „Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ beschlossen. Ein Handlungsfeld des Konzepts ist der Nachhaltigkeitshaushalt. Diesen möchte die Stadt bis 2028 gesamtstädtisch etablieren.

Überblick über Einführung von Elementen eines Nachhaltigkeitshaushalts zum 31. Dezember 2024

Elemente eines Nachhaltigkeitshaushaltes	Düsseldorf	Kreisfreie Städte
Allgemein: Ziele und Kennzahlen im Haushalt verankert	ja	15
Nachhaltigkeitsstrategie mit Zielen und Maßnahmen vorhanden	ja	22
Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in Pilotbereichen implementiert und mit finanziellen Mitteln verknüpft	ja	4
Gesamtstädtischer Nachhaltigkeitshaushalt durch Verknüpfung finanzieller Mittel mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen vorhanden	nein	1

¹⁷ Vgl. KGSt 2024: Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement, Bericht Nr. 02/2024, S. 52ff. abrufbar unter www.KGSt.de.

2019 hat der Rat der **Stadt Düsseldorf** das Konzept „Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ beschlossen. Nach einer gesamtstädtischen Bestandaufnahme in Form eines Soll-Ist-Vergleichs der Düsseldorfer Aktivitäten zur Nachhaltigkeit hat der Rat 2022 zwölf prioritäre Handlungsfelder bestimmt. Diese ersetzen eine klassische Nachhaltigkeitsstrategie (weitere Ausführungen zu den Instrumenten der Nachhaltigkeitssteuerung stehen im Teilbericht „0. Vorbericht“, Kapitel „0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrument“).

Als eines der zwölf prioritären Handlungsfelder hat der Rat der Stadt Düsseldorf den „Nachhaltigkeitshaushalt“ bestimmt. Die Stadt hat sich zum Ziel gesetzt, den städtischen Haushalt auf Ebene der Produkte mit den 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) zu verknüpfen. Dazu möchte sie die Produktbeschreibungen mit strategischen und operativen Zielen und Kennzahlen zur Nachhaltigkeit verknüpfen und Transparenz zur nachhaltigen Entwicklung in Düsseldorf über die Beteiligung der Ämter herstellen. Außerdem möchte die Stadt auf diese Weise ermöglichen, die Verteilung der Finanzressourcen an Nachhaltigkeitszielen auszurichten.

Zum Haushalt 2023 hat die Stadt Düsseldorf unter Beteiligung eines externen Beraters begonnen, den Nachhaltigkeitshaushalt inklusive Gender Budgeting beim Pilotamt 19 (Amt für Umwelt- und Verbraucherschutz) einzuführen. Dazu hat sie die Produkte des Amtes auf ihre Wirkung auf eine nachhaltige Entwicklung überprüft und entsprechend ihrer Beiträge zu den SDGs zugeordnet. Die Produktbeschreibungen hat sie entsprechend angepasst und Kennzahlen sowie Indikatoren eingerichtet, um die Zielerreichung messbar zu machen.

Die Stadt Düsseldorf hat sich zum Ziel gesetzt, den Nachhaltigkeitshaushalt bis 2028 gesamtstädtisch umzusetzen. Zum Haushaltsplan 2025 hat sie ergänzend die Produkte von weiteren 18 Organisationseinheiten¹⁸ im Sinne des angestrebten Nachhaltigkeitshaushalts überarbeitet und dargestellt.

Der Teilbericht 5 „Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“ befasst sich u. a. mit dem Finanzmittelumfang und prognostizierten Bedarf für einen treibhausgasneutralen städtischen Gebäudebestand. Hier zeigt sich, dass dafür mehr Mittel benötigt werden, als derzeit im städtischen Haushalt eingeplant sind.

1.5.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Eine Stadt kann durch routinemäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein effizientes Verwaltungshandeln und eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft im Sinne des § 75 Abs. 1 GO NRW unterstützen. Insbesondere bei Investitionen, die die Haushaltslage über einen langen Zeitraum belasten können, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld der Investitionsentscheidung sinnvoll.

¹⁸ Amt für Statistik und Wahlen, Kämmerei, Stadtkasse, Steueramt, Amt für kommunale Prüfung, Amt für Recht, Vergabe und Versicherungen, Amt für Verkehrsmanagement, Garten- Friedhofs- und Forstamt, Amt für Brücken-, Tunnel- und Stadtbahnbau, Gesamtpersonalrat, Stadtentwässerungsbetrieb, Volkshochschule, Clara-Schumann-Musikschule, Stadtbüchereien, Aquazoo – Löbbecke Museum, Düsseldorfer Symphoniker, Dezernat für Kultur und Integration und Wirtschaftsförderungsamt.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf führt regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Sie hat bislang keine klaren Wertgrenzen für Investitionen festgelegt, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Ebenso existieren noch keine Standards oder Arbeitshilfen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Eine Stadt sollte routinemäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dazu sollte sie den gesamten Prozess einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch, transparent, vergleichbar, objektiv, vollständig und nachvollziehbar ausgestalten. Vereinheitlichte Vorgaben in einer Dienstanweisung, Richtlinie oder Arbeitshilfe können dabei helfen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verwaltungsweit nach einheitlichem Standard zu gestalten. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten den politischen Entscheidungstragenden adressatengerecht kommuniziert werden. Nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollte der Rat einer Stadt Wertgrenzen festlegen, ab welcher Investitionshöhe ein Wirtschaftlichkeitsvergleich gefordert wird. Unterhalb der Wertgrenze sollten mindestens Kostenberechnungen vorliegen und Folgekosten bewertet werden.

Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den einzusetzenden Mitteln. Die Stadt sollte sich systematisch und sorgfältig mit den wirtschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen auseinandersetzen. In dieser Prüfung konzentriert sich die gpaNRW auf Investitionen, da Investitionsentscheidungen in der Regel nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Dabei sollte die Stadt nicht außer Acht lassen, auch alle Alternativen zu berücksichtigen, die anstelle einer Investition getroffen werden könnten, zum Beispiel Mieten und Leasing. Aufwand und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Maßnahme stehen. Der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber sieht daher in § 13 Abs. 1 KomHVO NRW eine Festlegung von Wertgrenzen durch den Rat vor. Vor der Veranschlagung von Investitionen oberhalb der Wertgrenze soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer in Frage kommender Möglichkeiten vorliegen.

Üblicherweise beginnt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes. Daraus können konkrete Ziele, Prioritäten und etwaige Zielkonflikte erarbeitet und die relevanten Handlungsalternativen abgeleitet werden. Die Handlungsalternativen werden im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung mithilfe geeigneter Methoden miteinander verglichen. Nach Abschluss der Maßnahme können in einer abschließenden Erfolgskontrolle Erfahrungen für die Durchführung zukünftiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewonnen werden.

Die Haushaltssatzung der **Stadt Düsseldorf** enthält eine Wertgrenze für die pflichtige Einzelveranschlagung von Investitionen nach § 4 Abs. 4 S. 3 KomHVO NRW. Oberhalb der Wertgrenze von 250.000 Euro veranschlagt die Stadt ihre Investitionen in den Teilfinanzplänen jeweils einzeln. Darüber hinaus hat die Stadt Düsseldorf keine gültige Wertgrenze ausdrücklich festgelegt, ab welcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW verpflichtend durchzuführen sind.

Hat der Rat keine Wertgrenze nach § 13 Abs. 1 KomHVO beschlossen, müsste vor jeder Investitionsmaßnahme ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch den Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, durchgeführt werden. Unterhalb einer festgelegten Grenze müsste dagegen vor jeder Investition nach § 13 Abs. 3 KomHVO nur eine

Kostenberechnung durchgeführt werden. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich daher, eine Wertgrenze vom Vertretungsorgan beschließen zu lassen. Von der Stadt zu erfüllende Anforderungen an die Kostenberechnung hat der Gesetzgeber nicht getroffen. Die Stadt kann damit frei entscheiden, in welchem Umfang sie die Kostenberechnung durchführt. Auch wenn der Gesetzgeber es nicht fordert ist es dennoch empfehlenswert, auch die Folgekosten der Maßnahmen unterhalb der Wertgrenze nach § 13 Abs. 1 KomHVO zu bewerten. Zu den Folgekosten zählen Aufwendungen für den Kapitalsdienst, Abschreibungen sowie weitere Folgekosten, die sich durch die Existenz, Unterhaltung, Wartung und ggf. durch den Betrieb des Vermögensgegenstandes ergeben.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte eine oder mehrere Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.

Der Rat kann Wertgrenzen, ggf. differenziert für Baumaßnahmen oder die Anschaffung beweglicher Vermögensgegenstände, durch einfachen Beschluss in der Hauptsatzung oder in der Haushaltssatzung festsetzen.

Auch ohne die Festlegung einer Wertgrenze prüft die Stadt Düsseldorf die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen regelmäßig insbesondere dort, wo erhebliche und langfristige Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu erwarten sind. Sie führt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Facheinheiten durch. Ein Beispiel hierfür ist das 100-prozentige Tochterunternehmen IPM – Immobilien Projekt Management Düsseldorf GmbH (IPM). Neben anderen Fachämtern plant und baut diese städtische Hochbauprojekte, z. B. aus den Bereichen Schule, Verwaltung, Feuerwehr- und Rettungsdienst, Kindertagesstätten und Kultur. Die Gesellschaft begleitet jeden Schritt der Hochbauprojekte, führt standardisiert auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch und dokumentiert diese. Die anzuwendende Methode stimmt die IPM auf die Maßnahme ab. Sie betrachtet verschiedene Varianten im Zuge eines Vergleichs möglicher Alternativen. In den Beschlussvorlagen kommuniziert die IPM in der Regel nur die Realisierungsmaßnahme. Soweit auch eine andere Option realisierbar wäre, stellen die Beschlussvorlagen auch diese alternativ dar.

Die Stadtkämmerin hat für Beschlussvorlagen mit finanziellen Auswirkungen von mehr als 250.000 Euro jährlich verfügt, dass diese vor Einbringung in die Verwaltungskonferenz und politischen Gremien vorab mit dem Dezernat 02 abzustimmen sind. Die zuständige Dezernentin bzw. der zuständige Dezernent unterzeichnet den Antrag und leitet ihn über die Oberbürgermeisterin bzw. den Oberbürgermeister an Dezernat 02 weiter. Dieser muss den Antrag dazu genehmigen. Dies gilt sowohl für Vorlagen von Baumaßnahmen auf Grundlage der Geschäftsanweisung von Maßnahmen im Baubereich (GA Bau), als auch für Maßnahmen außerhalb der GA Bau mit finanziellen Auswirkungen. Das Dezernat 02 prüft die Beschlussvorlagen und nimmt Stellung hierzu.

Für die Vorbereitung von Beschlussvorlagen und Folgekostenberechnungen hat die Kämmererei eine Checkliste erstellt. Diese enthält alle wichtigen Punkte, auf die die Fachämter eingehen sollen. Neben der Beschlussdarstellung sieht die Checkliste beispielsweise im Zuge der allgemeinen Sachdarstellung die Darlegung der rechtlichen Verpflichtung sowie einen Nachhaltigkeitscheck der Maßnahme vor (vgl. Teilbericht 0 „Vorbericht – Anlage 2, Kapitel 0.8.1.2 Nach-

haltigkeitscheck/Nachhaltigkeitsprüfung“). Die Sachdarstellung der Finanzierung sieht unter anderem auch eine Kostenberechnung vor. Im Falle von Ausführungs- und Finanzierungsbeschlüssen sowie Änderungsbeschlüssen ist eine Folgekostenberechnung erforderlich. Zur Ermittlung der Folgekosten gibt es einen Vordruck, in dem die Facheinheiten einerseits die Investitionskosten und die Finanzierung darstellen, darüber hinaus aber auch die Folgekosten differenziert beziffern.

Die gpaNRW betrachtet im Teilbericht „5. Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“ das Bauinvestitionscontrolling (BIC). Die Stadt Düsseldorf hat bereits ein gut strukturiertes BIC, das darauf abzielt, eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der Hoch- und Tiefbauten über die gesamte Projektzeit zu ermöglichen. Zur Einbindung des BIC in den Prozess einer Baumaßnahme hat die Stadt Düsseldorf die GA Bau erlassen. Diese verweist explizit auf § 13 Abs. 1 KomHVO NRW und die Notwendigkeit, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten und unter Berücksichtigung aller anfallenden Kosten (Anschaffung- Herstellungs- und Folgekosten) die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Weitere Informationen zum Verfahrensablauf des BIC enthält der Teilbericht „5 Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“.

Die Stadt Düsseldorf hat über die von der Kämmerei und dem BIC getroffenen Regelungen und Dokumente hinaus bislang keine allgemeinen Regelungen zum Prozess von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verschriftlicht. Diese wären hilfreich, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen systematisch, transparent, vergleichbar, objektiv, vollständig und nachvollziehbar auszugestalten. Hilfreich wäre darüber hinaus, theoretische Grundlagen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie praxisnahe Hinweise, Beispiele und Hilfstoos zur Unterstützung bereitzustellen. Dadurch gewinnen die einzelnen Organisationseinheiten ein höheres Maß an Sicherheit bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Um Ressourcenengpässen, Fehleinschätzungen und einer mangelnden Alternativenauswahl entgegenzusteuern, ist es wichtig, alle relevanten Akteure bereits zu Beginn einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beteiligen. Entsprechende Regelungen zu Zuständigkeiten, zu beteiligenden Stellen sowie Wertgrenzen sollten in der Dienstanweisung geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte Regelungen zu den Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen treffen oder den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.

Zu den Inhalten einer Regelung über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen könnten insbesondere die nachstehenden Punkte gehören:

- Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung von finanzwirksamen Maßnahmen,
- Anlässe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Regelungen zum Prozess und zu standardisierten Verfahrensschritten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Zuständigkeiten und notwendige Interaktion der Fachbereiche,
- Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung und Anwendungsfälle,

- Wertgrenzen,
- Vorgaben zu Dokumentationspflichten.

Die Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Allgemeinen sollten mit den bereits bestehenden Regelungen abgestimmt sein.

1.5.2 Ermächtigungsübertragungen

Eine Stadt kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

- Ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs.1 KomHVO hat die Stadt Düsseldorf in einer Dienstanweisung geregelt.

- **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf überträgt mehr konsumtive Ermächtigungen als die meisten übrigen kreisfreien Städte. Ein Großteil der Maßnahmen betrifft Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm. Investive Ermächtigungen hat sie in den letzten Jahren deutlich reduziert und überträgt sie in dieser Prüfung in vergleichsweise geringerem Umfang. Die Stadt schöpft die Ermächtigungen durchschnittlich etwa zur Hälfte aus.

Eine Stadt sollte ihre Haushaltsansätze sorgfältig planen und Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen. Zudem sollte die Stadt nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt haben.

Die **Stadt Düsseldorf** hat ihre Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen aus dem Jahr 2013 mit der Verfügung über die „Regelung zu den Grundsätzen von Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Abs. 1 S. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO)“ 2020 aktualisiert.

Nach dieser können Ermächtigungen weiterhin nur übertragen werden, wenn sie haushaltswirtschaftlich verträglich und sachlich notwendig sind. Über die Bildung von Ermächtigungsübertragungen entscheidet die Stadtkämmerin oder der Stadtkämmerer. Im Anhang zum Jahresabschluss sieht die Verfügung nach § 95 Abs. 4 Nr. 5 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) eine Übersicht über die in das Folgejahr übertragenen Haushaltsermächtigungen vor. Die Übertragungen sind im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung gesondert anzugeben.

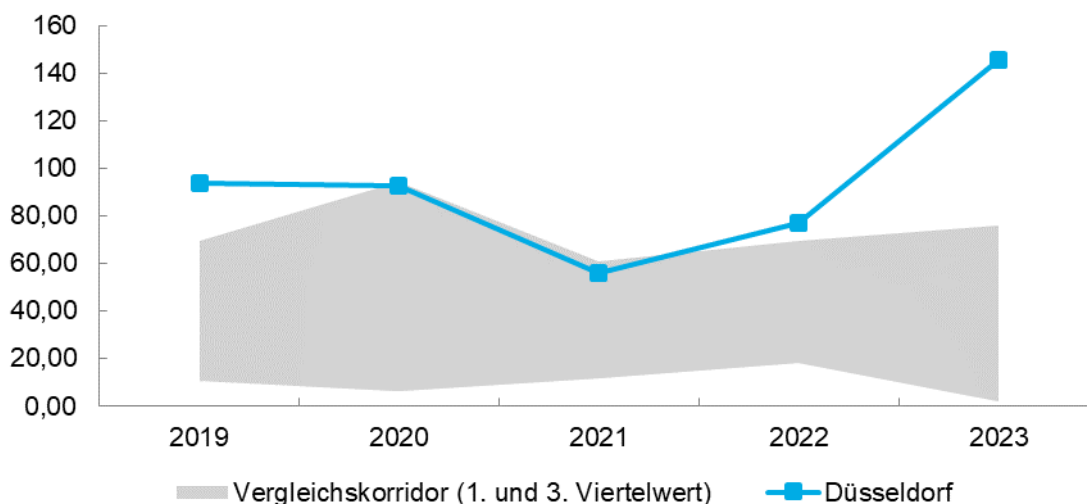
Ermächtigungsübertragungen für Aufwands- und konsumtive Auszahlungsermächtigungen bleiben grundsätzlich bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. In begründeten Fällen auch darüber hinaus. Ermächtigungsübertragungen für Investitionsauszahlungen können bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck übertragen werden. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde.

Ordentliche Aufwendungen Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	2.923	3.055	3.289	3.274	3.688
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	58,17	57,64	34,68	47,60	91,68
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,99	1,89	1,05	1,45	2,49
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	2.981	3.112	3.324	3.322	3.779
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,95	1,85	1,04	1,43	2,43
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	2.888	3.028	3.185	3.450	3.657
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,86	97,30	95,83	104	96,77

Die Stadt Düsseldorf überträgt jährlich konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die Haushaltsansätze durchschnittlich um 1,77 Prozent. Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Düsseldorf wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2019 bis 2023



Die einzelnen Werte stehen in der **Tabelle 11 in der Anlage** dieses Teilberichts.

In den Vergleich 2023 sind 21 Werte eingeflossen. Drei Städte davon nutzen das Instrument der konsumtiven Ermächtigungsübertragungen nicht. Zwei weitere übertragen ordentliche Aufwendungen nur in einem sehr geringen Umfang.

Einwohnerbezogen überträgt Düsseldorf jährlich mehr konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr als der Großteil der kreisfreien Städte.

In das Jahr 2022 hat die Stadt Düsseldorf konsumtive Mittel für 179 Maßnahmen und in das Jahr 2023 für 217 Maßnahmen übertragen. Überwiegend handelt es sich um Ermächtigungsübertragungen für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen diverser Produkte. Ein Großteil aller konsumtiven Ermächtigungsübertragungen von 2022 auf 2023 betreffen Maßnahmen im Produkt „Klimaschutzprogramm“. Nähere Informationen hierzu enthält der Teilbericht 5 „Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“.

Investive Auszahlungen Düsseldorf 2019 bis 2023

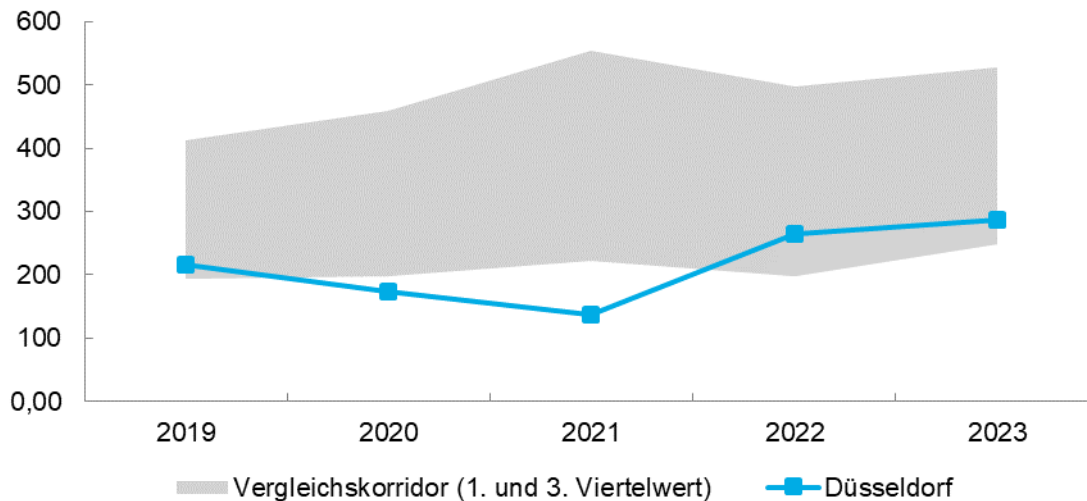
Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	409	551	559	495	627
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	134	108	85,03	164	180
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	32,72	19,62	15,20	33,22	28,79
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	542	659	644	659	807
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	24,66	16,41	13,19	24,94	22,36
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	248	396	343	338	403
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	45,69	60,14	53,17	51,28	49,94

Auch investive Ermächtigungsübertragungen nutzt die Stadt Düsseldorf jährlich. Diese erhöhen die Haushaltsansätze um durchschnittlich ein Viertel.

In das Jahr 2022 überträgt die Stadt Düsseldorf insgesamt investive Ermächtigungen für 406 Maßnahmen und in das Jahr 2023 für 421 Maßnahmen. Der weit überwiegende Anteil aller investiven Ermächtigungen wurde für Hochbaumaßnahmen und den Erwerb von Vermögensgegenständen in den Produkten der Schulen übertragen. Auch die weiteren Ermächtigungsübertragungen betreffen überwiegend Baumaßnahmen im Hoch- und Tiefbau.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Düsseldorf wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2019 bis 2023



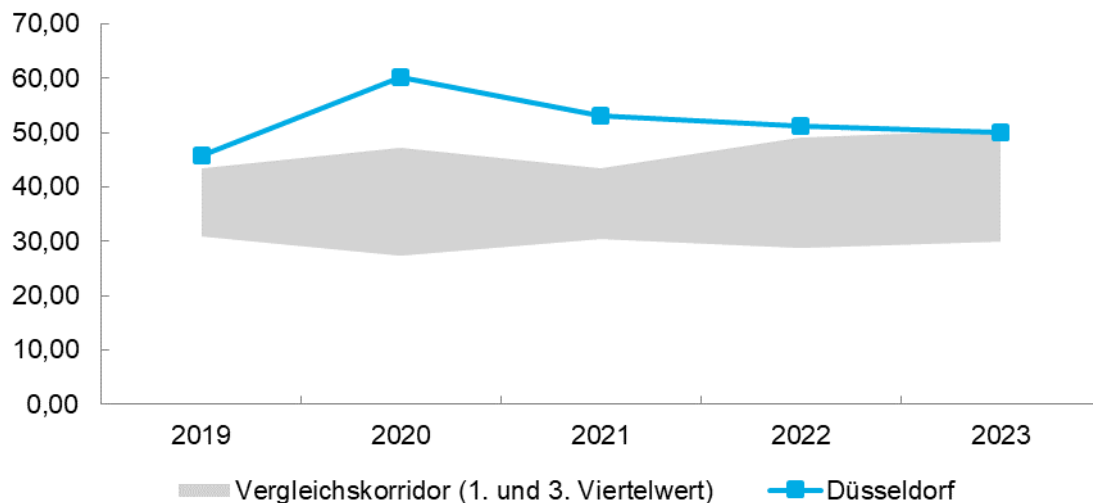
Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die einzelnen Werte stehen in der **Tabelle 12 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Während die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich der letzten Prüfung einwohnerbezogen noch zur Hälfte der kreisfreien Städte gehörte, die die meisten Ermächtigungen in folgende Haushaltsjahre übertragen, positioniert sie sich von 2019 und 2023 unterdurchschnittlich und gehört in den Jahren 2020 und 2021 sogar zum Viertel der kreisfreien Städte mit den einwohnerbezogen geringsten Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen.

Mit der Übertragung von Ermächtigungen verhindert die Stadt Düsseldorf, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen ungenutzt verfallen. Sie erhöhen stattdessen den Ansatz des Folgejahres. Der Grad der Inanspruchnahme zeigt, inwieweit die Stadt Düsseldorf ihre fortgeschriebenen Haushaltsansätze in Anspruch nimmt. Von 2019 bis 2023 liegt der Grad der Inanspruchnahme in Düsseldorf bei durchschnittlich 52,04 Prozent. Das ist über alle Jahre hinweg zwar mehr, als die meisten anderen kreisfreien Städte realisieren. Es zeigt dennoch, dass die Stadt einen Großteil ihrer eingeplanten Maßnahmen nicht in der ursprünglich geplanten Zeit realisieren kann:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019 bis 2023



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die einzelnen Werte stehen in der **Tabelle 13 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Die Gründe, die dazu führen, dass die Stadt Düsseldorf die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei den anderen kreisfreien Städten nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Kapazitäten, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Die Stadt arbeitet bereits daran, die Plan-/ Ist-Abweichungen zu verbessern. So hat sie die Ämter 2024 aufgefordert, die Veranschlagung der Projektmittel anhand der pro Amt ermittelten durchschnittliche Umsetzungsquote zu strecken. Auf diese Weise konnte die Stadt Düsseldorf 2024 bereits rund 64 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes verausgaben.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Daneben sollte sie weiterhin restriktiv mit konsumtiv Ermächtigungsübertragungen umgehen.

1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement

In den nachfolgenden Kapiteln betrachtet die gpaNRW die Ausrichtung und Steuerung im Bereich des Kredit- und Anlagemanagements durch die Stadt Düsseldorf. Wir nehmen in der Prüfung keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Düsseldorf getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Düsseldorf selbst eruieren und festlegen.

1.5.3.1 Kreditmanagement

Die Finanzspielräume der Städte und Gemeinden werden zunehmend kleiner. Um den Haushalt zu entlasten, steigt gleichermaßen der Handlungsbedarf einer strategischen Auseinandersetzung mit dem Kreditmanagement. Die Optimierung der Portfoliostruktur ist dabei zu einer besonderen Aufgabe kommunaler Finanzpolitik geworden. Grundlage für ein ausgewogenes Kreditmanagement ist eine breitgefächerte Gläubiger- bzw. Maklerstruktur, um strategiekonforme Kreditangebote aus dem gesamten Kapitalmarktbereich zu günstigen Konditionen zu erhalten. Ein zielorientiertes Kreditmanagement basiert dabei auf folgenden Grundsätzen:

- Entwicklung einer strategischen Ausrichtung im Spannungsfeld von Zinssicherheit und Zinsoptimierung,
- Ständiges Beobachten des Kapitalmarktes,
- Analyse der möglichen Einflussfaktoren auf die Zinssätze,
- Zielorientierte Steuerung des Kreditportfolios,
- Auswahl und Anwendung geeigneter Finanzierungsinstrumente,
- Analyse des derzeitigen Schuldenbestandes und Risikomonitoring,
- Analyse zukünftiger Kreditbedarfe,
- regelmäßige Schulung der Mitarbeitenden mit dem Umgang der Kapitalmarktinstrumente.

Nach dem Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“¹⁹ sind die Städte verpflichtet, eine örtliche Dienstanweisung, die den Abschluss und die Abwicklung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften regelt, zu erlassen. Daneben ist eine abgestimmte strategische Grundausrichtung notwendig, um den Entscheidungsträgern einen Handlungsrahmen vorzugeben.

1.5.3.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat eine Dienstanweisung für die Aufnahme von Liquiditätskrediten. Für die Aufnahme von Investitionskrediten hat sie ein standardisiertes Verfahren etabliert, das sie noch nicht in einer Dienstanweisung verschriftlicht hat.

Eine Stadt sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten unter Beteiligung der politischen Gremien getroffen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

¹⁹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 16. Dezember 2014

Bei der Ausrichtung ihres Kreditmanagements legt die **Stadt Düsseldorf** die oberste Priorität auf die dauerhafte Sicherstellung ihrer Liquidität. Zur ihrer strategischen Ausrichtung gehört die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und die Reduzierung von Risiken. Das gilt für die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten. Zum 31. Dezember 2023 ist die Komplexität des Kreditportfolios der Stadt Düsseldorf gering. Die Stadt bilanziert keine Liquiditätskredite. Fremdwährungskredite und Derivate hat die Stadt nicht abgeschlossen. Planmäßig wird der Kreditbedarf in Düsseldorf jedoch deutlich steigen. Soweit sich die Planungen realisieren, werden auch Liquiditätskredite in erheblichem Umfang erforderlich werden (vgl. Kapitel „1.4.4.1 Verbindlichkeiten“). Das Kreditmanagement wird für die Stadt damit an Bedeutung gewinnen.

Neben der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung hat die Stadt Düsseldorf bislang nur eine Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung getroffen. Diese ist 2018 in Kraft getreten. Sie umfasst die Aufnahme, Tilgung und Umschuldung kurzfristiger Liquiditätskredite des Kernhaushalts von bis zu einem Jahr von konzerninternen und externen Geldgebern.

Für Liquiditätskredite schließt die Dienstanweisung die Aufnahme von Fremdwährungskrediten explizit aus.

Daneben trifft die Dienstanweisung Regelungen zu den Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen sowie dem Verfahren der Kreditaufnahme (vgl. Kapitel „1.5.3.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten“). Auch Dokumentationspflichten regelt die Dienstanweisung.

Für die Aufnahme von investiven Krediten hat die Stadt Düsseldorf noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen fixiert, beabsichtigt dies aber nachzuholen. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie schafft Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungstragenden. Klare Vorgaben zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz künftiger Kreditentscheidungen. Zudem würde die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements fungieren. Beim Einsatz von Zinsderivaten ist nach Nr. 2.2.5 des Runderlasses „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ eine örtliche Dienstanweisung verpflichtend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte sich, wie bereits von ihr vorgesehen, auch für die Aufnahme von Investitionskrediten einen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich fixieren. In diesem sollte sie strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen festlegen.

Die Regelung sollte die Stadt mit der vorhandenen Dienstanweisung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten verknüpfen.

1.5.3.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten

- ➔ Für den Prozess zur Aufnahme von Liquiditätskrediten hat die Stadt Düsseldorf klare Regelungen zu Zuständigkeiten, zur Angebotseinholung, zur Angebotsauswertung und zu Dokumentationspflichten in ihrer Dienstanweisung getroffen. Auch bei der Aufnahme von Investitionskrediten praktiziert die Stadt Düsseldorf ein standardisiertes Verfahren.

Eine Stadt sollte für Kreditaufnahmen verbindliche Verfahrensvorgaben haben.

- *Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass nach Möglichkeit mehrere Angebote einzuholen sind.*
- *Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen.*
- *Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.*

Für die Aufnahme von Liquiditätskrediten hat die **Stadt Düsseldorf** ihre Verfahrensvorgaben in der Dienstanweisung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten fixiert. Sie hat Regelungen zu den Zuständigkeiten getroffen und die Verfahren der Angebotseinholung und –auswertung definiert. Sie holt stets mehrere Angebote ein. Die entscheidungsrelevanten Umstände dokumentiert die Stadt.

Den Prozess der Aufnahme von Investitionskrediten hat die Stadt Düsseldorf bislang nicht schriftlich festgelegt. Sie geht hier jedoch ähnlich vor, wie bei den Liquiditätskrediten: Die Stadt hat sowohl Regelungen zu den Zuständigkeiten, als auch zu den Verfahren der Angebotseinholung und –auswertung getroffen. Wie bei den Liquiditätskrediten dokumentiert die Stadt Düsseldorf den Prozess von der Angebotseinholung bis hin zur Angebotsauswertung und Entscheidungsfindung. Wie in Kapitel „1.5.3.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements“ beschrieben, sollte die Stadt Düsseldorf ihr bereits praktiziertes Verfahren noch schriftlich festhalten.

1.5.3.1.3 Kreditportfolio

- ➔ Düsseldorfs Kreditverbindlichkeiten sind seit 2019 deutlich angestiegen und werden planmäßig weiter zunehmen. Das allgemein steigende Zinsniveau belastet die Stadt insofern stark. Aufgrund der strategischen Laufzeitensteuerung wirkt sich der Anstieg der Zinssätze erst mit zeitlicher Verzögerung auf den Haushalt aus.

Eine Stadt sollte ihr Kreditportfolio zielorientiert steuern. Bei der Aufnahme von Krediten müssen neben der Höhe des Zinssatzes weitere Aspekte berücksichtigt werden. Hierzu gehören Laufzeiten von Festzinsvereinbarungen, Darlehensarten sowie Tilgungsmodalitäten. Zinsänderungs- oder Klumpenrisiken sollte die Stadt dabei im Blick behalten

Kreditportfolio Düsseldorf zum 31. Dezember 2023

Grund- und Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Mio. Euro	341
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro	0,00
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	49,00
Anzahl der Kreditgeber	14,00

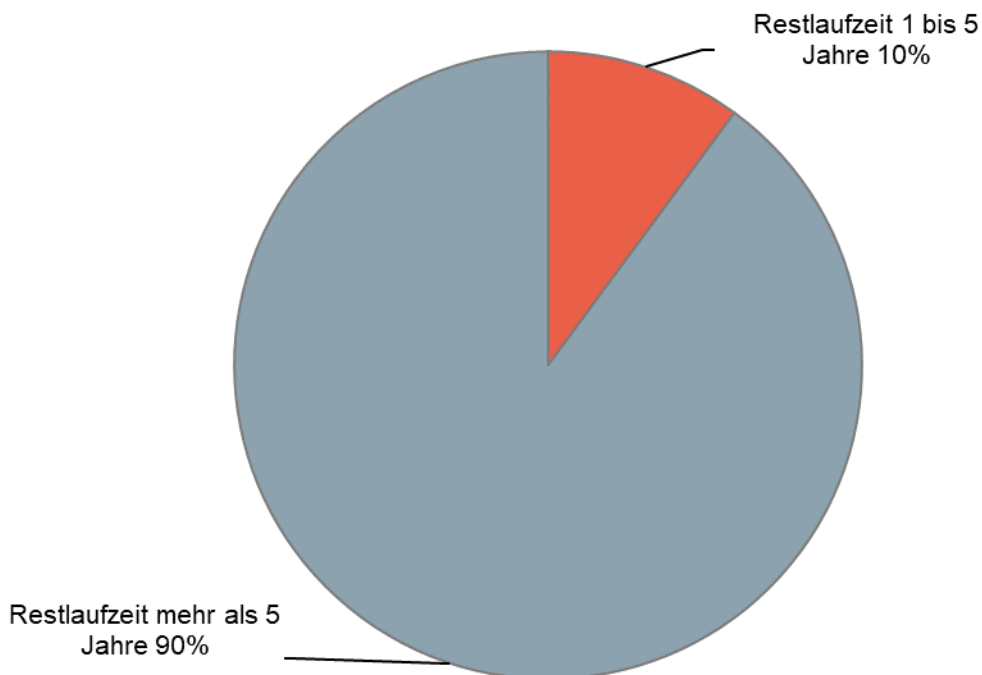
*Davon Investitionskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020: 26 Mio. Euro

2023 bilanziert die **Stadt Düsseldorf** ausschließlich Kredite für Investitionen. Diese belaufen sich auf 341 Mio. Euro. Zwischenzeitlich erforderlich gewordene Liquiditätskredite bilanziert die Stadt 2023 nicht mehr. Sie plant jedoch, dass die Kreditverbindlichkeiten im Planungszeitraum deutlich zunehmen werden. Voraussichtlich werden auch Liquiditätskredite in deutlichem Umfang erforderlich werden. Weitere Ausführungen zur Entwicklung der Verbindlichkeiten in den Ist-Jahren sowie dem planmäßigen Anstieg der Verbindlichkeiten in künftigen Jahren enthält das Kapitel „1.4.4.1 Verbindlichkeiten“.

Aufgrund des derzeitigen und geplanten Kreditbestandes betrifft die Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus auch die Stadt Düsseldorf. Soweit das Portfolio überwiegend langfristig zinsgebundene Darlehen enthält, wirkt sich das gestiegene Zinsniveau erst bei neuen Kreditaufnahmen oder der Prolongation auslaufender Kredite aus. Weisen hingegen viele Kredite einen variablen Zinssatz auf oder laufen die Zinsbindungsfristen kürzer als die Dauer der Kapitalbereitstellung, können sich Zinsänderungen kurzfristig auswirken. In diesen Fällen verlagert sich das Zinsänderungsrisiko in zeitlicher Hinsicht nach vorne.

Einen Überblick über die Anfälligkeit für Zinsänderungen des städtischen Portfolios bieten die nachfolgenden Darstellungen. Stehen große Teile des Portfolios zum selben Zeitpunkt zur Umschuldung an, oder läuft ihre Zinsbindung aus, erhöht das die Anfälligkeit für steigende Zinsen. Hinzu kommen unter Umständen weitere Kreditaufnahmen für nicht aufzuschiebende Investitionen oder zur Finanzierung des laufenden Verwaltungsgeschäftes. Abhängig von der gewählten Strategie der Stadt kann es daher sinnvoll sein, Fälligkeiten und Zinsbindungen gleichmäßig zu verteilen und auf absehbar erforderliche Finanzierungsbedarfe abzustimmen.

Laufzeiten und Zinsbindungsfristen der Investitionskredite Düsseldorf nach Jahren in Prozent 2023



Laufzeiten und Zinsbindungsfristen Investitionskredite Düsseldorf in Mio. Euro 2023

Grund- und Kennzahlen	Gesamtbetrag	bis zu einem Jahr	ein bis fünf Jahre	mehr als fünf Jahre
Laufzeiten der Investitionskredite	341	0,00	15,12	326
Wegen kürzerer Zinsbindung neu zugeordnete Fälligkeiten	./.	0,00	19,42	-19,42
Modifizierte Restlaufzeiten der Investitionskredite	341	0,00	34,54	307

Zur Vereinfachung der Darstellung hat die gpaNRW auf eine exakte Zuordnung der Tilgungen von Annuitätendarlehen verzichtet. Durch den sich ändernden Tilgungs- und Zinsanteil der Annuitäten können sich kleinere Ungenauigkeiten der Darstellung ergeben.

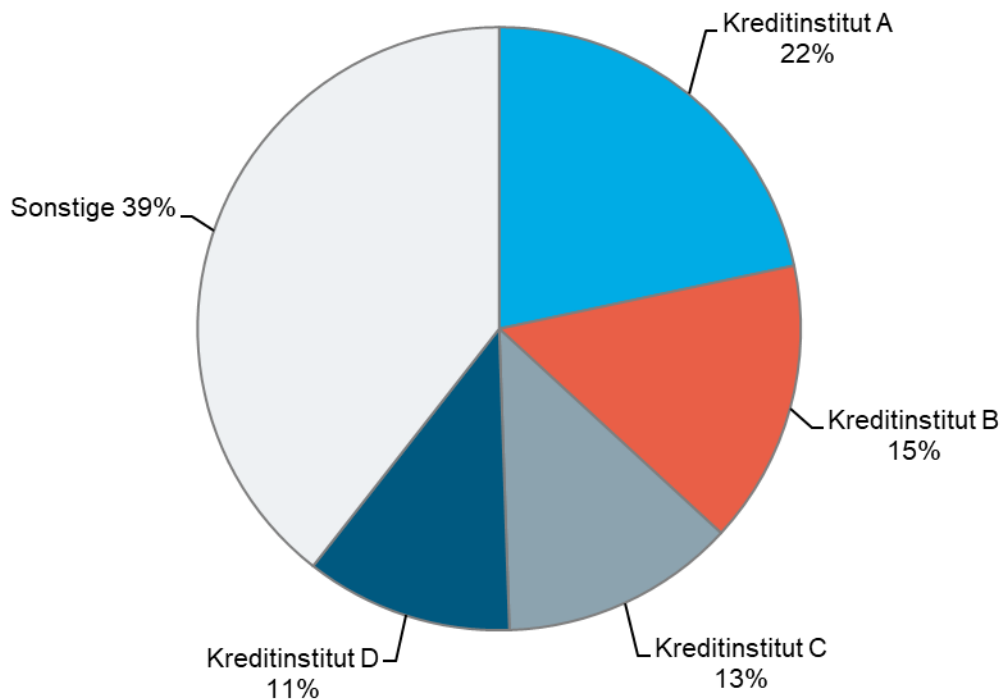
Die Stadt Düsseldorf hat ihre Investitionskredite eher langfristig strukturiert. Dies hat zur Folge, dass sich der Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus seit 2022 im Ergebnishaushalt erst mit Verzögerungen bemerkbar macht. In Hinblick auf den geplanten Finanzierungsbedarf bis 2028 und dem damit einhergehenden Anstieg des Zinsvolumens besteht jedoch das Risiko langfristig hoher Zinsbelastungen. So steigen laut Haushaltsplan die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen von zuletzt 8,52 Mio. Euro im Jahr 2023 auf geplant 106 Mio. Euro im Jahr 2028. Dies würde den Haushalt der Stadt Düsseldorf nachhaltig belasten und ausgeglichene Jahresergebnisse deutlich erschweren.

Schwierigkeiten bestehen jedoch nicht nur in Hinblick auf die steigenden Kapitalkosten. Mit steigender Verschuldung könnte es für die Städte zunehmend schwieriger werden, den langfristigen Kapitalbedarf durch Kreditaufnahmen zu decken. Gestiegene Anforderungen an die Eigenmittel der kreditgebenden Banken könnten diese Entwicklung gegebenenfalls verstärken (Eigenkapitalvorschriften des Baseler Ausschusses für Banken Bankenaufsicht bzw. „Basel III“ und „Basel IV“).

Zwar ist eine Kommune hinsichtlich ihrer Gläubigerstruktur im Regelfall zunächst keinen diversifikationsbedürftigen Bonitäts- oder Kontrahenten-Risiken ausgesetzt (Ausnahmen können bestehen bspw. bei Forward-Geschäften mit langer Vorlaufzeit). Aufgrund bankinterner Regelungen kann die Kreditvergabe je Geschäftspartner jedoch begrenzt sein (Kreditrahmen bzw. Kreditlinie). Um eine ausreichende Deckung des städtischen Kapitalbedarfes auch bei höherer Gesamtverschuldung zu sichern, kann es daher vorteilhaft sein, Geschäftsbeziehungen zu verschiedenen Kreditinstituten zu unterhalten und das Kreditportfolio auch hinsichtlich der Gläubigerstruktur zu diversifizieren.

Die nachstehende Grafik zeigt die Anteile der größten Kreditgeber am Portfolio der Stadt im Verhältnis zu den Gesamtkreditverbindlichkeiten.

Kapitalgebende Düsseldorf in Prozent 2023



61 Prozent der Kredite und damit 207 Mio. Euro entfallen in Düsseldorf auf vier Kreditgebende. Die übrigen 39 Prozent verteilen sich auf zehn weitere Kreditgebende.

1.5.3.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement

- Die Stadt Düsseldorf hat ein umfassendes Berichtswesen für ihr Zins- und Schuldenmanagement. Den Entscheidungstragenden liegen damit die steuerungsrelevanten Informationen in ausreichender Aktualität vor.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungstragenden rechtzeitig und ausreichend über die Entwicklung des Portfolios zu informieren und bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Eine Stadt sollte hierfür einen zeitnahen und ausreichenden Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen des Kreditmanagements und dem Verwaltungsvorstand sicherstellen. Daneben sollte der Informationsfluss von der Verwaltung zur Politik gewährleistet werden.

Die **Stadt Düsseldorf** hat keine Vorgaben zu einem Berichtswesen oder Berichtsinhalten über ihr Kreditmanagement verschriftlicht. Dennoch berichtet sie unterjährig regelmäßig über ihre Investitions- und Liquiditätskredite:

- Täglich bzw. situationsbezogen informiert die Stadtkasse das Dezernat über die Liquiditätslage sowie ggf. aufgenommene Liquiditätskredite.
- Darüber hinaus informiert die Stadt in den „Controllingberichten zur haushalts- und personalwirtschaftlichen Lage“ über den aktuellen Stand ihres Kreditportfolios an den Haupt- und Finanzausschuss.
- Über Aufnahmen von investiven Krediten mit einem Kreditvolumen von mehr als zehn Mio. Euro berichtet die Stadt dem Haupt- und Finanzausschuss zudem quartalsweise.

Zum Jahresabschluss erstellt die Kämmererei dann einen großen Schuldenbericht in einer Excel-Datei, den sie der Kämmerin bzw. dem Kämmerer vorlegt. Der Bericht umfasst folgende Inhalte:

- **Schuldenstand:** Ausgehend vom Ist-Schuldenstand des vorherigen Jahres beschreibt die Stadt die unterjährige Entwicklung der Investitions- und Liquiditätskredite durch Kreditaufnahmen, Kredittilgungen, Umschuldungen. Sie stellt differenziert dar, ob die Kredite von internen (Holding, Beteiligungen) oder externen Geldgebern (Kreditinstitute) stammen.
- **Schuldenentwicklung:** Die Stadt stellt die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten im Verlauf der letzten 30 Jahre, differenziert nach Investitions- und Liquiditätskrediten sowie internen und externen Geldgebern, dar. Sie benennt die pro-Kopf-Verschuldung.
- **Kreditportfolio:** Für das laufende Jahr informiert die Stadt zudem über die Herkunft der Investitions- und Liquiditätskredite (Bund, Land, Gemeinden und Gemeindeverbände, verbundene Unternehmen, sonstige öffentliche Sonderrechnungen und Kreditinstitute). Zudem erörtert sie, ob und zu welchem Anteil es sich um fest verzinsliche oder variabel verzinsliche Kredite ggf. mit Payer Swap oder CAP handelt.
- **Entwicklung der Zinsblöcke:** Für die letzten drei Jahre berichtet die Stadt, zu welchen Zinskonditionen welcher Anteil der Kredite finanziert ist. Dazu unterteilt sie die Zinsen derzeit in fünf Zinsklassen bis vier Prozent.

- Durchschnittszinsen und Zinssicherungsgeschäfte: Für die letzten 20 Jahre berichtet die Stadt auch über die durchschnittliche Verzinsung. Zudem informiert sie über mögliche Zinssicherungsgeschäfte.
- Fälligkeitsstruktur: Die Stadt stellt auch die Restschuld der in den Folgejahren zur Zinsanpassung anstehenden Kredite zum Zeitpunkt des Ablaufs der Zinsbindung dar.

1.5.3.2 Anlagemanagement

Sofern eine Stadt über einen längeren Zeitraum oder temporär über erhebliche liquide Mittel verfügt, kann sie diese Mittel anlegen. Bei der Anlage der verfügbaren Mittel ist auf den Dreiklang

- einer ausreichenden Sicherheit,
- der Verpflichtung zur Sicherstellung der Liquidität,
- eines angemessenen Ertrags

zu achten. Die individuelle Ausrichtung und Gewichtung dieser Ziele ist abhängig von der strategischen Ausrichtung einer Stadt. Daneben spielt für viele Städte die Nachhaltigkeit eine zunehmend stärkere Rolle bei der Entscheidung zum Abschluss von Finanzanlagen.

Neben kurz- und mittelfristigen Anlagezeiträumen verfolgen Städte auch langfristige Anlageziele. So steigt der Anteil der Pensionsrückstellungen in allen Städten und Gemeinden spürbar an. Hierfür ist nach Möglichkeit Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche zu treffen. Dies kann beispielsweise durch Einzahlungen in die entsprechenden Versorgungsfonds gelingen.

- ➔ Die Stadt Düsseldorf hat sich für ihr Anlagemanagement einen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben. Dieser entspricht der Steuerungsanforderung an das Anlageportfolio der Stadt Düsseldorf.

Eine Stadt sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt sollte insbesondere regeln, welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten unter politischer Beteiligung beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Anlageportfolio Düsseldorf zum 31. Dezember 2023 in Mio. Euro

Grund- und Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Mio. Euro	255
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Mio. Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Mio. Euro	13,79
Ausleihungen	20,22

Für ihr Anlagemanagement hat sich die **Stadt Düsseldorf** einen verbindlichen Handlungsrahmen gegeben.

Für die Anlage liquider Mittel bis zu einem Jahr im Rahmen der Liquiditätssicherung hat die Stadt 2019 eine Dienstanweisung beschlossen. Hier hat sie Regelungen zu Zuständigkeiten und Ermächtigungen sowie zum Verfahren der Geldanlagen getroffen. Für die kurzfristigen Geldanlagen sieht die Stadt Tages- und Termingelder vor. Sie erfolgen auf Basis einer taggenauen Liquiditätsplanung. Zur Minimierung des Anlagerisikos geht laut der Dienstanweisung Sicherheit vor Ertrag. Es sind nur Anlagegeschäfte innerhalb der Eurozone sowie Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, zulässig. Vermittlungsgeschäfte und Vertragsabschlüsse dürfen nur mit Banken und Finanzleistungsinstituten geschlossen werden, die der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder einer in den Mitgliedstaaten vergleichbaren Aufsicht unterliegen. Zudem müssen Geldnehmer eine Institutssicherung nachweisen. Zur Vermeidung von Klumpenrisiken überschreitet die Stadt Geldanlagen von 50 Mio. Euro je Rechtssubjekt nicht.

Für mittel- bis langfristige Geldanlagen der Kämmerei einschließlich der Eigenbetriebe, unselbstständigen Stiftungen und der treuhändisch verwalteten selbstständigen Stiftungen (Sonderhaushalte) hat sie 2012 die Arbeitsanweisung für die Anlage von Geldmitteln beschlossen. In Teilen gilt die Dienstanweisung auch für die Holding der Stadt. Daneben gibt es aber noch eine weitere Dienstanweisung, die speziell für die Holding gilt. Ebenfalls eigenständige Anlagerichtlinien haben die selbstständigen Stiftungen, die diese jeweils selbst beschließen.

Unter Geldanlagen definiert die Arbeitsanweisung der Stadt Mittel, die sie nicht zur Sicherung der Liquidität und zur Zahlungsabwicklung benötigt. Die Mittel stehen damit nicht sofort und uneingeschränkt zur Verfügung. Sie setzen eine sorgfältige Liquiditätsplanung voraus. Die Stadt beschränkt sich auch bei mittel- bis langfristigen Geldanlagen auf die Anlage in Termingeldern. Wie bei den kurzfristigen Geldanlagen gilt, dass die Sicherung der Anlage vor dem Ertrag geht. Diese Vorgabe konkretisiert die Arbeitsanweisung für die Anlage von Geldmitteln. Sie definiert einen angemessenen Zinsertrag, ausreichende Sicherheit sowie kurzfristige Verfügbarkeit als Hauptziele ihres Anlagemanagements.

Für die unselbstständigen Stiftungen und Sonderhaushalte kommen ggf. aufgrund der Langfristigkeit auch Anlagen in Form von Staatsanleihen, Pfandbriefen, Sparbriefen, Industriefinanzierungen und sofern es der Vorstand bzw. die bevollmächtigten Personen der selbstständigen Stiftungen wünschen auch Aktien in Betracht. Die Wertpapiere des Anlagevermögens beziehen sich in voller Höhe auf von der Stadt Düsseldorf verwaltete unselbstständige Stiftungen und Nachlässe.

In der Arbeitsanweisung hat die Stadt Düsseldorf Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, das Verfahren der Angebotseinholung und -auswertung und Mitwirkungspflichten geregelt.

Die Stadt Düsseldorf holt laut der Arbeitsanweisung bei jeder Geldanlage mindestens Angebote von drei Banken ein. Sie verwendet dazu einen einheitlichen Vordruck mit festgelegten Kriterien. Um Anlagerisiken zu minimieren bilden die Institutssicherung, Erkenntnisse der allgemeinen Wirtschaftslage und das Rating der Banken, ergänzt durch eine laufende Beobachtung und Analyse des Marktes, die Grundlage für die Auswahl der Banken. Die Arbeitsanweisung sieht für jede Bank eine Höchstanlagegrenze von 50 Mio. Euro je Rechtssubjekt vor. Damit vermeidet die Stadt Düsseldorf die Bildung von Klumpenrisiken.

Die Angebotseinholung und die Entscheidungsfindung dokumentiert die Stadt.

Bezüglich des Berichtswesens zum Anlagemanagement pflegt die Stadt eine Exceltabelle, in der sie regelmäßig den Stand ihrer Anlagen dokumentiert. Sie aktualisiert die Liste regelmäßig und stellt u. a. Kursschwankungen, An- und Verkäufe sowie prozentuale Gewinne und Verluste der Stiftungen und Nachlässe dar. Einmal monatlich speichert die Stadt den Stand zum Stichtag ab, um eine Übersicht und -im Falle von Rückfragen- eine Dokumentation nachzuweisen. Hieraus leitet die Stadt neben der Marktbeobachtung auch Kaufempfehlungen ab.

1.5.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Stadt. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Stadt kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.5.4.1 Fördermittelakquise

- Das zentrale Fördermittelmanagement der Stadt Düsseldorf hat einen guten Überblick über die Förderlandschaft und unterstützt die Ämter bei Bedarf bei der Akquise von Fördermitteln.

Eine Stadt sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Düsseldorf** hat die strategische Entscheidung getroffen, die Inanspruchnahme von Fördermitteln zu erhöhen. Dazu hat die Stadtkämmerin eine interne Arbeitsanweisung formuliert, dass die Fachämter alle möglichen Drittmittel ausschöpfen sollen.

Die Fachämter akquirieren Fördermittel in Düsseldorf vor allem dezentral. Zur Stärkung der Fördermittelakquise hat die Stadt Düsseldorf zum 1. November 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement (ZFM) als Organisationseinheit im Büro 01 (Büro Oberbürgermeister) eingerichtet und im Referat für Internationale und Europäische Angelegenheiten angesiedelt. Das ZFM bündelt Fachwissen und agiert als zentrale Beratungsstelle, die allen Fachämtern der Stadt Düsseldorf ein umfangreiches Serviceangebot für die Vorbereitung und Durchführung von Fördermittelprojekten bietet. Zum Angebot des ZFMs gehören einerseits projektübergreifende Tätigkeiten wie

- der Aufbau eines Wissensmanagements und einer Wissensdatenbank oder
- die Recherche und Analyse von generellen Fördermittelmöglichkeiten sowie die zielgerichtete Ansprache der Fachämter.

Weiterhin bietet das ZFM den Fachämtern aber auch konkrete Unterstützung bei projektbezogenen Aufgaben an. Dazu gehört beispielsweise

- die Klärung der Förderfähigkeit eines Projekts,
- die Recherche von konkreten Fördermitteln und Projektpartnern,
- die Unterstützung bei den weiteren Projektschritten – von der Antragstellung bis zum Projektabschluss.

Eine klassische Dienstanweisung hat die Stadt Düsseldorf für ihr Fördermittelmanagement nicht erlassen. Als praktische Hilfe für alle Mitarbeitenden, die fördermittelfinanzierte Projekte planen, beantragen und durchführen, hat das ZFM das „Handbuch Fördermittelmanagement“ erstellt. Mit diesem erläutert es die Aufgaben und Abläufe in der Fördermittelakquise und stellt das Serviceangebot des zentralen Fördermittelmanagements dar. Die Konsultation des zentralen ZFMs ist nicht verpflichtend.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Düsseldorf gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück (z. B. Förderdatenbanken oder Newsletter). Daneben steht sie im regelmäßigen Austausch mit Fördermittelgebern und nimmt an verschiedenen z. T. überregionalen Fördermittelnetzwerken mit externen Akteuren teil. Verwaltungsintern bietet das zentrale Fördermittelmanagement den „runden Tisch Fördermittel“ für fördermittelrelevante Fachämter an. Hier informiert es über aktuelle Entwicklungen der Fördermittellandschaft und ermöglicht den Fachämtern den Austausch zu aktuell laufenden städtischen Förderprojekten.

1.5.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Stadt Düsseldorf hat bereits ein Fördermittelcontrolling integriert. Das ZFM pflegt die Informationen zu den Förderprojekten in einer zentralen Datei.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Stadt vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Die **Stadt Düsseldorf** bewirtschaftet ihre Fördermittel ebenfalls dezentral in den Fachämtern. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden.

Mit Beschluss vom 17. September 2019 hat die Verwaltungskonferenz die Fachämter beauftragt, dem ZFM alle Fördermittelanträge und –bescheide zu senden und über den aktuellen Projektstand zu informieren. Das gilt auch, wenn die Fachämter das zentrale Fördermittelmanagement nicht in den Antragsprozess eingebunden haben. Auf diese Weise erlangt das ZFM einen zentralen Überblick über alle Förderprojekte der Stadt. Diese pflegt es in einer Datei, auf die die Mitarbeitenden des ZFM zugreifen können. Perspektivisch sollen auch die Mitarbeitenden der Fachbereiche einen Zugriff haben. Dies ermöglicht einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten.

Zur gesamtstädtischen Steuerung betreibt das ZFM ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Hierzu ist es aufgrund des Ratsbeschlusses vom 21. September 2017 beauftragt. Für

die Verwaltungskonferenz erstellt es Berichte zur Drittmittelakquise der Fachämter und Beteiligungen. Bei Bedarf berichtet es auch an die Politik.

Der aktuelle, zweite Bericht zur Drittmittelakquise umfasst noch einen Berichtszeitraum von Januar 2020 bis Juni 2023. Zukünftig soll der Berichtszeitraum auf einen jährlichen Bericht verkürzt werden. Der Bericht stellt folgende Informationen bereit:

- Gesamtüberblick über die bewilligte Fördersumme und Anzahl der bewilligten Förderprojekte im Berichtszeitraum, differenziert nach Fachämtern/ Instituten und Beteiligungen,
- Anzahl der gestellten, aber noch nicht durch den Fördermittelgeber entschiedenen Förderanträge,
- Fördersummen und Anzahl der bewilligten Anträge, geclustert nach
 - Fördergeber (Europäische Union, Bund, Land, Sonstige),
 - Themenbereichen (z. B. Mobilität und Verkehr, Kinder und Jugend, Corona etc.),
 - Fachämtern,
 - Dezernaten und
 - Klimaschutzetat.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Düsseldorf führt regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Sie hat bislang keine klaren Wertgrenzen für Investitionen festgelegt, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Ebenso existieren noch keine Standards oder Arbeitshilfen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.	61	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte eine oder mehrere Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.	62
			E1.2	Die Stadt Düsseldorf sollte Regelungen zu den Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen treffen oder den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.	63
F2	Die Stadt Düsseldorf überträgt mehr konsumtive Ermächtigungen als die meisten übrigen kreisfreien Städte. Ein Großteil der Maßnahmen betrifft Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm. Investive Ermächtigungen hat sie in den letzten Jahren deutlich reduziert und überträgt sie in dieser Prüfung in vergleichsweise geringerem Umfang. Die Stadt schöpft die Ermächtigungen durchschnittlich etwa zur Hälfte aus.	64	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Daneben sollte sie weiterhin restriktiv mit konsumtiv Ermächtigungsübertragungen umgehen.	68
F3	Die Stadt Düsseldorf hat eine Dienstanweisung für die Aufnahme von Liquiditätskrediten. Für die Aufnahme von Investitionskrediten hat sie ein standardisiertes Verfahren etabliert, das sie noch nicht in einer Dienstanweisung verschriftlicht hat.	69	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte sich, wie bereits von ihr vorgesehen, auch für die Aufnahme von Investitionskrediten einen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich fixieren. In diesem sollte sie strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen festlegen.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023

Kennzahlen	Düsseldorf 2018	Düsseldorf aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	99,51	105	89,45	99,12	101	102	106	22
Eigenkapitalquote 1	67,26	64,44	-35,34	2,61	14,76	26,26	64,44	22
Eigenkapitalquote 2	81,22	76,80	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Fehlbetragsquote	k. A.	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	32,39	28,03	14,00	20,64	24,35	28,44	39,03	22
Abschreibungsintensität	5,84	6,00	2,50	3,19	4,41	5,09	7,92	22
Drittfinanzierungsquote	44,11	32,61	30,88	44,43	52,40	64,96	91,20	22
Investitionsquote	113	126	44,83	84,10	135	163	318	22
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	99,88	103	41,25	69,94	78,11	86,12	108	22
Liquidität 2. Grades	435	357	10,85	22,16	32,57	43,20	357	22
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,63		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,88	1,06	1,06	8,19	11,27	16,96	26,06	22
Zinslastquote	0,57	0,23	0,23	1,39	1,53	1,95	3,24	22
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	55,19	61,75	23,79	33,22	34,73	42,39	61,75	22
Zuwendungsquote	10,54	11,50	11,50	25,59	32,46	36,83	43,14	22
Personalintensität	22,05	21,62	15,70	19,85	21,22	23,50	27,20	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,82	20,27	9,69	12,83	14,44	16,97	23,64	22
Transferaufwandsquote	39,15	37,68	35,91	39,97	45,88	50,24	58,33	22

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Stadt tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Städten, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Jahresergebnis je EW in Euro 2019 bis 2023

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	19,13	-109	10,92	19,13	57,40	169	23
2020	28,07	-74,76	16,42	75,04	150	298	23
2021	63,60	-8,45	18,05	61,58	176	340	23
2022	150	-22,21	17,15	95,76	186	390	23
2023	468	-115	30,61	88,74	230	468	22

Tabelle 4: Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020 bis 2023

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	-224	-224	-91,02	-15,79	79,75	295	23
2021	-152	-300	-171	-40,00	54,33	167	23
2022	92,88	-204	-35,71	43,35	94,32	370	23
2023	335	-561	-81,02	0,58	97,77	335	22

Tabelle 5: Berechnung „Sozialleistungen“ Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2028

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand	11,85	17,46	39,47	93,19	294	-313	-215	-324	-257	-286
Abweichung vom Basisjahr	0,00	5,61	27,60	81,34	282	-325	-226	-336	-269	-298
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-317	-322	-307	-320	-326	-404	-413	-383	-375	-366
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-346	-367	-366	-370	-417	-430	-476	-465	-467	-468
Landschaftsumlage	-216	-229	-243	-254	-262	-311	-319	-360	-386	-396
Saldo aus Sozialleistungen	-879	-918	-916	-944	-1.005	-1.145	-1.208	-1.208	-1.227	-1.231
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	44,91	64,67	147	408	-58,53	103	-7,10	79,66	54,03

Tabelle 6: Eigenkapital Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	7.907	7.909	7.946	8.010	8.263
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	7.907	7.909	7.946	8.010	8.263
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0,00	157	134	35,65	83,21
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	7.907	7.752	7.656	7.684	7.854
Sonderposten für Zuwendungen	1.498	1.467	1.435	1.421	1.480
Sonderposten für Beiträge	110	108	105	102	104

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital 2	9.515	9.484	9.486	9.533	9.847
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	9.515	9.327	9.196	9.207	9.438
Bilanzsumme	11.738	11.997	12.200	12.495	12.822

Tabelle 7: Eigenkapital 1 und Eigenkapital 1 ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2028

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital 1	7.907	7.909	7.946	8.010	8.263	7.950	7.736	7.003	6.746	6.460
Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	0,00	157	290	326	409	409	409	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	7.907	7.752	7.656	7.684	7.854	7.541	7.327	7.003	6.746	6.460

*Die Tabelle bzw. zugrundliegende Berichtsgrafik berücksichtigt die Möglichkeit, dass die Stadt Düsseldorf die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG 2026 in voller Höhe gegen das Eigenkapital ausbucht.

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2020

Kennzahlen	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.695	1.625	1.723
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	50,00	80,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2,94	2,87	2,77
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	86,34	93,14	83,31
Sonstige Verbindlichkeiten	175	305	210

Kennzahlen	2019	2020	2021
Erhaltene Anzahlungen	239	155	215
Gesamtverbindlichkeiten	2.199	2.232	2.315

Tabelle 9: Schulden Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	76,96	107	222	360	341
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	152	145	70,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2,94	2,87	2,77	2,90	2,78
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	43,68	46,81	32,19	33,63	49,19
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	12,40	31,81	14,58	4,93	17,35
Sonstige Verbindlichkeiten	86,31	56,77	81,66	80,98	73,12
Erhaltene Anzahlungen	88,99	132	154	204	213
Verbindlichkeiten	311	530	652	757	696
Rückstellungen	1564	1621	1701	1857	1939
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	6,96	7,73	4,93	6,51	7,06
Schulden	1.883	2.159	2.358	2.620	2.642
Forderungen	268	191	214	286	282
Liquide Mittel	147	153	107	198	255
Effektive Schulden	1.468	1.815	2.037	2.136	2.105
Ausleihungen	29,08	25,92	23,39	21,31	20,22
Wertpapiere des Anlagevermögens	9,99	8,03	11,61	12,35	13,79
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Sonstige Vermögensgegenstände	22,76	27,62	22,13	21,79	28,38
Erweiterte Effektivverschuldung	1.406	1.753	1.980	2.080	2.042

Tabelle 10: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Düsseldorf in Mio. Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	147	153	107	198	255	255	255	255	255	255
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	76,96	107	222	360	341	831	1.517	1.715	1.757	1.720
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	152	145	70,00	0,00	296	573	844	1.052	1.317

Tabelle 11: Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2017 bis 2023

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	93,94	0,00	10,42	27,13	69,65	146	23
2020	92,69	0,00	6,44	33,76	94,44	147	23
2021	55,89	0,00	11,59	46,90	60,69	160	23
2022	76,84	0,00	17,99	41,45	69,35	215	23
2023	146	0,00	4,16	42,07	80,15	181	22

Tabelle 12: Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2017 bis 2023

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	216	0,00	193	266	413	626	23
2020	174	0,00	198	268	460	691	23
2021	137	0,00	222	332	554	748	23
2022	265	0,00	198	325	497	818	23
2023	287	0,00	250	413	530	958	22

Tabelle 13: Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2017 bis 2023

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	45,69	24,74	30,81	33,69	43,45	64,30	23
2020	60,14	20,21	28,90	35,42	47,12	66,69	23
2021	53,17	21,59	30,48	37,81	43,45	66,17	23
2022	51,28	20,56	28,82	39,25	49,00	67,67	23
2023	49,94	18,26	30,29	38,28	50,35	66,35	22

2. Mobilitätsmanagement

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet Mobilitätsmanagement stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Mobilitätsmanagement

Die Stadt Düsseldorf hat 2018 im **Mobilitätsplan D** ihre **Strategie** zum Stadtverkehr für das gesamte Stadtgebiet festgelegt. Sie verfolgt die Absicht, 2035 klimaneutral zu sein. Mit den Maßnahmen des Mobilitätsplan D will die Stadt die Verkehrswende gestalten und dazu den motorisierten Individualverkehr reduzieren sowie die klimafreundliche Fortbewegung in der Stadt etablieren. Sie hat 2019 ein auf ihren Mobilitätsplan abgestimmtes Ziel- und Evaluationskonzept verabschiedet. Wir betrachten in dieser Prüfung schwerpunktmäßig das **betriebliche Mobilitätsmanagement (BMM)** unter dem Aspekt des Klimaschutzes. Das eigene betriebliche BMM behandelt Düsseldorf in ihrem Mobilitätsplan noch nicht separat. So hat sie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit für das BMM noch nicht zentral in ihrer Organisationsstruktur verankert. Mit Blick auf die **Arbeitsorganisation** eignen sich die Dienstvereinbarungen der Stadt Düsseldorf sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort bereits gut zur Mobilitätsreduzierung. Für die so erzielte Treibhausgasreduzierung hat die Stadt noch keine konkrete Zielgröße benannt.

Ihren Mitarbeitenden bietet die Stadt ein vergünstigtes Job-Ticket über den Verkehrsbetrieb an, um zur Nutzung des **öffentlichen Personennahverkehrs** zu motivieren. Zudem können die Tarifbeschäftigten der Stadt seit Dezember 2023 die Möglichkeit des Tarifvertrages **Fahrradleasing** (TV-Fahrradleasing) nutzen. ÖPNV oder Fahrrad sind bei **Dienstreisen** nach Möglichkeit vorrangig als Verkehrsmittel in Betracht zu ziehen. Dies dient nicht nur der Zielsetzung der Verkehrswende für Düsseldorf, sondern ergibt sich auch aus dem Landesreisekostengesetz NRW, das klimafreundliche Dienstreisen fordert. Eine eigene dies bestärkende Regelung zur Umsetzung des Landesreisekostengesetzes hat die Stadt Düsseldorf bislang nicht getroffen. Sie erfasst nicht die für die Dienstreisen gewählten Verkehrsmittel zur Auswertung oder unterstützt aktiv die Bildung von Fahrgemeinschaften über eine Austauschplattform o. ä. Hier könnte sie Grundlagen schaffen, um klimafreundliche Mobilität weiter zu fördern.

Die Modernisierung ihres eigenen **Fuhrparks** mit alternativen Antrieben behält die Stadt Düsseldorf im Blick, um den CO₂-Ausstoß zu reduzieren und auch hier klimaneutraler zu werden. In diesem Bereich verfügt sie über eine sehr gute Datenlage. Die Steuerung der eigenen betrieblichen Mobilität ist auch über das Parkraumangebot möglich. Aktuell ist das **Parkraummanagement** der Stadt Düsseldorf noch nicht in einem übergreifenden Konzept geregelt. Der Entwurf einer Dienstvereinbarung zum Thema Parken ist jedoch in der Bearbeitung.

Damit Nutzende von Einrichtungen bzw. die dortigen Mitarbeitenden ihren Zielort gut und sicher erreichen, nimmt die Stadt Düsseldorf soweit wie möglich steuernd Einfluss. Dies zeigt sich aktuell auch in den Planungen zum Neubau des Technischen Verwaltungsgebäudes (TVG) an der Moskauer Straße.

2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzvorgaben zu erbringen. Die Städte sind öffentliche Stellen im Sinne des Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und haben eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz. Hierzu zählt insbesondere die Minderung der Treibhausgase.

Das Prüfgebiet Mobilitätsmanagement umfasst das Handlungsfeld der betrieblichen Mobilität. Damit steht der Bereich im Fokus, der von den Städten am deutlichsten beeinflusst werden kann. Zusätzlich zeigen wir exemplarisch die Erreichbarkeit einer städtischen Einrichtung für die Kunden auf.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte ihrer Vorbildfunktion nachkommen. Dabei stehen die durch die Städte beeinflussbaren Faktoren und gesetzten Rahmenbedingungen im Vordergrund.

Ziel der gpaNRW ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung der Aufgabe Mobilitätsmanagement aufzuzeigen. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge und ausgewählte Kennzahlen. Die Darstellung dieser Kennzahlen schafft Transparenz. Bei der Kennzahlenbildung konzentrieren wir uns in dieser Prüfrunde auf die Mobilität innerhalb der Kernverwaltung. Eine Ausnahme gilt für das Kapitel Klimafreundliche Arbeitsorganisation. Hierbei bilden wir die

Kennzahlen bezogen auf den Produktbereich Innere Verwaltung ab, weil bei diesem ein großes Potenzial für flexibles Arbeiten besteht.

2.4 Betriebliche Mobilität

Die Städte in NRW sind große Arbeitgeber und haben eine umfangreiche Gebietsfläche mit zahlreichen Einrichtungen. Diese Struktur löst viel Mobilität bei den Beschäftigten aus. Bei einer angenommenen einfachen Fahrstrecke von zehn Kilometern zur Arbeitsstätte umrunden alle Bediensteten zusammen bei der kleinsten kreisfreien Stadt mit ca. 2.000 Mitarbeitenden pro Tag rund einmal die Welt und bei der größten kreisfreien Stadt mit rund 22.000 Mitarbeitenden pro Tag rund elfmal die Welt. Damit werden bei der kleinsten kreisfreien Stadt rund 5,7 Tonnen und bei der größten kreisfreien Stadt pro Tag rund 62,7 Tonnen CO₂ ausgestoßen, wenn man einen Verbrauch von rund sechs Liter Benzin pro 100 km Fahrstrecke unterstellt. Unter der Annahme, dass ein Hektar Wald rund sechs Tonnen CO₂ pro Jahr speichert, benötigt die Kompensation bei der kleinsten kreisfreien Stadt rund 209 Hektar Wald und bei der größten kreisfreien Stadt rund 2.300 Hektar Wald. Dies zeigt die Bedeutung der Mobilität und deren Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes.

2.4.1 Steuerung der Mobilität

Erfolgsfaktoren für die Förderung klimafreundlicher Mobilität sind verbindliche und strategische Vorgaben. Ein Mobilitätskonzept konkretisiert diese mit geeigneten Maßnahmen. Kennzahlen dienen als Indikator für die Zielerreichung und ermöglichen frühzeitige Steuerungsentscheidungen.

- In ihrem Mobilitätsplan D hat die Stadt Düsseldorf 2018 ihre Strategie zum Stadtverkehr festgelegt und ein Jahr später ein darauf abgestimmtes Ziel- und Evaluationskonzept verabschiedet. Damit hat sie einen guten und verbindlichen Rahmen gesetzt.

- **Feststellung**

Dem Konzept der Stadt Düsseldorf fehlt noch ein unterjähriges Berichtswesen und Vorgaben sowie Ziele für das eigene betriebliche Mobilitätsmanagement. Zudem hat die Stadt ihr eigenes betriebliches Mobilitätsmanagement noch nicht fest in ihrer Organisationsstruktur verankert.

Eine Stadt sollte zum Thema Mobilität strategische Ziele verbindlich festlegen. Diese sollte sie in einem Mobilitätskonzept mit konkreten Maßnahmen hinterlegen. Über Indikatoren sollte sie den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten und hierüber berichten. Das betriebliche Mobilitätsmanagement sollte sie fest in ihrer Organisationsstruktur verankern.

Die **Stadt Düsseldorf** verfolgt das Ziel, 2035 klimaneutral zu sein. Um die Zielerreichung zu unterstützen, hat sie im Rahmen ihres 2018 verabschiedeten Mobilitätsplan D alle Verkehrsarten wie den Fuß- und Radverkehr, ÖPNV sowie Pkw-Verkehr ganzheitlich betrachtet. Das heißt, sie hat Themen wie Verkehrssicherheit, Stadtentwicklung, Klimaschutz, Luftreinhaltung ebenso einbezogen wie die Themen umweltfreundlicher Antriebe, neuer Mobilitätsformen und Chancen der Digitalisierung. In Bezug auf stattfindenden Lieferverkehr ist ein wichtiges Ziel, Leerfahrten, Umwege und erfolglose Zustellfahrten zu vermeiden und Lieferverkehre besser zu bündeln.

Dazu strebt die Stadt eine enge Kooperation im gegenseitigen Interesse mit den Logistikunternehmen an. Ein eigenes Konzept oder konkrete Ziele zum betrieblichen Mobilitätsmanagement (BMM) hat sie im Mobilitätsplan D nicht integriert.

Aktuell bestehen durch Dienstanweisungen oder anderweitige Regelungen verschiedener Organisationseinheiten aber durchaus Vorgaben zum BMM. Konkrete Ziele bzw. den konkreten Beitrag des BMM zum Gesamtziel der Klimaneutralität hat die Stadt nicht formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die vorhandenen Dienstanweisungen und anderweitigen Regelungen der unterschiedlichen Organisationseinheiten zentral in einem Konzept zum Betrieblichen Mobilitätsmanagement bündeln. Dieses Konzept sollte sie mit Blick auf die Förderung einer klimafreundlichen Mobilität um konkrete operative Ziele für das BMM ergänzen.

Je nach Anlass sendet die Stadt Düsseldorf gezielte Rundmails an die Mitarbeitenden, um für bestimmte Themen – so auch für die Verkehrswende – zu sensibilisieren. Informationen zu betrieblichen Mobilitätsangeboten stellt die Stadt ihren Mitarbeitenden zudem beispielsweise im Intranet in der Rubrik unterwegs zur Verfügung. Inwieweit sich diese Plattform auch für die Bildung von Fahrgemeinschaften nutzen lässt, hat die Stadt noch nicht abschließend getestet. Dieser Punkt soll zukünftig nochmals aufgegriffen werden.

Für die im Mobilitätskonzept festgelegten übergeordneten Ziele und darauf abgestimmten Maßnahmen hat die Stadt Düsseldorf ein Evaluationskonzept entworfen. Mithilfe des Evaluationskonzepts soll sowohl der Umsetzungsstand als auch die Wirkungsbilanz des Mobilitätsplan D fortlaufend überprüft und analysiert werden. Dafür will die Stadt Indikatoren wie verkehrsbedingte CO₂-Emissionen pro Kopf oder die Entwicklung der Parkgebühren im Vergleich zu ÖPNV-Fahrtpreisen einsetzen.

Geplant ist eine entsprechende Berichterstellung im Fünf-Jahres-Rhythmus. Ob Adressat des Berichtes die Verwaltungsspitze, die Politik oder auch andere Akteure sein werden, hat die Stadt noch nicht festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW ist der Berichtszeitraum zu lang gewählt, weil sich die Stadt bereits für das Jahr 2035 das Ziel gesetzt hat, klimaneutral zu sein. Bei einem Fünf-Jahres-Zeitraum kann die Stadt Steuerungsentscheidungen nicht früh genug treffen, sollte die Zielerreichung gefährdet sein.

→ **Empfehlung**

Bezogen auf die Teilbereiche des Mobilitätskonzeptes sollte die Stadt Düsseldorf eine mindestens jährliche Auswertung der dort benannten Indikatoren vorsehen, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.

Unterjährige Berichte an die Kämmerei erstellt die Stadt Düsseldorf aktuell u. a. im Amt 16 Zentrale Dienste quartalsweise für den Haushaltsplan. Hier werden auch Kennzahlen wie die Elektrifizierungsquote dargestellt. Einen eigenen Themenbereich Mobilität, der mit spezifischen Kennzahlen hinterlegt wäre oder Entwicklungen hinsichtlich der Treibhausgas-Emissionen aufzeigt, hat die Stadt bislang nicht.

Für besondere Projekte erhebt die Stadt im Einzelfall bei Bedarf Daten. Für die Neubauplanung des Technischen Verwaltungsgebäudes (TVG) an der Moskauer Straße in Düsseldorf hat sie anhand der Postleitzahlen der dorthin pendelnden Beschäftigten einen Einzugsbereich ermittelt,

um die Planung mit Blick auf den zu erwartenden Parkplatzbedarf zu unterstützen. Darüber hinaus erhebt die Stadt Düsseldorf – so wie auch die meisten anderen kreisfreien Städte – bisher nicht, mit welchen Verkehrsmitteln ihre Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen.

Aufgrund von Fluktuationen ist nach einer ersten Erhebung auch die weitere regelmäßige Erhebung sinnvoll, damit Veränderungen des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden dokumentiert und greifbar werden.

Zu diesem Zweck bieten sich Befragungen der Mitarbeitenden an. Aus deren Ergebnissen lassen sich weitere Maßnahmen entwickeln, die zum einen das Bewusstsein für Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit schärfen und zum anderen umweltfreundliche Mobilität fördern können.

Folgende beispielhafte Fragen könnten für eine Befragung genutzt werden:

- Welche Verkehrsmittel nutzen Sie für Ihren Weg zur Arbeit?
- Welche Hindernisse sehen Sie, auf klimafreundliche(re) Verkehrsmittel umzusteigen?
- Welche Anreize würden Sie motivieren, umweltfreundliche(re) Verkehrsmittel zu nutzen?
- Welche unserer Initiativen zur Förderung klimafreundlicher Mobilität sind Ihnen bekannt?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte regelmäßig erheben, mit welchen Verkehrsmitteln ihre Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen, um Veränderungen des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden zu dokumentieren. Bei Stagnation kann sie zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um weiter auf die Änderung des Mobilitätsverhaltens hin zu klimafreundlichen Verkehrsmitteln einzuwirken.

Über Veränderungen im Bereich der Mobilität sollte die Stadt regelmäßig an den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien berichten. Mit Hilfe eines regelmäßigen Berichtswesens werden Veränderungen transparent und Steuerungsentscheidungen frühzeitig initiiert. Das heißt, dass die Verantwortlichen rechtzeitig agieren können und nicht von Ergebnissen überrascht werden, auf die sie adhoc reagieren müssen. In einem solchen Bericht sollten Kennzahlen enthalten sein, die auf das eigene Klimaziel bis 2035 klimaneutral zu sein abgestimmt und geeignet sind, Erfolge in der Umsetzung messbar zu machen. Dazu sollte die Stadt neben den im Evaluationskonzept vorgesehenen Kennzahlen weitere Kennzahlen zur eigenen betrieblichen Mobilität vorsehen. Dies können Kennzahlen zum Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden oder zum eigenen Fuhrpark sein. So kann die Stadt ihrer Vorbildfunktion besser gerecht werden und das Ziel der Klimaneutralität auch aus dem Bereich des BMM heraus unterstützen.

→ **Empfehlung**

Auch für das Betriebliche Mobilitätsmanagement sollte die Stadt Düsseldorf ein unterjähriges Berichtswesen aufbauen. Mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren und Kennzahlen z. B. zum Mobilitätsverhalten ihrer Mitarbeitenden kann sie den Erfolg ihrer ergriffenen Maßnahmen bewerten und rechtzeitig steuernd eingreifen, wenn die Zielerreichung und damit der Beitrag aus diesem Bereich zum Ziel der Klimaneutralität gefährdet ist.

Derzeit existieren einige Fördermöglichkeiten für Kommunen, um Maßnahmen des BMM umzusetzen. Hiervon macht die Stadt Düsseldorf Gebrauch. Sie ist unter anderem Mitglied des Netzwerkes Zukunftsnetz Mobilität NRW (ZNM). Mit ihrem Beitritt hat sie sich verpflichtet, die nachhaltige Mobilitätsentwicklung durch Kommunales Mobilitätsmanagement zu fördern.

Zu einigen Aufgaben wie der Erarbeitung des Zielkonzeptes zum Mobilitätsplan D oder bei der Erstellung des Evaluationskonzeptes hat die Stadt Düsseldorf unterstützend ein externes Unternehmen beauftragt.

Eine zentral verantwortliche Organisationseinheit für das BMM innerhalb der Verwaltung existierte zum Prüfungszeitpunkt nicht. Es beschäftigen sich jedoch aktuell bereits verschiedene Personen mit dem Thema, so dass durch Umschichten von Stellenanteilen diese Kapazitäten an zentraler Stelle zusammengefasst werden könnten. Auf diese Weise könnte die Stadt auch aus dem Bereich BMM die Maßnahmen zur Umsetzung ihres Zieles, 2035 klimaneutral zu sein, besser auswerten und koordinieren. So kann sie auch ihre Erfolge auf dem Weg zur Zielerreichung zentral nachweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Verantwortlichkeit für das Betriebliche Mobilitätsmanagement zentralisieren, um auch verwaltungsintern zu Vorbildfunktion beim Klimaschutz unterstreichen und ihre Maßnahmen zum Ziel der Minderung von Treibhausgasen zu bündeln.

Die Arbeitsorganisation selbst bietet ebenfalls Potenzial, um die Emissionen von Treibhausgasen zu vermeiden bzw. den motorisierten Individualverkehr zu den Verwaltungsgebäuden zu verringern. Daher betrachten wir diesen Bereich im nachfolgenden Kapitel separat.

2.4.2 Klimafreundliche Arbeitsorganisation

Das flexible Arbeiten von zuhause (Homeoffice) oder von anderen Orten aus (mobiles Arbeiten) hat Einfluss auf die individuelle Mobilität. Hierdurch entfällt das tägliche Pendeln zu einem bestimmten Arbeitsort. Die vermeidbaren Fahrten haben so einen positiven Effekt auf die Reduzierung der Treibhausgase und führen zudem zu mehr persönlicher Zeitsouveränität. Ressourcenschonend ist auch der Einsatz von Informationstechnik z. B. ein Austausch per Videokonferenz.

→ **Feststellung**

Die Dienstvereinbarungen der Stadt Düsseldorf sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort sind gut geeignet, um den Pendelverkehr und somit die Mobilität zu reduzieren. Die Stadt hat noch keine Ziele formuliert, in welcher Höhe sie dadurch Treibhausgasverringerung erreichen möchte.

Eine Stadt sollte verbindliche Regelungen zu Arbeitsbedingungen treffen, die eine klimafreundliche Mobilität fördern bzw. Mobilität reduzieren. Sie sollte Ziele für die Umsetzung festlegen. Die tatsächliche Nutzung der geschaffenen Möglichkeiten sollte sie erheben, um bei Bedarf steuernd eingreifen zu können.

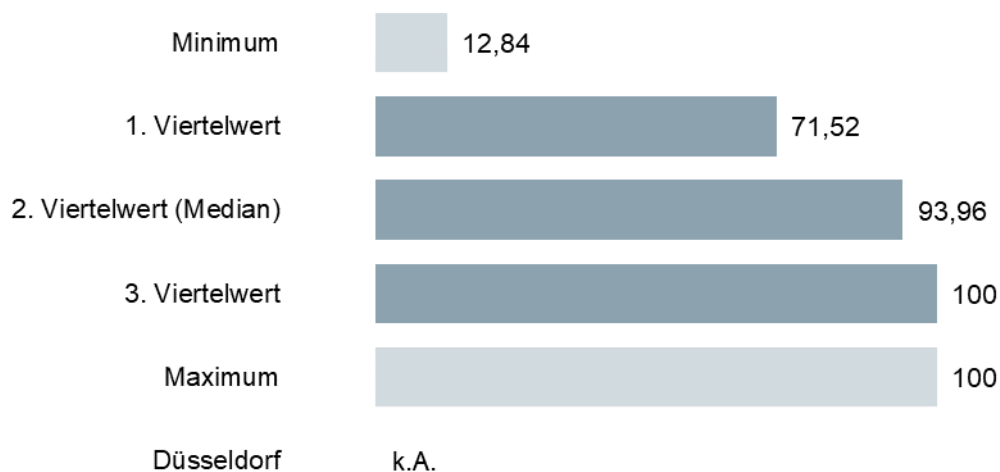
Aktuell gelten für die Mitarbeitenden der **Stadt Düsseldorf** die 2023 aktualisierte Dienstvereinbarung zur Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie die im Januar 2020 geschlossene Dienstvereinbarung Mobile Arbeit und Telearbeit.

Die Dienstvereinbarung zur Telearbeit regelt u. a., dass auch der ökologische Nutzen Berücksichtigung finden soll. Durch die geplanten und festgelegten Arbeitstage pendeln die Beschäftigten an diesen Tagen nicht oder haben die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit so zu organisieren, dass sie den typischen Berufsverkehr („rush-hour“) vermeiden können. Bei den Dienstvereinbarungen visiert die Stadt somit auch die Verringerung des Pendelverkehrs und damit einhergehend die Reduzierung der Treibhausgasemissionen an.

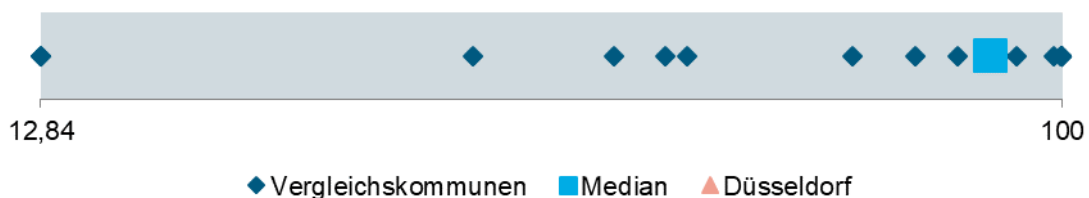
Darüber hinaus besteht die Absicht, neben einer Vereinfachung von Arbeitsabläufen auch die Verbesserung der Arbeitsqualität/ -produktivität zu erzielen. Durch die individuellere und flexiblere Arbeitsgestaltung strebt die Stadt eine Steigerung der Arbeitszufriedenheit an. Da die Mobilitätsveränderung nicht im Haupt-Fokus der Stadt stand, hat sie keine gesonderten Daten hierzu erfasst oder Kennzahlen gebildet, um die Veränderung messbar zu machen.

Die gpaNRW bildet den Anteil der flexiblen Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung nachfolgend ab. Die Stadt Düsseldorf erhebt den Anteil der grundsätzlichen Möglichkeit zu einem flexiblen Arbeitsort bzw. von mobiler Arbeit nicht. Sie ist deshalb grafisch nicht enthalten:

Anteil flexible Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Düsseldorf wertet jedoch aus, wie die tatsächliche Inanspruchnahme bzw. Umsetzung der mobilen Arbeit ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der letzten beiden Jahre:

Nutzung flexibler Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung Düsseldorf 2022 und 2023

Grund- und Kennzahlen	2022	2023
Mitarbeitende auf Grundlage der Personalliste	2.069	2.176
Nutzung Mobiles Arbeiten	810	1.024
Nutzung Telearbeit	235	318
Summe Nutzung flexibler Arbeitsplätze	1.045	1.342
Nutzung in Prozent	50,51	61,67

Der Umsetzungsstand 2023 zeigt für die Stadt Düsseldorf einen Trend zu einer höheren Nutzung flexibler Arbeitsplätze auf. Von 2022 nach 2023 stieg die Nutzung flexibler Arbeitsplätze um elf Prozentpunkte an. Dies zeigt, dass die Mitarbeitenden diese Form der Arbeitserledigung gut annehmen.

Prognoseberechnungen, wie sich die flexiblen Arbeitsplätze weiter entwickeln werden, hat die Stadt Düsseldorf mit Blick auf ihr Ziel zur Klimaneutralität bis 2035 nicht erstellt. Da sie mit dem Angebot auch keine unmittelbaren Ziele zur Treibhausgasreduzierung verknüpft, hat die Stadt bislang auf Daten und Auswertungen dazu verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW ist das Angebot flexibler Arbeitsplätze bzw. die Inanspruchnahme dieses Angebotes ein geeigneter Baustein, um den motorisierten Individualverkehr zu den Verwaltungsgebäuden zu verringern und damit Treibhausgase einzusparen.

Neben der Reduzierung der Treibhausgase kann die Stadt auch die vorgehaltene Bürofläche durch vermehrte Nutzung flexibler Arbeitsplätze reduzieren. Die Gebäudeflächen betrachten wir in dem eigenen Teilbericht Gebäudewirtschaft und Klimaschutz.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte erheben, wie hoch die erzielten Treibhausgasminderungen durch die Nutzung flexibler Arbeitsmöglichkeiten sind. Sie sollte auswerten, wie hoch ihr Angebot an flexiblen Arbeitsplätzen ist, um zu beurteilen, inwieweit ihre Angebote angenommen werden, so dass sie diese bedarfsgerecht verändern oder auszuweiten kann.

Die Stadt Düsseldorf setzt Videokonferenzen und auch Webinare bereits umfassend ein, so dass sie auch auf diesem Weg erfolgreich Mobilitätsanforderungen reduzieren kann. Zur Zeit der Corona-Pandemie hat die Stadt Düsseldorf verstärkt das Mittel der Videokonferenzen als Alternative zu Präsenz-Veranstaltungen etabliert. Dies geschah zunächst mit der Zielsetzung, Kontakte zu vermeiden. Die Nutzung dieses Werkzeuges ist aus Sicht der gpaNRW ein adäquates Mittel, um den dienstlichen Verkehr zwischen den Verwaltungsstandorten für Besprechungen etc. zu reduzieren. Die wesentlichen Vorteile, die sich aus Videokonferenzen ergeben, sind:

- Reduzierung von Treibhausgasemissionen:
Weniger Fahrten mit dem Auto oder Flugreisen bedeuten weniger CO₂-Ausstoß und somit eine geringere Belastung für die Umwelt und das Klima.
- Energieeinsparung:
Videokonferenzen erfordern weniger Energie im Vergleich zu Reisen. Die Technologie für Videokonferenzen hat sich in den letzten Jahren verbessert und die meisten Menschen haben Zugang zu stabilen Internetverbindungen, die eine nahtlose Kommunikation ermöglichen.

- **Zeitersparnis:**
Reisezeiten entfallen, was zu einer effizienteren Nutzung der Arbeitszeit führt. Meetings können schneller organisiert werden, ohne dass Reiseplanungen berücksichtigt werden müssen.
- **Kostenersparnis:**
Videokonferenzen können erhebliche Kosten für Reisen, Unterkunft und Verpflegung einsparen.
- **Flexibilität:**
Videokonferenzen erleichtern die Zusammenarbeit von dezentralen Teams.

Dies soll nicht bedeuten, dass Videokonferenzen ausschließlich zum Einsatz kommen sollen. Sie sind nicht immer die beste Option für alle Situationen. In einigen Fällen, wie beispielsweise bei komplexen Verhandlungen kann eine physische Präsenz von Vorteil sein. Es kommt daher auf ein ausgewogenes Verhältnis von Videokonferenzen und persönlichen Treffen an. Nur so sind die Vorteile beider Ansätze zu nutzen und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren.

Die „LernStadt“ ist das Weiterbildungsportal der Stadt Düsseldorf. Unter dem Motto „Lernen in R(h)einkultur“ setzt sie dort über das Studieninstitut bereits seit über zehn Jahren ein Lernmanagementsystem ein. Das Studieninstitut der Stadt betrachten wir in einem eigenen Teilbericht. Ein solches Angebot von Webinaren bietet aus Sicht der gpaNRW eine weitere Möglichkeit, erforderlichen Fahraufwand zu reduzieren. Neben den geringeren Umweltauswirkungen durch eingesparte Mobilität entstehen weitere Vorteile sowohl für Teilnehmende als auch für die Veranstaltenden durch Einsparung von Zeit und Kosten.

2.4.3 Dienstreisemanagement

Bei der Wahl der Beförderungsmittel für die Durchführung einer Dienstreise sind neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 3 des Reisekostengesetzes Nordrhein-Westfalen). Deshalb untersucht die gpaNRW, wie die Städte ihre Gestaltungsmöglichkeiten hier nutzen.

→ Feststellung

Die Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf nutzen das Intranet als zentrale Informationsquelle für die Planung von Dienstreisen. Den Einsatz klimafreundlicher Verkehrsmittel bestärkt die Stadt noch nicht durch eigene Regelungen. Da sie die für Dienstreisen gewählten Verkehrsmittel nicht regelmäßig auswertet, fehlen ihr grundlegende Informationen.

Eine Stadt sollte Regelungen treffen, damit notwendige Dienstreisen möglichst klimafreundlich erfolgen. Den Mitarbeitenden sollten alle Informationen zur Abwicklung der Dienstreisen an einer zentralen Stelle digital zur Verfügung stehen. Weiterhin sollte eine Stadt die gewählten Verkehrsmittel regelmäßig erheben und auswerten. Eine Stadt sollte die Bildung von Fahrgemeinschaften unterstützen.

Als zentrale Anlaufstelle bzw. digitale Informationsquelle für alle Fragen im Zusammenhang mit Dienstreisen steht den Mitarbeitenden der **Stadt Düsseldorf** das Intranet zur Verfügung. Hier finden sich neben allgemeinen Informationen auch die notwendigen Unterlagen, um einen

Dienstreiseantrag zu stellen. Bislang erfolgt ein Dienstreiseantrag papiergebunden, auch wenn der Antrag in einigen Fällen unterschrieben, eingescannt und dann gemailt wird. Eine digitale Bearbeitung ist nach Aussage der Stadt noch nicht möglich, da dafür keine geeignete Softwarelösung im Einsatz ist.

Der Dienstreiseantrag sieht die Möglichkeit zur Bildung von Fahrgemeinschaften vor – die Stadt Düsseldorf fördert diese jedoch nicht aktiv. Fahrgemeinschaften verringern die Anzahl von Fahrzeugen auf den Straßen und tragen so erheblich zur Reduzierung der Umweltauswirkungen bei. Zudem wird durch die Fahrgemeinschaften-Bildung der Parkflächenbedarf am Zielort reduziert.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob Fahrgemeinschaften z. B. über geeignete Apps gefördert werden können. Sie sollte die digitale Bearbeitung von Dienstreiseanträgen und Dienstreiseabrechnung vorantreiben, um möglichst papierarm und anwendungsfreundlich zu arbeiten.

Um den Pendelverkehr zwischen den eigenen Dienststätten möglichst gering zu halten, hat die Stadt Düsseldorf im Zuge der Planung des Neubaus ihres Technischen Verwaltungsgebäudes (TVG) an der Moskauer Straße geprüft, welche Dienststellen zusätzlich in den Neubau integriert werden können. Auch eine Befragung, mit welchen Verkehrsmitteln die Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen, erarbeitete die Stadt zum Prüfungszeitpunkt. Dadurch kann sie die Parkraumplanung unterstützen. So versucht die Stadt, ihren Beitrag zu einem klimaorientierten betrieblichen Mobilitätsmanagement zu leisten.

Die gpaNRW hat für den Bereich der Dienstreisen Daten erhoben. Ein interkommunaler Vergleich ist erschwert, weil die Städte Dienstreisen sehr unterschiedlich erfassen und auswerten. Die Unterschiede kommen zustande, da Dienstreisen, bei denen die Mitarbeitenden z. B. das Job-/Deutschlandticket einsetzen oder das städtische Fuhrparkangebot nutzen ohne eine Verpflegungspauschale abzurechnen, nicht als abgerechnete Dienstreise erfasst werden. Zudem gibt es Kreise von Mitarbeitenden, die Sammel-Fahrtenbücher führen und dann monats- oder quartalsweise bzw. halbjährlich oder jährlich abrechnen: diese werden dann nur als eine Buchung und somit eine abgerechnete Dienstreise gezählt. So ist es auch in Düsseldorf. Insoweit haben wir die Zahl der erfassten abgerechneten Dienstreisen nur vergleichsweise zur Zahl der Einwohnenden gesetzt, um einen Indikator zu erhalten. In den interkommunalen Vergleich sind dabei 18 Werte eingeflossen: mit einem Wert von 8,59 abgerechneten Dienstreisen je Einwohnende liegt Düsseldorf über dem Median der Vergleichskommunen von 7,67.

Intrakommunal zeigt sich bei den abgerechneten Dienstreisen von 2022 nach 2023 folgende Entwicklung für die Stadt Düsseldorf:

Abgerechnete Dienstreisen Düsseldorf 2022 und 2023

Grundzahl	2022	2023
Abgerechnete Dienstreisen	4.156	5.401

Rein von der Anzahl der Dienstreisen her ist eine Steigerung von knapp 30 Prozent festzustellen. Diese könnte aber noch mit den teilweise in 2022 einzuhaltenden Corona-Einschränkungen zusammenhängen. Inwieweit diese erfassten abgerechneten Dienstreisen im Wege des ÖPNV,

mit dem privaten Pkw oder mit Fahrgemeinschaften durchgeführt wurden, erfasst die Stadt Düsseldorf noch nicht, so dass sie diese Informationen zur Bewertung der Klimafreundlichkeit nicht analysieren kann. Mit Blick auf das von ihr gesetzte Ziel, 2035 klimaneutral zu sein, kann die Stadt etwaige Erfolge bei den Dienstreisen auf dem Weg zu einer Verbesserung der Bilanz nicht nachweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die gewählten Verkehrsmittel zur Abwicklung von Dienstreisen regelmäßig erheben und auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlicheren Dienstreisen dokumentieren.

Das Antragsformular für die Dienstreisen bei der Stadt Düsseldorf ist entsprechend des Landesreisekostengesetzes (LRKG) NRW gestaltet. Laut Angabe der Stadt reicht ihr dies als maßgebender Rahmen bislang aus. Auf eine eigene Regelung in Form einer Dienstvereinbarung oder Dienstanweisung hat sie daher bisher verzichtet. Mit einer Dienstvereinbarung könnte sie die Mitarbeitenden für klimafreundliche Beförderungsmittel sensibilisieren. Alternativen wie Fahrgemeinschaften könnte sie dadurch bewusstmachen und generell die klimafreundliche Abwicklung von Dienstreisen betonen. So dient eine Dienstvereinbarung für Dienstreisen nicht nur der Umwelt, sondern kann auch zu Kosteneinsparungen durch eine effiziente Nutzung von Beförderungsmitteln und Ressourcen führen. In einer solchen Dienstvereinbarung könnte die Stadt folgende Punkte regeln bzw. klarstellen, wann Vorgaben des Landesreisekostengesetzes - wie beispielsweise die unbestimmte Vorgabe „zwingend“ - erfüllt sind:

- Entsprechend § 2 Abs. 3 des Landesreisekostengesetzes sollen Dienstreisen nur stattfinden, wenn der Dienstbetrieb diese zwingend erfordert.
- Primär sollen öffentliche Verkehrsmittel und nach Möglichkeit vorhandene Jobtickets genutzt werden.
- Kurze Dienstreisen sollen soweit möglich mit Dienstfahrrädern stattfinden.
- Die Dienstvereinbarung sollte durch die Förderung von Fahrgemeinschaften oder Bereitstellung von personenunabhängigen ÖPNV-Tickets in ihren Organisationseinheiten klimafreundliche Mobilität fördern und dazu beitragen, den CO₂-Ausstoß zu verringern.
- Sofern Dienstreisen nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden können, sollte ein Fahrzeug des städtischen Fahrzeugpools genutzt werden, das möglichst klimafreundlich angetrieben wird. Dabei sind für die Mitarbeitenden bei Bedarf Schulungen zum Umgang mit alternativ angetriebenen Fahrzeugen anzubieten, um gegebenenfalls bestehende Unsicherheiten zu beseitigen.
- Die Dienstvereinbarung sollte die Nutzung von Car-Sharing-Diensten mit klimafreundlichen Antriebsarten zulassen, falls keine anderen Beförderungsmittel zur Verfügung stehen bzw. sinnvoll sind und das sonst einzusetzende Privatfahrzeug nicht alternativ angetrieben ist.
- Es ist ein regelmäßiges Monitoring vorzusehen, um die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes zu bilanzieren. Die Mitarbeitenden sollen über die Ergebnisse informiert werden - so findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden statt.

- Die Parteien der Dienstvereinbarung sollten sich verpflichten, die Regelungen regelmäßig zu überprüfen. Bei Bedarf durch geänderte Gegebenheiten oder Technologien o. ä. sollte eine Anpassung erfolgen.

→ Empfehlung

Über die Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes hinaus sollte die Stadt Düsseldorf eine eigene Regelung zu Dienstreisen z. B. in Form einer Dienstvereinbarung schaffen, um klimafreundliche Dienstreisen besser fördern zu können.

2.4.4 Fuhrparkmanagement

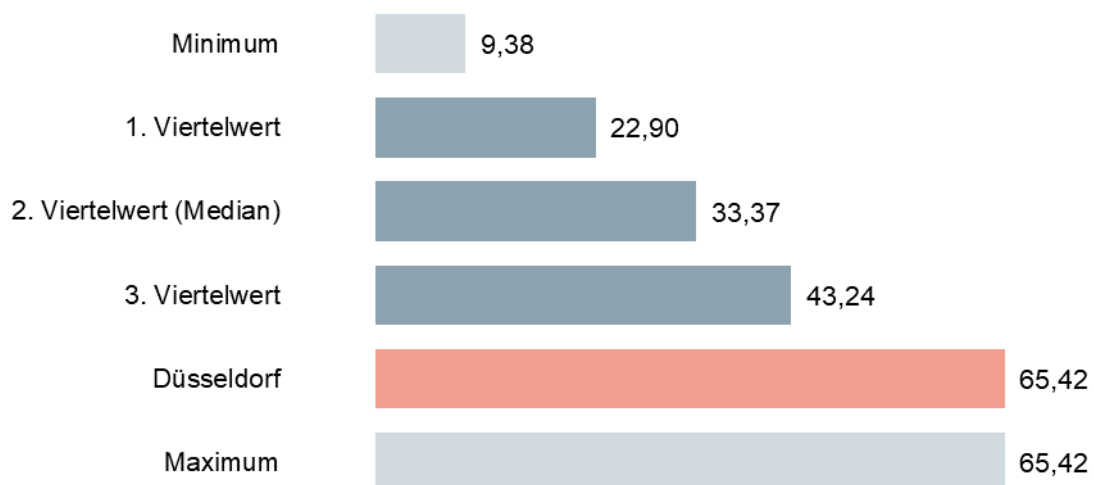
Ein steuerbarer Anteil des CO₂-Ausstoßes der Städte umfasst den Einsatz des motorisierten Fuhrparks. Dabei sind die steuerbaren Größen zum Beispiel die Anzahl, Art und Benutzung der eingesetzten Kraftfahrzeuge, die Antriebsarten und die jeweilige Auslastung.

→ Feststellung

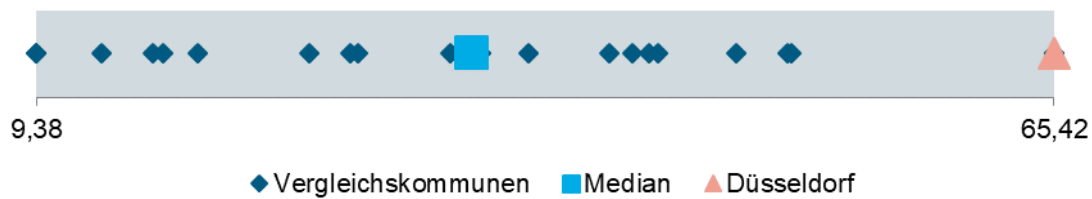
Die Stadt Düsseldorf hat ein gut aufgestelltes Fuhrparkmanagement. Dieses ermittelt die Fahrzeugbedarfe des eigenen Fuhrparks, indem es die dafür notwendigen Daten regelmäßig erhebt und analysiert. Dabei behält die Stadt die Modernisierung des Fuhrparks mit alternativen Antrieben im Blick, um den CO₂-Ausstoß zu reduzieren und klimaneutraler zu werden.

Eine Stadt sollte den notwendigen Bedarf des eigenen Fuhrparks ermitteln. Dafür sollte sie die erforderlichen grundsätzlichen Daten regelmäßig erheben und analysieren. Mit alternativen Antriebsarten sollte sie den CO₂-Ausstoß reduzieren. Die Maßnahmen sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Wirtschaftlichkeit stehen.

Anteil PKW mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Pkw mit alternativem Antrieb bildet die **Stadt Düsseldorf** unter den Vergleichskommunen das Maximum ab. Dabei setzt die Stadt auf Vielfalt bei der Erprobung alternativer Antriebe.

Arten alternativ angetriebener Personenkraftwagen Düsseldorf 2023

Alternative Antriebsarten	2023
Benzin / (CNG-) Erdgas	1
Benzin / Flüssiggas	7
CNG-Erdgas	44
Wasserstoff	2
Elektro	69
Benzin Hybrid	5
Benzin Plug in Hybrid	9
Diesel Plug in Hybrid	3

Insgesamt weist die Stadt Düsseldorf eine sehr gute Datenlage zu ihrem Fuhrpark auf. Dass die Stadt zudem einen vergleichsweise jungen Pkw-Fuhrpark besitzt, zeigt die Betrachtung des Durchschnittsalters im Vergleich.

In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

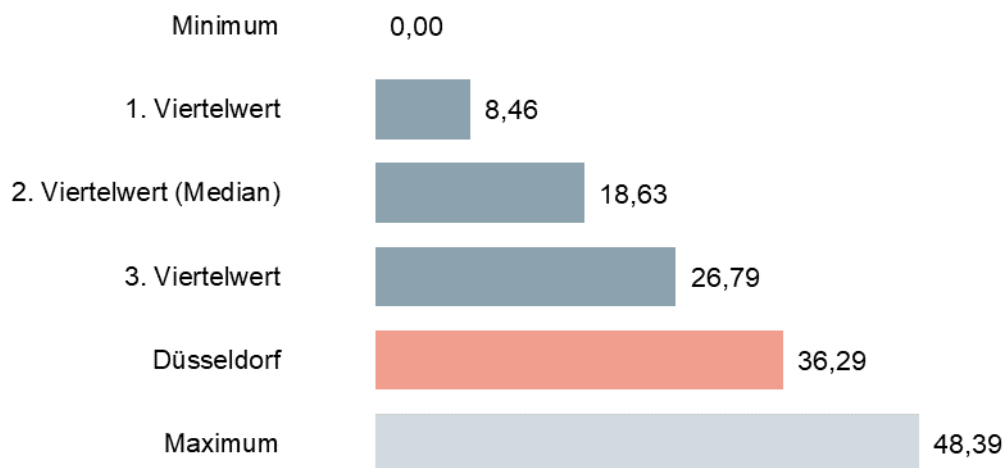
Durchschnittsalter PKW in Jahren 2023



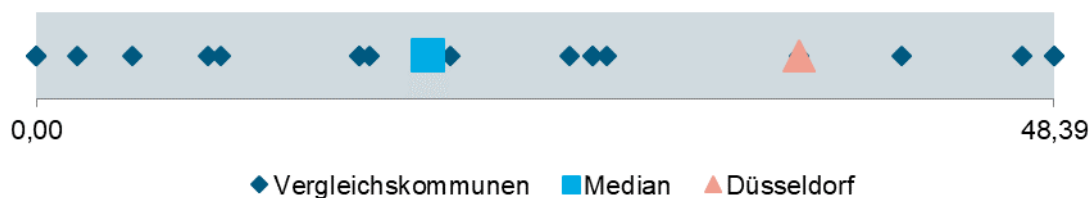
Die Einordnung mit einem Durchschnittsalter von 6,25 Jahren in 2023 bei den Pkw unterhalb des Median unterstreicht das Bestreben der Stadt, einen klimafreundlichen Fuhrpark einzusetzen. Die Stadt Düsseldorf erfasst regelmäßig ihre Elektrifizierungsquote, da dies für sie ein Baustein auf ihrem Weg zur Klimaneutralität ist.

Neben den Personenkraftwagen hat die gpaNRW auch die leichten Nutzfahrzeuge wie Kleintransporter betrachtet.

Anteil leichte Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



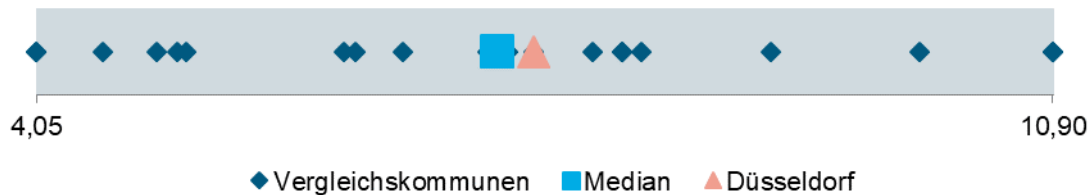
Bei den leichten Nutzfahrzeugen mit alternativem Antrieb ordnet sich die Stadt Düsseldorf deutlich oberhalb des Median im höchsten Viertel der Vergleichskommunen ein. Dabei zeigt sich – auch bedingt durch das Marktangebot – eine deutlich geringere Vielfalt in der Art der alternativen Antriebe. Rund 93 Prozent der leichten Nutzfahrzeuge mit alternativem Antrieb der Stadt Düsseldorf haben einen Elektro-Antrieb:

Arten alternativ angetriebener leichter Nutzfahrzeuge Düsseldorf 2023

Alternative Antriebsart	2023
Benzin / (CNG-) Erdgas	1
Benzin / Flüssiggas	2
CNG-Erdgas	3
Elektro	80

Das Durchschnittsalter bei den leichten Nutzfahrzeugen beträgt in der Stadt Düsseldorf 7,40 Jahre. Damit erreicht sie eine Positionierung knapp über dem Median. In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Durchschnittsalter leichte Nutzfahrzeuge in Jahren 2023



In der Regel erfolgt in der Stadt Düsseldorf eine Bedarfsmeldung – unabhängig von der Fahrzeuggröße – durch die Fachämter an das Amt für Zentrale Dienste. Die aktuell noch gültige Geschäftsanweisung, die bereits mehrere Jahrzehnte alt ist, befindet sich in der Überarbeitung. Sie wird von der Stadt Düsseldorf zeitnah durch eine zusammenfassende Geschäftsanweisung Mobilität ersetzt. Es gibt daher keine aktuellen internen Vorgaben, wann ein Dienstfahrzeug beschafft werden sollte.

Idealerweise sollten im Vorfeld einer Fahrzeugbeschaffung Bedarfsanalysen mit dem Ziel erstellt werden, die Nutzung der zu beschaffenden Fahrzeuge zu optimieren. Dies kann beispielsweise durch Pooling geschehen. Dazu würden die jeweiligen voraussichtlichen Nutzungszeiten und geplanten Kilometerleistungen je Fahrzeug innerhalb einer gleichartigen Fahrzeuggruppe erfasst. Anschließend würden die Fahrten so auf fiktive Fahrzeuge umgelegt, dass alle Fahrten bedient werden können. Die zu erwartenden Kilometerleistungen und Nutzungszeiten zeigen dann, ob die Fahrzeuge wirtschaftlich eingesetzt werden können. Zudem kann geprüft werden, ob die Dienststellen, die die jeweiligen Fahrzeuge nutzen würden, räumlich so liegen, dass durch den Standort des Pooling-Fahrzeuges kein Nutzungshindernis entsteht. Bei solchen Auswertungen sollte die Stadt Düsseldorf zudem berücksichtigen, ob alternative Verkehrsmittel für die geplanten Fahrten einsetzbar sind.

Aus der Erfahrung der Zentralen Dienste der Stadt Düsseldorf wird für einen Bereich ab einer zu erwartenden Kilometerleistung von ca. 8.000 km im Jahr ein eigenes Dienstfahrzeug in Betracht gezogen. Ausgenommen sind davon die Fahrzeuge der Feuerwehr und Spezialfahrzeuge. Die Stadt Düsseldorf ist eine der Mitgliedskörperschaften des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Dieser bietet seinen Mitgliedskommunen kostenlos²⁰ sein LVR-Flottentool an. In diesem werden die potentiell beschaffbaren Fahrzeuge danach bewertet, ob sie ökologisch vertretbar und gleichzeitig wirtschaftlich tragbar sind. Bei der ökologischen Bewertung werden sowohl Klimaschäden und Luftverschmutzung als auch die Schäden durch die Fahrzeug- und Batterieherstellung und -entsorgung berücksichtigt. Die wirtschaftliche Bewertung beinhaltet ebenso die Anschaffungs- und Betriebskosten sowie die Kfz-Steuer und Zuwendungen aus Förderprogrammen für Elektrofahrzeuge. Alle Kriterien fließen in die Gesamtbeurteilung und die Empfehlung ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte ihr Vorgehen bei der Fahrzeugbeschaffung mit dem für sie als Mitgliedskommune kostenlosen Flottentool des Landschaftsverbandes Rheinland abgleichen, um ihre Kriterien ggf. zu ergänzen und die Fahrzeugbeschaffung weiter zu optimieren.

²⁰ Pressemitteilung aus dem März 2021: https://www.lvr.de/de/nav_main/derlvr/presse_1/pressemeldungen/press_report_274945.jsp

Für die Abwicklung der Fahrzeugnutzungen setzt die Stadt Düsseldorf keine spezielle Fachsoftware ein. Für die Buchung der Fahrzeuge aus dem städtischen Fuhrpark setzt die Stadt ihr Mailingsystem ein, das sie auch für Raumbuchungen nutzt. Dabei ist jedes Fahrzeug als Ressource erfasst. Dieses System birgt allerdings Nachteile: beispielsweise mit Blick auf gebuchte Ressourcen, die dann doch nicht benötigt werden. Somit bleibt die Ressource gebunden – unabhängig davon, ob sie tatsächlich genutzt wurde oder nicht. Eine Software, die das im Übrigen gut aufgestellte Fuhrparkmanagement bei der Abwicklung von Fahrzeugbuchungen unterstützt, setzt die Stadt bislang nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte eine auf die Bedürfnisse des Fuhrparkmanagements und der Fuhrpark-Nutzenden abgestimmte Software einsetzen, um die Abwicklung von Fahrzeugbuchungen sinnvoll zu unterstützen.

2.4.5 ÖP(N)V-Nutzung

Der Verzicht auf Individualverkehr ist nur mit einem attraktiven öffentlichen Personen(nah)verkehr möglich. Hierfür sind ausreichende Informationen, eine gute Erreichbarkeit und attraktive Angebote förderlich.

- Die Stadt Düsseldorf bietet ihren Mitarbeitenden ein vergünstigtes Job-Ticket über den Verkehrsbetrieb der Stadt Düsseldorf an, um zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs zu motivieren.

Eine Stadt sollte ihre Mitarbeitenden motivieren, den öffentlichen Personen(nah)verkehr (ÖP(N)V) für ihre Mobilität zu nutzen. Dafür sollte eine Stadt Anreize wie beispielsweise die Weitergabe vergünstigter Firmen-/Job-Tickets im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten schaffen.

Seit über 30 Jahren nutzt die **Stadt Düsseldorf** bereits die Möglichkeit, über ihren Verkehrsbetrieb ein Jobticket bzw. Firmenticket anzubieten. Die Mitarbeitenden fragen dieses Jobticket auch nach Einführung des Deutschlandtickets weiter nach, da das Jobticket gegenüber dem Deutschlandticket zusätzliche Services und Nutzen bietet. Dazu zählt, dass es als regionales Abo-Ticket Extras wie die Mitnahme von Kindern, Erwachsenen oder Rädern beinhaltet. Für die Mitarbeitenden ist die Bestellung, Bereitstellung und ggf. Kündigung der Jobtickets unkompliziert. Die Bezahlung erfolgt über die Gehaltsabrechnung der Stadt.

Die Stadt Düsseldorf wertet Grundzahlen zu den Jobticket-Ausgaben schon seit vielen Jahren aus, um entsprechende Kennzahlen wie den Jobticket-Anteil bei den Mitarbeitenden abbilden zu können.

Eine aktuelle Dienstvereinbarung über die Abgabe von Firmentickets an die Beschäftigten der Landeshauptstadt Düsseldorf ist im Entwurf fertiggestellt. Sollte die Stadt Düsseldorf in dieser neuen Dienstvereinbarung zu den Jobtickets Zuschüsse für das Deutschlandticket einplanen wollen, muss sie beachten, dass dies für die verbeamteten Beschäftigten nicht möglich ist, da das Landesbesoldungsgesetz keine Rechtsgrundlage für die Gewährung von Zuschüssen oder sonstigen Rabatten zum Deutschlandticket beinhaltet. Für die tariflich Beschäftigten kann die Stadt eine Bezuschussung des Deutschlandtickets nur individualvertraglich und außerhalb des Tarifvertrags gemäß § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz realisieren.

Das alleinige Angebot eines Job-Tickets schafft aber noch nicht den tatsächlichen Umstieg auf den öffentlichen Verkehr. Für eine Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln entscheiden sich Personen, wenn die benötigten Verbindungen:

- kostengünstig sind,
- eine einfache Erreichbarkeit der Abfahrt-Haltestelle vom Ausgangspunkt haben,
- einen kurzen Weg von der Ankunfts-Haltestelle zum Zielort haben und
- über ihre Taktung eine gewisse Flexibilität ermöglichen.

Erst wenn alle vier Faktoren positiv bewertet werden, entsteht die Präferenz für die Nutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV). Die Stadt Düsseldorf kann insbesondere bei den im Innenstadtbereich gelegenen Dienststellen ihren Standortvorteil in Hauptbahnhofnähe nutzen. Hier benötigt sie in den meisten Fällen keine Lösung, um die letzte Meile²¹ für die Mitarbeitenden zu überbrücken. Über eine einhundertprozentige Tochtergesellschaft der Stadt Düsseldorf schafft sie bereits jetzt an den zu ihren städtischen Einrichtungen weiter entfernten Haltepunkten MobilitätsStationen. Diese halten verschiedene Angebote wie Carsharing, sichere Abstellmöglichkeiten für Fahrräder oder Lastenräder sowie E-Ladesäulen vor und erleichtern so die Kombination des öffentlichen Verkehrs mit Individualverkehr in der Stadt.

Die Stadt kann jedoch auf die Abfahrt-Haltestelle ihrer Mitarbeitenden im Regelfall keinen Einfluss nehmen. Mittelbar kann sie aber eine einfachere Erreichbarkeit unterstützen, indem sie Möglichkeiten zum Austausch zu Fahrgemeinschaften schafft oder ein Fahrradleasing anbietet. Auf die Fahrradnutzung bzw. das Fahrradleasingangebot der Stadt als Arbeitgeberin gehen wir im nachfolgenden Kapitel detaillierter ein.

2.4.6 Fahrradnutzung

Mitarbeitende, die mit dem Fahrrad statt mit dem Auto zur Arbeit fahren, benötigen weniger Parkraum, tun etwas für ihre Gesundheit, sind klimafreundlich mobil und sparen Kosten.

→ Feststellung

Seit Dezember 2023 können die Tarifbeschäftigten der Stadt Düsseldorf die Möglichkeit des TV-Fahrradleasing nutzen und tun dies auch. Bei den Rahmenbedingungen für eine Fahrradnutzung hat die Stadt allerdings noch Optimierungspotenzial.

Eine Stadt sollte durch gute Rahmenbedingungen die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden fördern. Sie sollte auch die Möglichkeiten des Tarifvertrags zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV Fahrradleasing) nutzen.

Zum 01. März 2021 ist der Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV-Fahrradleasing) in Kraft getreten. Seit diesem Zeitpunkt besteht die Möglichkeit für Personen in einem Arbeitsverhältnis nach dem TVÖD

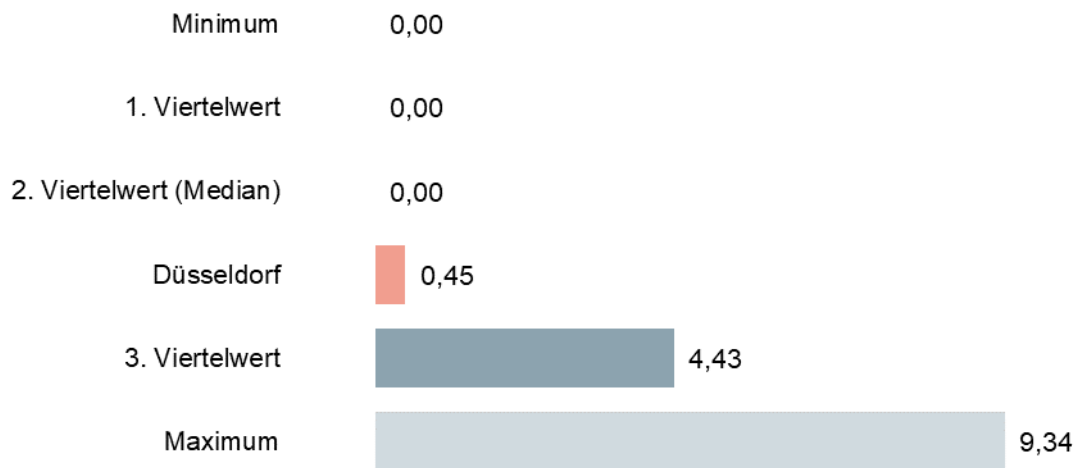
²¹ Als letzte Meile wird in Fachkreisen die Strecke zwischen dem Ausgangs- oder Zielort und der nächstgelegenen Haltestelle bezeichnet.

oder TV-V ein Fahrrad zu leasen. Die Leasingrate wird dann im Zuge der Entgeltumwandlung von dem Arbeitgeber direkt an den Leasinggeber geleistet. Am 9. Oktober 2024 hat der Landtag das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen beschlossen. Dieses lässt nun auch einen Besoldungsverzicht für vom Dienstherrn geleaste Dienstfahräder zu. Dadurch eröffnen sich nun auch Möglichkeiten für die Städte, die verbeamteten Kräfte in das Dienstradleasing einzubeziehen.

Bei der **Stadt Düsseldorf** können die Tarifbeschäftigten seit Dezember 2023 das TV-Fahrrad-leasing nutzen. Wie die meisten der größeren kreisfreien Städte in NRW ist auch Düsseldorf aufgrund der erforderlichen Vorbereitungszeit und Ausschreibungsverfahren nicht schon in 2021 oder 2022 mit Angeboten an ihre Tarifbeschäftigten gestartet. Die Prozentanteile in 2023 sind in diesen kreisfreien Städten noch vergleichsweise gering bzw. häufig Null, da die Angebote/ Programme erst im Laufe des Jahres 2023 oder in 2024 gestartet sind.

Daher ist im Vergleichsjahr 2023 der Vergleichswert auch für die Stadt Düsseldorf gering:

Anteil bestehender Dienstrad-Leasingverträge an Anzahl der Berechtigten in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Vier Wochen nach dem Start zum 01. Dezember 2023 haben von den 9.336 möglichen Berechtigten insgesamt 42 beschäftigte Dienstrad-Leasingverträge abgeschlossen. Dies führt zu dem im Vergleich abgebildeten Prozentanteil von 0,45 Prozent. Zum 02. April 2024 waren es bereits

190 Verträge und Mitte Juni 2024 dann insgesamt 290 Verträge. Bezogen auf die 9.336 möglichen Berechtigten aus 2023 ist dies ein Prozentwert von gut drei Prozent. Insgesamt hatten sich 700 interessierte Personen registriert. Da die arbeits- und tarifrechtlichen Grundlagen keine wesentlichen zusätzlichen Anreize zulassen, kann die Stadt nur die Rahmenbedingungen verbessern, damit die Mitarbeitenden das Fahrrad auch für Dienstfahrten oder die Fahrt zum Arbeitsplatz nutzen.

Das Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung hat im Mai 2023²² Gründe benannt, warum Mitarbeitende zudem zum Radfahren motiviert werden sollten. Ein Grund ist die geringere Krankheitsquote: Wer mit dem Rad zur Arbeit kommt, ist seltener krank. Laut einer Studie reduziert moderate Bewegung durch Radfahren oder Zufußgehen auf dem Arbeitsweg die Krankheitstage um ein Drittel, bei den Nutzenden anderer Verkehrsmittel lag die Zahl der Fehltag durchschnittlich um zwei Tage höher.

Ein weiterer Grund ist der Stressabbau: Forschende der Universität Zürich haben über einen Zeitraum von zwei Jahren mehr als 8.800 Menschen aus sieben Ländern zu ihrem bevorzugten Verkehrsmittel und ihrer Gesundheit befragt. Eines der Ergebnisse lautet: Wer häufiger Rad fährt, fühlt sich weniger gestresst als Teilnehmende, die nicht oder selten aufs Rad stiegen.

Die Stadt Düsseldorf könnte auch erwägen, ein Forum in ihrem Intranet zu eröffnen, mit dem sie Betriebssportgruppen oder Fahr(rad)gemeinschaften zentral aktiv unterstützen könnte. Da die Anreise zur Arbeit oder Dienstfahrten mit dem Rad in der Gruppe angenehmer sind, wäre auch dies ein Beitrag, um die Mitarbeitenden zu motivieren, mit dem Rad zu fahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie im Intranet für ihre Mitarbeitenden ein Forum o. ä. verfügbar machen kann, um Betriebssportgruppen oder Fahr(rad)gemeinschaften zentral aktiv zu fördern.

Die Nutzung des TV-Fahrradleasing ist als Motivationshilfe einer von vielen Bausteinen, mit denen die Stadt die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden ausbauen kann. Durch gute Rahmenbedingungen kann sie ebenfalls dazu beitragen, dass die Fahrradnutzung zur tatsächlichen Alternative für den Weg zur Arbeit wird. Insbesondere ein Konzept zur Bereitstellung von Fahrradstellplätzen an den jeweiligen Dienststellen zählt zu guten Rahmenbedingungen, da eine fehlende sichere Abstellmöglichkeit ein entscheidender Grund sein kann, die Anreise zum Dienstort nicht mit dem Fahrrad vorzunehmen. Aufgrund der differenzierten Eigentums- bzw. Mietverhältnisse der Dienststellen-Gebäude und der Dezentralität mancher Organisationseinheiten hat die Stadt Düsseldorf dieses Thema noch nicht verstärkt verfolgt.

Gute Abstellmöglichkeiten sind konzeptionell zu planen und sollten folgende Kriterien erfüllen:

- **Anzahl Abstellmöglichkeiten:**
Ausreichende Anzahl verfügbar, hier unterstützt im Vorfeld der Planung eine Befragung der Mitarbeitenden.

²² Quelle: <https://www.bgf-institut.de/aktuelles/detail/pm207-drei-gruende-warum-unternehmen-mitarbeitende-zum-radfahren-motivieren-sollten/>

- **Abstellraum:**
Abschließbar, das heißt, ausschließlich Mitarbeitende/ Nutzende haben Zutritt zum Raum.
- **Rahmenanschlussmöglichkeit:**
Jedes Fahrrad kann mit dem Rahmen an einem festverbauten Bügel angeschlossen werden. Vielfach ist das Abschließen an einem fest mit dem Gebäude verankerten Bügel sogar Bestandteil der Versicherungsbedingungen von Bike-Leasinganbietern.
- **Überdachung:**
Abstellmöglichkeiten im Freien überdachen, damit bei während der Arbeitszeit eventuell einsetzendem Regen das Rad nicht nass wird und das Verstauen von Gepäck vor der Abfahrt noch im Trockenen erfolgen kann.

Zu guten Rahmenbedingungen zählen aber auch Umkleidekabinen, um sich umzuziehen, also beispielsweise Regenschutzkleidung abzulegen oder gegebenenfalls Duschmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Durch die Schaffung sicherer und trockener Abstellmöglichkeiten in bedarfsgerechter Anzahl sowie die Einrichtung von Umkleidemöglichkeiten am Dienstort sollte die Stadt Düsseldorf die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden weiter fördern.

Genauso wichtig wie die Rahmenbedingungen am Zielort selbst sind sichere Radwege, um zum Zielort zu gelangen. Hier agiert die Stadt Düsseldorf im Rahmen der von ihr angestrebten Verkehrswende für die Stadt, indem sie den potenziellen Radnutzenden im Internet unter anderem die notwendigen Informationen - basierend auf ihrem Geoportal - zur Wegplanung digital zur Verfügung stellt. Damit entsteht eine bequem abzurufende Übersicht der rund 700 Kilometer langen Düsseldorfer Bezirksnetze, die mit dem Ausbau des Radhauptnetzes regelmäßig aktualisiert wird. Den Düsseldorfer Fahrradnetzplan gibt es auch in PDF-Version oder kann als kostenlose Druckvariante an verschiedenen Stellen abgeholt werden. Die Nutzung einer Handy-App hat die Stadt Düsseldorf bislang noch nicht geprüft – dies könnte aber auch eine Alternative sein und zum Radfahren motivieren. Entsprechend funktionelle Apps sind bereits auf dem Markt verfügbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte z. B. mittels einer Befragung prüfen, ob die Nutzung einer Handy-App o. ä. zur Wegeplanung weitere Mitarbeitende zum Fahrradfahren motivieren könnte.

2.4.7 Parkraummanagement

Das geänderte Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden erfordert ein angepasstes Parkraummanagement. Die Neuverteilung der Parkflächen ist hierfür eine entscheidende Steuerungsmöglichkeit.

→ **Feststellung**

Aktuell ist das Parkraummanagement der Stadt Düsseldorf noch nicht in einem übergreifenden Konzept geregelt. Der Entwurf einer Dienstvereinbarung zum Thema Parken ist in der Bearbeitung und soll zeitnah verabschiedet werden.

Durch die gezielte Bewirtschaftung (wie zum Beispiel Definition von Anspruchsvoraussetzungen, Parktarife und Umgestaltung von Pkw-Stellflächen zu Fahrradstellplätzen) der eigenen Parkflächen sollte eine Stadt die klimafreundliche Mobilität fördern.

Die **Stadt Düsseldorf** hat bislang kein übergreifendes Konzept erstellt, das Steuerungswirkung in Bezug auf die Nutzung der Parkflächen entfalten kann. Einerseits ist die Situation der Dienstorte aufgrund unterschiedlicher Eigentums- oder Mietverhältnisse sehr divers. Andererseits sind dezernatsübergreifende Beteiligungen sicherzustellen, wodurch sich die Erstellung eines Konzeptes zeitlich aufwendig gestaltet. Aktuell ist es daher so, dass je nach Dienstort die Parkplatzsituation individuell gelöst ist. Beispielsweise gibt es am Dienstleistungszentrum eine Tiefgarage, die nur für Mitarbeitende der Stadt Düsseldorf nutzbar ist.

Für solche Einzelverhandlungen sind grundsätzliche Regeln vorteilhaft, die es einheitlich zu beachten gilt. Diese könnte die Stadt in einem Parkraumbewirtschaftungskonzept zusammenfassen. Hier kann sie festlegen, welche Anspruchsgruppen Parkplätze in welcher Anzahl nutzen dürfen. Neben der Verfügbarkeit sollte die Stadt im Konzept auch Nutzungsgebühren festlegen.

Diesen Anspruch verfolgt die Stadt Düsseldorf aktuell und erarbeitet eine Dienstvereinbarung über das Parken auf städtischen Grundstücken sowie auf durch die Landeshauptstadt Düsseldorf angemieteten Stellplätzen. In dieser sieht sie auch Regelungen zur Abgeltung der Kosten für die Nutzung der städtischen Parkplätze vor. Deren Höhe sollte den tatsächlichen Kosten entsprechen und steuernd auf die Wahl des Verkehrsmittels wirken.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die entworfene Dienstvereinbarung über das Parken auch auf Abstellmöglichkeiten/ Parkflächen für Fahrräder ausdehnen und um Regelungen zur Verteilung der Parkflächen ergänzen. Diesen Entwurf sollte sie so zeitnah wie möglich verabschieden, um die Regelungen zur Parksituation mit der Förderung klimafreundlicher Mobilität in Einklang zu bringen.

Dabei sollte die Dienstvereinbarung auch offen für besondere Regelungen z. B. mit Blick auf zentrale Veranstaltungen oder Sonder-Termine bleiben, zu denen eine angepasste Verteilung der Parkflächen notwendig wird. So verbessert die Stadt Düsseldorf die Akzeptanz übergreifender Regelungen.

2.5 Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen

Die Städte in NRW stellen eine Vielzahl von städtischen Einrichtungen für ihre Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Für diese müssen die Einrichtungen gut erreichbar sein. Auch die Fahrt zu den städtischen Einrichtungen zählt zur gestaltbaren Mobilität der Städte, sodass sich auch hier ein Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes ergeben kann.

Eine Analyse aller städtischen Einrichtungen würde den Rahmen einer überörtlichen Prüfung sprengen. Wir konzentrieren uns daher in dieser Prüfrunde auf die Erreichbarkeit einer Einrichtung. Dabei ist diese Auswahl von dem Gedanken geprägt, dass bei dieser Einrichtung die Erreichbarkeit auch unter dem Gedanken der Klimafreundlichkeit geplant und gesteuert werden konnte.

2.5.1 Klimafreundliche Erreichbarkeit

→ Feststellung

Die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen hat die Stadt Düsseldorf aufgrund ihrer Rahmenvorgaben zur Verkehrswende im Mobilitätsplan D etc. und der Zielsetzung zur Klimaneutralität in 2035 bereits fest im Fokus und setzt diese schrittweise um.

Eine Stadt sollte bei der Schaffung einer öffentlichen Einrichtung die klimafreundliche Erreichbarkeit berücksichtigen. Dazu sollte eine gute Anbindung an das ÖPNV-Netz, Rad- und Gehwegenetz bestehen. Die Öffnungszeiten sollten mit der Anbindung des ÖPNV in Einklang stehen. Es sollten auch Stellplätze mit Ladeinfrastruktur vorhanden sein. Mobilitätseingeschränkte Personen sollten die Einrichtungen ebenfalls erreichen können. Die Stadt sollte über die Erreichbarkeit der Einrichtungen ohne motorisierten Individualverkehr umfassend informieren.

Leitend im Thema Klimafreundliche Erreichbarkeit ist für die **Stadt Düsseldorf** ihr im Kapitel 2.4.1 dargestellter Mobilitätsplan D. Dieser Mobilitätsplan umfasst zehn Handlungsziele.

Diese Handlungsziele ordnet er den nachfolgenden vier Zieldimensionen zu, so dass diese jeweils zwei bis drei Handlungsziele umfassen. Diese entfalten auch in Bezug zur klimafreundlichen Erreichbarkeit der eigenen Einrichtungen ihre Wirkungen.

- Neue Mobilitätskultur etablieren und Kfz-Fahrten verlagern:
 - ÖPNV, Fuß- und Fahrradverkehre vorrangig ausbauen und fördern und
 - Inter- und Multimodalität fördern, Sharing-Angebote ausweiten sowie
 - Chancen der Digitalisierung für die Verkehrswende nutzen.
- Wettbewerbsfähigkeit stärken und Erreichbarkeit sichern:
 - Stadt- und umweltverträgliche Erreichbarkeit regional und überregional verbessern und
 - effizienten und umweltschonenden Wirtschaftsverkehr fördern.
- Verkehrsbedingte Belastungen senken und gesunde Lebensräume schaffen:
 - Lärm- und Luftschadstoffbelastungen senken und
 - Energiewende im Verkehr vorantreiben.
- Barrieren abbauen und Straßenräume aufwerten:
 - Verkehrssicherheit und subjektive Sicherheit erhöhen sowie
 - gesellschaftliche Teilhabe sichern und Barrierefreiheit ausbauen und
 - Straßenraum zugunsten der Nahmobilität umverteilen und Parken im öffentlichen Raum neu ordnen.

Je nach Art der Einrichtung und der Bedürfnisse der Nutzenden können sich die individuellen Ansprüche in den Zieldimensionen bzw. Handlungszielen der Stadt unterscheiden. Grundsätzlich berücksichtigt die Stadt bereits Kriterien wie die Lage und Zugänglichkeit - auch für Personen mit Mobilitätseinschränkungen. Die Infrastruktur inklusive Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr sowie Parkmöglichkeiten oder auch Sicherheitsaspekte hat sie ebenfalls im Blick. Auch die Wahl der Öffnungszeiten und die Verfügbarkeit von Informationen zur Erreichbarkeit der Einrichtungen sind wichtiger Bestandteil, um für Dritte den Besuch der Einrichtung gut planbar zu machen. Auch hier nimmt die Stadt Düsseldorf soweit möglich steuernd Einfluss, damit die Nutzer und Nutzerinnen der Einrichtungen bzw. die dortigen Mitarbeitenden ihren Zielort gut und sicher erreichen. Insoweit ist die Stadt hier bereits auf einem guten Weg, um die angestrebte Verkehrswende weiter zu fördern.

2.5.2 Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel

Am Beispiel Neubau des Technischen Verwaltungs-Gebäudes (TVG) an der Moskauer Straße durch die **Stadt Düsseldorf** prüfen wir, inwieweit Aspekte wie Infrastruktur und Mobilitätsverhalten auf die Planung Einfluss genommen bzw. eine zentrale Rolle gespielt haben.

Das TVG entsteht in Düsseldorf-Oberbilk. Auf einer oberirdischen Bruttogrundfläche von etwa 70.300 Quadratmeter soll das Gebäude rund 3.000 Mitarbeitenden der Stadt Platz bieten und ebenso als Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger dienen. Der Neubau soll nicht nur den sanierungsbedürftigen Komplex Auf'm Hennekamp/ Brinckmannstraße in Düsseldorf-Bilk ersetzen, sondern bietet der Stadt auch die Möglichkeit, weitere Organisationseinheiten aus derzeit noch im Stadtgebiet verteilten Standorten zusammenzuziehen.

Im Kapitel 2.4.1 hat die gpaNRW bereits festgestellt, dass die Stadt Düsseldorf keine regelmäßigen Mitarbeitendenbefragungen oder Wohnstandortanalysen der Belegschaft durchführt.

Die Stadt hat aber für die Neubauplanung des TVG bezogen auf diesen Arbeitsstandort anhand der Postleitzahlen der voraussichtlich dorthin pendelnden Beschäftigten einen Einzugsbereich ermittelt. Insoweit hat sie sich mit Blick auf die zu erwartenden Mitarbeitenden-Ströme eine Grundlage für die Planung der voraussichtlich benötigten Parkplätze verschafft.

Durch die Nähe des rund einen Kilometer entfernten Hauptbahnhofs und dadurch, dass das Gebäude direkt am IHZ-Park liegt und somit über Bus-/Bahnhaltstellen in wenigen hundert Metern Entfernung verfügt, ist das TVG gut an das öffentliche Personennahverkehrsnetz angeschlossen. Es bestehen zu den gewöhnlichen Öffnungszeiten der Einrichtung ausreichende Verbindungen in alle Richtungen. Das Gelände bietet eine einfache und gute Zugänglichkeit durch bereits bestehende Fuß- und Radwege. Die Nutzung in der Dunkelheit gilt als sicher, da in der Umgebung eine ausreichende Beleuchtung besteht und das Gelände offen gestaltet ist.

Der allgemeine Ziel- und Quellverkehr bzw. die Kundenströme haben ebenfalls bei der Entscheidung über die Anzahl von Abstellplätzen eine Rolle gespielt: Für den Neubau des TVG musste die Stadt im Rahmen des Bauantrages eigene Bedarfsplanungen zu den Parkflächen erstellen, um auch die Anforderungen aus der Stellplatzverordnung der Stadt zu erfüllen.

Mit dem Neubau des TVG verfolgt die Stadt folgende weitere Ziele:

- Verkehrswende unterstützen und
- Raum für eine moderne und effiziente Verwaltung bieten sowie
- weitgehende Barrierefreiheit erreichen.

Zu diesen Zielen hat die Stadt mit Blick auf das neue TVG noch keine Zielwerte hinterlegt. Dementsprechend ist auch noch kein Berichtswesen/Monitoring zur Zielerreichung geplant.

➔ **Empfehlung**

Die mit dem Neubau des TVG verfolgten Ziele sollte die Stadt operationalisieren und mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie die Zielerreichung überwachen und bei Bedarf steuernd eingreifen.

Seit Beginn der Planungen können sich Interessierte regelmäßig im Internet über das Bauprojekt informieren. Nach Abschluss aller vorbereitenden Arbeiten ist der tatsächliche Baubeginn für 2026 geplant. Dann wird sich zeigen, ob die Planungen alle Aspekte ausreichend berücksichtigt haben und die anvisierten Ziele erreicht werden konnten.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - Mobilitätsmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Betriebliche Mobilität					
F1	Dem Konzept der Stadt Düsseldorf fehlt noch ein unterjähriges Berichtswesen und Vorgaben sowie Ziele für das eigene betriebliche Mobilitätsmanagement. Zudem hat die Stadt ihr eigenes betriebliches Mobilitätsmanagement noch nicht fest in ihrer Organisationsstruktur verankert.	91	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die vorhandenen Dienstanweisungen und anderweitigen Regelungen der unterschiedlichen Organisationseinheiten zentral in einem Konzept zum Betrieblichen Mobilitätsmanagement bündeln. Dieses Konzept sollte sie mit Blick auf die Förderung einer klimafreundlichen Mobilität um konkrete operative Ziele für das BMM ergänzen.	92
			E1.2	Bezogen auf die Teilbereiche des Mobilitätskonzeptes sollte die Stadt Düsseldorf eine mindestens jährliche Auswertung der dort benannten Indikatoren vorsehen, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.	92
			E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte regelmäßig erheben, mit welchen Verkehrsmitteln ihre Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen, um Veränderungen des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden zu dokumentieren. Bei Stagnation kann sie zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um weiter auf die Änderung des Mobilitätsverhaltens hin zu klimafreundlichen Verkehrsmitteln einzuwirken.	93
			E1.4	Auch für das Betriebliche Mobilitätsmanagement sollte die Stadt Düsseldorf ein unterjähriges Berichtswesen aufbauen. Mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren und Kennzahlen z. B. zum Mobilitätsverhalten ihrer Mitarbeitenden kann sie den Erfolg ihrer ergriffenen Maßnahmen bewerten und rechtzeitig steuernd eingreifen, wenn die Zielerreichung und damit der Beitrag aus diesem Bereich zum Ziel der Klimaneutralität gefährdet ist.	93
			E1.5	Die Stadt Düsseldorf sollte die Verantwortlichkeit für das Betriebliche Mobilitätsmanagement zentralisieren, um auch verwaltungsintern zu Vorbildfunktion beim Klimaschutz unterstreichen und ihre Maßnahmen zum Ziel der Minderung von Treibhausgasen zu bündeln.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Dienstvereinbarungen der Stadt Düsseldorf sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort sind gut geeignet, um den Pendelverkehr und somit die Mobilität zu reduzieren. Die Stadt hat noch keine Ziele formuliert, in welcher Höhe sie dadurch Treibhausgasverringerung erreichen möchte.	94	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte erheben, wie hoch die erzielten Treibhausgas-minderungen durch die Nutzung flexibler Arbeitsmöglichkeiten sind. Sie sollte auswerten, wie hoch ihr Angebot an flexiblen Arbeitsplätzen ist, um zu beurteilen, inwieweit ihre Angebote angenommen werden, so dass sie diese bedarfsgerecht verändern oder auszuweiten kann.	96
F3	Die Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf nutzen das Intranet als zentrale Informationsquelle für die Planung von Dienstreisen. Den Einsatz klimafreundlicher Verkehrsmittel bestärkt die Stadt noch nicht durch eigene Regelungen. Da sie die für Dienstreisen gewählten Verkehrsmittel nicht regelmäßig auswertet, fehlen ihr grundlegende Informationen.	97	E3.1	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob Fahrgemeinschaften z. B. über geeignete Apps gefördert werden können. Sie sollte die digitale Bearbeitung von Dienstreiseanträgen und Dienstreiseabrechnung vorantreiben, um möglichst papierarm und anwendungsfreundlich zu arbeiten.	98
			E3.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die gewählten Verkehrsmittel zur Abwicklung von Dienstreisen regelmäßig erheben und auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlichen Dienstreisen dokumentieren.	99
			E3.3	Über die Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes hinaus sollte die Stadt Düsseldorf eine eigene Regelung zu Dienstreisen z. B. in Form einer Dienstvereinbarung schaffen, um klimafreundliche Dienstreisen besser fördern zu können.	100
F4	Die Stadt Düsseldorf hat ein gut aufgestelltes Fuhrparkmanagement. Dieses ermittelt die Fahrzeugbedarfe des eigenen Fuhrparks, indem es die dafür notwendigen Daten regelmäßig erhebt und analysiert. Dabei behält die Stadt die Modernisierung des Fuhrparks mit alternativen Antrieben im Blick, um den CO2-Ausstoß zu reduzieren und klimaneutraler zu werden.	100	E4.1	Die Stadt Düsseldorf sollte ihr Vorgehen bei der Fahrzeugbeschaffung mit dem für sie als Mitgliedskommune kostenlosen Flottentool des Landschaftsverbandes Rheinland abgleichen, um ihre Kriterien ggf. zu ergänzen und die Fahrzeugbeschaffung weiter zu optimieren.	103
			E4.2	Die Stadt Düsseldorf sollte eine auf die Bedürfnisse des Fuhrparkmanagements und der Fuhrpark-Nutzenden abgestimmte Software einsetzen, um die Abwicklung von Fahrzeugbuchungen sinnvoll zu unterstützen.	104
F5	Seit Dezember 2023 können die Tarifbeschäftigten der Stadt Düsseldorf die Möglichkeit des TV-Fahrradleasing nutzen und tun dies auch. Bei den Rahmenbedingungen für eine Fahrradnutzung hat die Stadt allerdings noch Optimierungspotenzial.	105	E5.1	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie im Intranet für ihre Mitarbeitenden ein Forum o. ä. verfügbar machen kann, um Betriebssportgruppen oder Fahr(rad)gemeinschaften zentral aktiv zu fördern.	107
			E5.2	Durch die Schaffung sicherer und trockener Abstellmöglichkeiten in bedarfsgerechter Anzahl sowie die Einrichtung von Umkleidemöglichkeiten am Dienstort sollte die Stadt Düsseldorf die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden weiter fördern.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.3	Die Stadt Düsseldorf sollte z. B. mittels einer Befragung prüfen, ob die Nutzung einer Handy-App o. ä. zur Wegeplanung weitere Mitarbeitende zum Fahrradfahren motivieren könnte.	108
F6	Aktuell ist das Parkraummanagement der Stadt Düsseldorf noch nicht in einem übergreifenden Konzept geregelt. Der Entwurf einer Dienstvereinbarung zum Thema Parken ist in der Bearbeitung und soll zeitnah verabschiedet werden.	108	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die entworfene Dienstvereinbarung über das Parken auch auf Abstellmöglichkeiten/ Parkflächen für Fahrräder ausdehnen und um Regelungen zur Verteilung der Parkflächen ergänzen. Diesen Entwurf sollte sie so zeitnah wie möglich verabschieden, um die Regelungen zur Parksituation mit der Förderung klimafreundlicher Mobilität in Einklang zu bringen.	109
Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen					
F7	Die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen hat die Stadt Düsseldorf aufgrund ihrer Rahmenvorgaben zur Verkehrswende im Mobilitätsplan D etc. und der Zielsetzung zur Klimaneutralität in 2035 bereits fest im Fokus und setzt diese schrittweise um.	110	E7	Die mit dem Neubau des TVG verfolgten Ziele sollte die Stadt operationalisieren und mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie die Zielerreichung überwachen und bei Bedarf steuernd eingreifen.	112

3. Studieninstitute

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet Studieninstitute stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Studieninstitute

Die Anzahl der **Teilnehmenden** in der Aus- und Weiterbildung des Studieninstituts der Stadt Düsseldorf verdoppeln sich im Jahreseckvergleich 2019 bis 2023 nahezu. Der **Zuschussbedarf** des Studieninstituts steigt von 2019 bis 2023 deutlich an. Die Refinanzierung der Aufwendungen durch Teilnahmeentgelte von Dritten erreicht im Jahr 2023 rd. 30 Prozent. Während der Anteil von Externen in der Aus- und Weiterbildung mit rd. 45 Prozent wesentlich ist, liegt er in der Fortbildung bei unter zehn Prozent.

Das enorme und **schnelle Wachstum** stellt das Studieninstitut vor Herausforderungen im Hinblick auf steigenden Lehrkräfte- und Raumbedarf, die Verwaltungsausstattung, Qualitätsstandards, neue Unterrichtsgestaltung und notwendige Prozessoptimierungen. Das Studieninstitut verfügt in den 2022 bezogenen Räumlichkeiten über eine moderne technische Ausstattung. Dies ermöglicht eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung mit Online-Unterricht, Webinaren und digitalen Selbstlernkursen.

Die Stadt Düsseldorf setzt sowohl **haupt- als auch nebenamtliche Lehrkräfte** in der Aus- und Weiterbildung ein. Sie sollte beim Einsatz der nebenamtlichen Kräfte die Entwicklungen der Rechtsprechung zur Sozialversicherungspflicht (Herrenberg-Urteil) weiter beobachten und ggf. notwendige Maßnahmen ergreifen. Aufgrund der stark steigenden Unterrichtseinheiten und der Digitalisierung von Lehre und Fortbildung erhöht das Studieninstitut den Stellenanteil an hauptamtlichen Lehrkräften.

Die **digitale Transformation** des Studieninstituts hat in den letzten Jahren viele Fortschritte gemacht. Das Studieninstitut agiert hierbei pragmatisch, schnell und innovativ. Die Projekte umfassen sowohl pädagogische Bereiche wie Online-Unterricht, digitale Lernmedien als auch die Umstrukturierung von Verwaltungsprozessen. Es fehlen noch ein strategisches **medienpädagogisches Konzept** und ein fachspezifisches **Digitalisierungskonzept**, um die zukünftige Ausrichtung, Standards und Abläufe festzulegen.

Für die Digitalisierung der internen **Prozesse** bestehen noch Handlungsoptionen. Für das Jahr 2025 plant das Studieninstitut einen Wechsel der Fachsoftware mit dem Ziel, die Prozesse weiter zu digitalisieren.

3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als Feststellung.

Anschließend folgt kursiv gedruckt die Sollvorstellung. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Studieninstitute sind Aus- und Weiterbildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Sie bieten zudem in der Regel praxisorientierte Fortbildungen für die Verwaltung an.

Ziel dieser Prüfung ist es, folgende Fragen zu beantworten:

- Liegen der Verwaltung und Politik die wesentlichen Informationen zur Steuerung des Studieninstituts insbesondere auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit vor?
- Wie entwickelt sich das Leistungsangebot Aus-, Weiter- und Fortbildung im Zeitverlauf?
- Wie weit ist die digitale Transformation in den Angeboten des Studieninstituts sowie der IT-Ausstattung vorangeschritten und wie wird diese gesteuert?
- Wie sind die Prozesse im Studieninstitut organisiert? Werden Möglichkeiten der Digitalisierung und Prozessoptimierung genutzt?

Aufgrund der kleinen Vergleichsgruppe (drei Studieninstitute) stellen wir in diesem Prüfungsbericht keinen interkommunalen Vergleich dar. Wir bewerten in der Prüfung die Entwicklung des Studieninstituts sowie die Wirtschaftlichkeit anhand wesentlicher Einflussfaktoren wie

- Aufwendungen und Entgelte,
- Teilnahmezahlen und Durchführungsquoten,
- digitale Angebote sowie
- die interne Steuerung über Prozesse und Organisationsstruktur.

Zudem analysieren wir Prozesse auf Basis strukturierter Interviews und prüfen hierbei, ob die Studieninstitute Optimierungs- und insbesondere Digitalisierungschancen nutzen.

3.4 Rahmenbedingungen

Das Studieninstitut der **Stadt Düsseldorf** ist seit 2022 im Stadtteil Bilk in der Mecumstraße untergebracht. Es fungiert für die rund 12.300 eigenen Mitarbeitenden sowie für das Personal von umliegenden Gebietskörperschaften als Aus- und Weiterbildungsinstitut. Zudem führt das Institut Fortbildungen durch.

In dem Jahreseckvergleich 2019 bis 2023 bestehen pandemie- und nachfragebedingt deutliche Veränderungen bei den Teilnehmenden, die Auswirkungen auf den Finanzierungsbedarf des Studieninstituts haben.

3.4.1 Entwicklung Teilnehmende in der Aus- und Weiterbildung

- Die Teilnehmezahlen in der Aus-, Weiterbildung steigen von 2019 bis 2023 deutlich an und zeigen den kommunalen Personalbedarf an Nachwuchskräften und Qualifizierungen. Zudem erweitert die Stadt Düsseldorf ihren Kundenkreis um mehrere Kommunen.

Die Teilnehmezahlen in der Aus- und Weiterbildung haben sich wie folgt entwickelt:

Teilnehmende Aus- und Weiterbildung im Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023

Grunddaten	2019	2020	2021	2022	2023
Teilnehmende Aus- und Weiterbildung	653	795	895	1.234	1.345
davon externe Teilnehmende Aus- und Weiterbildung	286	326	365	550	605
Anteil externe Teilnehmende Aus- und Weiterbildung in Prozent	43,80	41,01	40,78	44,57	44,98

Die Entwicklung mit einem deutlichen Anstieg der Teilnehmenden zeigt den hohen und wachsenden Bedarf an Aus- und Weiterbildungen in der **Stadt Düsseldorf** und den Partner-Gebietskörperschaften des Studieninstitutes. Diese Entwicklung weisen alle von uns geprüften Studieninstitute auf. Dies stellt die Studieninstitute vor Herausforderungen im Hinblick auf steigenden Lehrkräfte- und Raumbedarf, die Verwaltungsausstattung, Qualitätsstandards, neue Unterrichtsgestaltung und notwendige Prozessoptimierungen.

Auch Kommunen im Umkreis der Stadt Düsseldorf nutzen die Leistungen des Studieninstituts für die Aus- und Weiterbildung. Der Anteil dieser externen Teilnehmenden ist mit rund 45 Prozent im Jahr 2023 wesentlich und hat somit einen starken Einfluss auf die benötigte Kursanzahl sowie die Planung der Räumlichkeiten und den Personalbedarf. Die Kommunen zahlen hierfür Entgelte (hierzu weitere Ausführungen in Kapitel 3.4.3 Finanzdaten).

Der sehr deutliche Anstieg der Teilnehmenden von 2021 auf 2022 ist auch darauf zurückzuführen, dass die Stadt Düsseldorf sechs weitere Kommunen in die Gebietszuständigkeit des Studieninstitutes Düsseldorf aufgenommen hat.

3.4.2 Entwicklung Teilnehmende in der Fortbildung

- In der Fortbildung steigen die Teilnahmehzahlen nach der Corona-Pandemie wieder an. Das Studieninstitut erweitert das Angebot der klassischen Fortbildungen um webbasierte Selbstlernangebote.

Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf bietet Fortbildungen in folgendem Umfang an:

Teilnehmende Fortbildung Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023*

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
Teilnehmende Fortbildung	5.901	2.393	4.374	5.385	6.656
externe Teilnehmende Fortbildung	750	217	380	388	570
Anteil externe Teilnehmende Fortbildung in Prozent	12,71	9,07	8,69	7,21	8,66

*ohne webbasierte Lernangebote LernStadt - siehe hierzu Kapitel 3.5.3 Weiterentwicklung der Aus-, Weiter- und Fortbildung

Die Zahl der Teilnehmenden in der Fortbildung der **Stadt Düsseldorf** brechen im Pandemiejahr 2020 ein. Veranstaltungen sind ausgefallen bzw. konnten nur unter den Corona-Auflagen durchgeführt werden. Ab dem Jahr 2021 steigert das Studieninstitut trotz der Einschränkungen die Anzahl der Teilnehmenden wieder, da es insbesondere auch digitale Fortbildungsformate in Form von Webinaren angeboten hat. Bereits im Jahr 2022 erreicht das Studieninstitut sein vorheriges Niveau und steigert die Teilnehmendenzahlen in 2023 nochmals.

Auch das Fortbildungsangebot ist für Externe gegen Zahlung eines Entgeltes geöffnet, wobei der Anteil der Teilnehmenden in dieser Sparte gering ausgeprägt ist. Dies ist eine bewusste Entscheidung der Stadt Düsseldorf, die vorrangig die Personalentwicklung in der eigenen Verwaltung bedarfsorientiert plant. Sofern noch freie Plätze in Fortbildungen bestehen, füllt das Studieninstitut die Veranstaltungen nach Möglichkeit durch Externe auf.

3.4.3 Finanzdaten

- Der Zuschussbedarf für das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf verdoppelt sich im Jahresvergleich 2019 bis 2023. (Haupt)Ursächlich ist der stark gestiegene Bedarf in der Aus-, Weiter- und Fortbildung der Stadt Düsseldorf.

Der Haushaltsplan der **Stadt Düsseldorf** bildet unter der Produktgruppe 1111119 das Studieninstitut ab. Die Aufwendungen für die Nutzung der Räumlichkeiten (Miete), die allgemeine IT-Ausstattung und Aufwendungen des zentralen Service und Versorgungsaufwendungen sind im Teilergebnis des Studieninstitutes Düsseldorf nicht enthalten. Die nicht zu den Aufgaben des Studieninstituts gehörenden noch enthaltenen Positionen, z.B. für die Verwaltungsbücherei, sind für die folgende Betrachtung bereinigt worden.

Ergebnis Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
ordentliche Erträge in Euro	658.986	685.374	781.740	1.209.729	1.441.705
ordentliche Aufwendungen in Euro	2.403.394	2.975.115	3.917.813	4.493.259	4.798.820
Ergebnis in Euro	-1.744.408	-2.289.741	-3.136.073	-3.283.530	-3.357.115
Aufwandsdeckungsgrad Studieninstitut in Prozent	27,42	23,04	19,95	26,92	30,04

Trotz steigender Erträge steigt aufgrund gleichzeitig deutlich höherer Aufwendungen der Zuschussbedarf für das Studieninstitut. Teilnehmende der Stadt Düsseldorf zahlen keine Entgelte und es erfolgt keine interne Verrechnung. Daher wird im Teilergebnisplan ein Zuschussbedarf abgebildet. Lediglich die externen Kommunen und öffentliche Unternehmen zahlen Entgelte. Dies sind überwiegend Entgelte für die Aus- und Weiterbildung und ein geringer Anteil für die von Externen besuchten Fortbildungsveranstaltungen. Hierdurch deckt das Studieninstitut anteilig seine Aufwendungen. Der Anteil steigt ab 2022 durch die Aufnahme neuer Partnerkommunen.

Als Dienstleistungsbetrieb prägen die Personalaufwendungen und die Honorare für die nebenamtlichen Lehrkräfte die Aufwendungen des Studieninstitutes.

Aufwendungen für Personal und nebenamtliche Dozierende Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
Personalaufwendungen (50) ohne Versorgungsaufwendungen in Euro	1.716.109	2.397.230	2.754.114	3.322.078	3.566.189
Aufwendungen nebenamtliche Dozierende Aus- und Weiterbildung in Euro	152.253	178.778	284.057	253.189	273.011
Aufwendungen nebenamtlich Dozierende Fortbildung in Euro	393.819	223.457	682.846	402.484	633.083
Aufwendungen nebenamtlich Dozierende Aus-, Weiter- und Fortbildung Sonderbereich in Euro	8.491	9.868	11.410	11.212	9.101

Der Anstieg der Personalaufwendungen und Honorarvergütungen resultiert vorrangig aus den stark steigenden Unterrichtseinheiten in der Aus- und Weiterbildung, da die Stellenanteile der Lehrkräfte und der Verwaltung entsprechend ansteigen. Auch Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowohl bei den hauptamtlichen als auch bei den nebenamtlichen Lehrkräften führten zu weiteren Erhöhungen.

3.5 Steuerung des Studieninstituts

Für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ist es wichtig, dass die wesentlichen Informationen zur Steuerung bedarfsgerecht vorliegen.

Die Stadt stellt ihren Verwaltungseinheiten und damit auch ihrem Studieninstitut ein Budget zur Verfügung. In diesem haushaltsrechtlich politisch gesetzten Budgetrahmen plant das Studieninstitut Kurse und Veranstaltungen. Insoweit führen Verschiebungen bei Teilnehmenden oder das Wegfallen von geplanten Fortbildungen nicht zu Ertragsausfällen bzw. automatischen Budgetkürzungen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert die Steuerung des wirtschaftlichen Handelns. Daher ist die Kostentransparenz ein wichtiges Steuerungsinstrument.

3.5.1 Ziele und Kennzahlen

➔ Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf informiert die Entscheidungsträger regelmäßig über die aktuellen Daten und Entwicklungen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf nutzt bereits verschiedene Kennzahlen zur Steuerung ihres Studieninstituts. Zielgrößen zu leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitskennzahlen fehlen noch.

Eine Stadt sollte über Informationen zum Betrieb und zur Wirtschaftlichkeit ihres Studieninstituts verfügen. Dafür sollte die Stadt für das Studieninstitut über ein Ziel- und Kennzahlensystem verfügen.

Das Studieninstitut der **Stadt Düsseldorf** spiegelt regelmäßig die Gesamtleistungsdaten an die Leitungsebene, die Amtsleitung und an das Dezernat. Mit dem Gesamtpersonalrat finden halbjährliche Gespräche statt, in denen die statistischen Daten ebenfalls kommuniziert werden. Die Partnerkommunen informiert das Studieninstitut mindestens einmal pro Jahr im Ausbildungsleistungstreffen. Neben der Darstellung und Auswertung von Gesamtdaten nutzt es Kennzahlen, die die Stadt Düsseldorf im Haushalt und in den Personalberichten veröffentlicht:

- Prüfungserfolgsquote (Lehrgänge - Ziel 90 Prozent),
- Zufriedenheitsquote in der Fortbildung (Ziel 85 Prozent) sowie
- die Qualifizierungsquote der Bediensteten der Stadt Düsseldorf (Fortbildung 25 Prozent)

Die vorläufige Auswertung zeigt, dass das Studieninstitut die Ziele im Jahr 2024 voraussichtlich erreicht.

Zudem besteht eine Vereinbarung zwischen Studieninstitut und der Verwaltungsleitung der Stadt Düsseldorf zum Verhältnis der neben- und hauptamtlichen Lehrkräfte in der Aus- und Weiterbildung, siehe hierzu Kapitel 3.6 Digitalisierung im Studieninstitut.

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist das Studieninstitut in das Haushaltscontrolling eingebunden, so dass es Planziele zum „Aufwanddeckungsgrad“ und „Verwaltungs-/Betriebsaufwand je Einwohner“ im Haushalt abbildet. Weitere aufgabenbezogene finanzwirtschaftliche Ziele und Kennzahlen sind nicht festgelegt. Dies könnten z.B. sein:

- Zuschuss je Beschäftigten,
- spartenbezogener Kostendeckungsgrad Aus- und Weiterbildung / Fortbildung bzw. Mindestkostendeckungsgrad oder Vollkostendeckung bei externen Teilnehmenden oder
- Digitalisierungsquote und Durchführungsquote in der Fortbildung o.ä.

Insbesondere quantifizierte Zielgrößen zur Kostendeckung von externen Teilnehmenden würden die Steuerung der Wirtschaftlichkeit unterstützen, um Kostenunterdeckungen und damit letztlich Finanzbelastungen des städtischen Haushaltes zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für Ihr Studieninstitut messbare Wirtschaftlichkeitsziele vereinbaren und nachhalten. So kann sie besser nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Mittel zur Zielerreichung beitragen und Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Studieninstituts ziehen.

3.5.2 Kalkulation und Entgelte

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf kalkuliert regelmäßig Entgelte für die Aus- und Weiterbildung des Studieninstituts. Es fehlt eine aktuelle Kalkulation für die Fortbildungen. Zudem hält das Studieninstitut nicht nach, ob die Entgelte kostendeckend sind.

Eine Stadt sollte für das Studieninstitut leistungsbezogene Marktpreise kalkulieren und diese regelmäßig nachhalten.

Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf kalkuliert regelmäßig die Kosten der Unterrichtseinheiten für die Aus- und Weiterbildung. Hier fließen neben den Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung weitere Kosten wie z.B. Raumkosten mit ein. Auf dieser Basis setzt sie die Preise fest. Sie beobachtet zudem die Preisentwicklung von anderen Marktanbietern, um Rückschlüsse auf ihre Wettbewerbsfähigkeit zu ziehen.

Für Fortbildungen erhebt sie strukturiert die individuellen Kosten der Honorare. Eine aktuelle Kalkulation für die Fortbildung allgemein bzw. für jede Fortbildung erfolgt jedoch nicht. Daher werden allgemeine Tagessätze für Externe angesetzt, die jedoch veraltet sind.

Derzeit nehmen zahlende Externe nur vereinzelt an Fortbildungen teil, wenn es freie Plätze gibt. Da die Fortbildung ohnehin stattfindet und die Beschäftigten der Stadt Düsseldorf kein Entgelt zahlen, scheint eine kostendeckende Aussteuerung von Entgelten derzeit weniger dringend. Allerdings fehlt der Stadt Düsseldorf durch diese fehlenden Vor- und Nachkalkulationen der Fortbildungen die Kostentransparenz, die letztlich auch einen Preisvergleich mit anderen Anbietern ermöglicht.

Es besteht derzeit die Überlegung zu einer Neuausrichtung des Studieninstituts dahingehend, ob es perspektivisch ihr Fortbildungsangebot öffnen und gezielt auch Externe anwerben sollte. In diesem Fall rücken kostendeckende Fortbildungsentgelte stark in den Vordergrund.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Fortbildungspreise unter Berücksichtigung der tatsächlichen und aktuellen Kostenstruktur kalkulieren.

Dabei sollte der Verwaltungsaufwand für die Kostenzuordnungen in einem angemessenen Verhältnis zum Transparenzgewinn stehen. Dafür reichen überschlägig ermittelte Zuschläge für bei allen Fortbildungen anfallende Kosten wie z.B. Verwaltungskosten, Raumkosten und Kosten der Fachkoordinatoren.

Ein Aufwandsdeckungsgrad bzw. Kostendeckungsgrad der einzelnen Sparten des Studieninstituts wird nicht nachgehalten. Frühere interne Verrechnungen für die Teilnehmenden der städtischen Bediensteten erfolgen nicht mehr, die ebenfalls eine Nichtabdeckung von Kosten offenlegen könnten. Somit kann das Studieninstitut nicht belegen, ob die Entgelte auskömmlich sind und die Leistungen des Studieninstituts wirtschaftlich erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für die Steuerung nachhalten, ob die festgelegten Preise in der Aus-, Weiter- und Fortbildung auskömmlich sind. Dies ist eine relevante Steuerungsgröße für ggf. notwendige Preiserhöhungen oder Kostenreduzierungen.

3.5.3 Weiterentwicklung der Aus-, Weiter- und Fortbildung

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf begegnet im Studieninstitut dem Kostendruck durch verschiedene Maßnahmen wie z.B. digitale Formate. Es fehlen noch evaluierte Erfahrungen der erst neuen Angebote.

Eine Stadt sollte ihr Studieninstitut zielgerichtet weiterentwickeln und hierbei die Wirtschaftlichkeit im Blick haben.

Um weiterhin marktfähige Preise unter dem steigenden Kostendruck zu ermöglichen, nutzt die **Stadt Düsseldorf** verschiedene Möglichkeiten zur Kostenoptimierung.

Das Studieninstitut bietet vermehrt Veranstaltungen in der Schulferienzeit an. Die Kurszeiten hat das Institut schrittweise erweitert, so dass auch Unterricht bis 15:00 bzw. 16:45 Uhr stattfindet. Damit verbessert es die Raumauslastung des Studieninstituts. Durch digitale Lernmedien verzichtet das Studieninstitut zunehmend auf Ausdrucke von Lehr- und Fortbildungsmaterialien.

Um neben dem Kostendruck auch die Herausforderungen von steigenden Teilnehmerzahlen, begrenzten Zeit- und Raumressourcen sowie dem Anspruch an einen qualitätsorientierten und modernen Unterricht zu begegnen, setzt das Studieninstitut verschiedene Maßnahmen in der **Aus- und Weiterbildung** um. Dies sind beispielsweise:

- Repetitorien in verschiedenen Lehrgangsformen erfolgen digital und kursübergreifend, dies spart auch Dozenten honorare ein.
- Prüfungen werden teilweise in der Mecumstraße digital durchgeführt, um Korrekturen zu erleichtern.

- Online-Unterricht im landesweiten Lehrgang im Bereich des Vorbereitungsdienstes im gehobenen bautechnischen Dienst.

Zudem erfolgt der Vorbereitungsdienst für den Verwaltungslehrgang II ausschließlich online.

Zur **Fortbildungsplanung** befragt das Studieninstitut die Ämter und die städtische Personalentwicklung zum Bedarf. Auf dieser Basis und seinen eigenen Erfahrungswerten plant und kalkuliert das Studieninstitut seine Fortbildungen. Damit sichert das Studieninstitut eine hohe Durchführungsquote.

Durchführungsquote Fortbildung Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
Geplante/angebotene Fortbildungen	556	486	520	500	666
Durchgeführte Fortbildungen	534	301	472	472	632
Durchführungsquote Fortbildung in Prozent	96,04	61,93	90,77	94,40	94,89

Andererseits fallen pro Jahr rund 20 bis 35 angebotene Fortbildungen aus. Die pandemieverursachten hohen Ausfälle 2020 und 2021 sind hierbei nicht berücksichtigt. Für geplante Fortbildungen entstehen durch die Organisation sogenannte Leerkosten wie Personal- und Sachaufwendungen sowie ggf. Honoraraufwendungen. Auch wenn die Durchführungsquote sehr hoch ist, sollte das Studieninstitut diese zur Steuerung nutzen.

Eine weitere Steuerungsgröße in der Fortbildung ist das Angebot an Fortbildungen im Webinar-Format des Studieninstitutes der Stadt Düsseldorf.

Anteil digitale Fortbildungen (Webinare) Studieninstitut Düsseldorf 2019 bis 2023*

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil Teilnehmende an digitalen Fortbildungen an Teilnehmenden Fortbildungen in Prozent	0,00	0,88	52,61	23,34	3,97

*ohne digitale Lernangebote der LernStadt

Das Webinar-Format setzt das Studieninstitut für kurze Fortbildungseinheiten mit fachlichen Kurzinputs ein. Auch Vorträge zu Themen wie z.B. „Agilität“ oder „Künstliche Intelligenz“ mit einer großen Teilnehmezahl bietet die Stadt Düsseldorf in Webinarform an. Nach den Erfahrungen des Studieninstituts eignet sich das Format weniger für halb- oder ganztägige Fortbildungen.

Es ist deutlich erkennbar, dass das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf nach der Pandemie wieder zu Präsenzveranstaltungen zurückgekehrt ist. Die folgenden Aspekte relativieren die zunächst niedrig erscheinende Quote an Webinaren.

- Die Stadt Düsseldorf bindet auch in Präsenzfortbildungen vermehrt digitale Fortbildungsanteile ein. Die Blended Learning-Inhalte flankieren die Fortbildungen und reduzieren die Präsenz. Blended Learning-Konzepte setzen verschiedene Lernmethoden ein und vermischen didaktisch sinnvoll Präsenzveranstaltungen mit digitalem eLearning.

Diese Symbiose aus Präsenz- und Onlinelernen in einer Fortbildung zählt die Stadt Düsseldorf als Präsenzveranstaltung.

- Zusätzlich zu den oben gezählten Fortbildungen bietet das Studieninstitut allen Mitarbeitenden ein webbasiertes Selbstlernformat in der „LernStadt“ an. Alle Beschäftigten der Stadt Düsseldorf erhalten eine Mailanschrift, die auch einen Zugang zur „Lernstadt“ ermöglicht.

Dies bietet den Beschäftigten der Stadt Düsseldorf einen weiteren Kanal zur Fach- und Personalentwicklung. Die Themen sind hierbei vielfältig und decken das gesamte Spektrum von Unterweisungen, allgemeinen Personalentwicklungsangeboten für alle Mitarbeitenden und Führungskräfte sowie auch fachbereichsbezogene Angebote ab. Das Studieninstitut baut das Angebot schrittweise aus. So bestehen 2021 zunächst 19 Produkte, 2023 bereits 76 Produkte und 2024 dann 82 Web-Based-Trainings. Diese können alle Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf über die gesonderte Lernplattform „LernStadt“ jederzeit aufrufen und dabei Zeitpunkt und Lerntempo für die Erarbeitung der Lerninhalte selbst bestimmen. Bis Ende 2023 registrierte das Studieninstitut bereits rund 17.500 Zugriffe und 2024 bereits 22.325 Zugriffe.

Damit erreicht die Stadt Düsseldorf u.a., dass die vor der Pandemie ausschließlich analog durchgeführten Antikorruptions-Unterweisungen jetzt digital erfolgen. Diese laufen sehr erfolgreich und bis Ende 2023 sind allein in diesem Format bereits 7.445 Zugriffe registriert. Dies erhöht die Anzahl der Teilnehmenden um ein Vielfaches, flexibilisiert die Nutzung und es entfallen Wartelisten.

Auch unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit und begrenzter Zeit- und Raumressourcen sind diese Ansätze sinnvoll. Die Erstellung dieser digitalen Formate ist zunächst didaktisch und technisch zeitaufwendig und bindet entsprechende Ressourcen. Daher hat sich die Stadt Düsseldorf im Rahmen einer Überprüfung zu Kosten und Qualität entschieden, aufgrund der geringeren Kosten und der schnellen Verfügbarkeit am freien Markt Trainings zu allgemeinen Themen einzukaufen. Individualisierte Trainings mit auf die Stadt Düsseldorf abzustimmende Inhalten erstellt das Studieninstitut selber. Bei den digitalen Selbstlernformaten entfallen die bei Präsenzveranstaltungen zu beachtende Kapazitätsbegrenzung bei den Räumen, Dozierenden und der möglichen Anzahl von Teilnehmende pro Veranstaltung. Die einmal erstellten Formate können allen Mitarbeitenden und zeitlich unbegrenzt zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich zielt das Fortbildungsangebot des Studieninstitutes auf die Beschäftigten der eigenen Verwaltung ab, so dass i.d.R. keine wesentlichen Reisezeiten entstehen. Auswärtige Teilnehmende sind derzeit in der deutlichen Minderheit. Damit besteht kein deutlicher Handlungsdruck für Entwicklung ausschließlich digitaler Fortbildungen. Sollte die Stadt Düsseldorf in der Fortbildung die Erweiterung ihres Kundenkreises beabsichtigen, sollte sie ihre Strategie kritisch überprüfen. In diesem Fall kann ein Angebot von digitalen Fortbildungen erfolgsentscheidend sein. Durch eine Marktbeobachtung kann das Studieninstitut Entwicklungschancen erkennen.

→ **Empfehlung**

Das Institut sollte seine Online- und Präsenzfortbildungsformate regelmäßig evaluieren. Hierbei sollte es z. B. überprüfen, ob und welche Fortbildungen in Online-Formaten möglich sind und welche eine Präsenz erfordern.

Eine Herausforderung für das Studieninstitut wird es künftig sein, mit steigender Anzahl von digitalen Selbstlernangeboten und Lernmedien die Qualität sicherzustellen. Diese Standards sollte es definieren und in das pädagogische Medienkonzept (siehe Kapitel 3.6.1 Planung und Steuerung der Digitalisierung) und Organisationskonzept mit entsprechendem Zeitbedarf aufnehmen. Andernfalls droht eine Überalterung der Formate mit unrichtigen oder überholten Lerninhalten. Damit werden diese unattraktiv und Anerkennung und Nachfrage können sinken.

→ **Empfehlung**

Das Studieninstitut sollte seine digitalen Formate und Lerninhalte sowohl didaktisch als auch fachlich regelmäßig überprüfen und anpassen. Andernfalls können die digitalen Lernformate an Akzeptanz und Relevanz verlieren.

3.5.3.1 Quereinstieg in die Stadtverwaltung

Sowohl in der Aus- und Weiterbildung als auch in der Fortbildung spürt die Stadt Düsseldorf in den letzten Jahren vermehrt den Fachkräftemangel aufgrund der demografischen Entwicklung. Im Studieninstitut zeigt sich dies durch einen zunehmenden Anteil von Quereinsteigenden in der Verwaltung der Stadt Düsseldorf. Hier unterstützt das Studieninstitut das Ankommen und die Einarbeitung (Onboarding) in der Stadtverwaltung durch verschiedene berufsbegleitende Qualifizierungsformate. Aufgrund der hohen und steigenden Anzahl installiert das Studieninstitut niedrigschwellige und webbasierte und damit jederzeit und mehrfach abrufbare Informationen und Trainings auf der Plattform „LernStadt“. Drei Formate haben neue Beschäftigte und Quereinsteigende als Zielgruppe:

- Begrüßung und Vorstellung der Stadtverwaltung Düsseldorf,
- Verwaltungsknigge sowie
- Einstieg in die Grundlagen des Verwaltungsrechts und der kommunalen Haushaltswirtschaft.

Darauf aufbauend ermöglicht die Stadt Düsseldorf den Quereinsteigenden bedarfsorientiert weitere Aus- und Weiterbildungen (z.B. Verwaltungslehrgänge) und Fortbildungen. Das Studieninstitut entwickelt weitere zielgruppengerechte Angebote für eine erfolgreiche Einbindung von Quereinsteigenden in der Stadt Düsseldorf. Dies erfolgt in Abstimmung mit dem Personalbereich.

3.5.4 Haupt- und nebenamtliche Lehrkräfte

→ **Feststellung**

Das Studieninstitut hat bereits erste Zielgrößen zum Personalbedarf für hauptamtliche Lehrkräfte bestimmt.

- Die Stadt Düsseldorf befasst sich mit dem Risiko zur möglichen Sozialversicherungspflicht von nebenamtlichen Lehrkräften im Studieninstitut. Das Rechtsamt koordiniert die Bewertung und die erforderlichen Maßnahmen für alle betroffenen Institutionen der Stadt Düsseldorf.

Eine Stadt sollte den Bedarf an Lehrkräften in der Aus- und Weiterbildung des Studieninstituts bedarfsgerecht planen und sicherstellen.

Studieninstitute verfügen über hauptamtliche und nebenamtliche Kräfte für die Lehrtätigkeit. Nebenamtliche Lehrkräfte sind ein fester Bestandteil des Lehrkörpers, da sie häufig einen erheblichen Anteil an Unterrichtseinheiten in der Aus- und Weiterbildung übernehmen.

In der Fortbildung setzen die Studieninstitute überwiegend externe nebenamtliche Dozierende ein. Diese sind nicht Gegenstand dieser überörtlichen Prüfung.

Unterrichtseinheiten in der Aus- und Weiterbildung Studieninstitut Düsseldorf 2019 -2023

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
Unterrichtseinheiten	6.344	7.104	9.859	9.931	11.857
davon von hauptamtlichen Dozierenden	2.338	2.533	2.873	4.782	6.186
davon von nebenamtlichen Dozierenden	4.006	4.571	6.986	5.149	5.671
Anteil Unterrichtseinheiten Aus- und Weiterbildung durch nebenamtliche Dozierende in Prozent	63,15	64,34	70,86	51,85	47,83

Der Anstieg der geleisteten Unterrichtseinheiten im Studieninstitut der **Stadt Düsseldorf** korrespondiert mit der steigenden Anzahl an Teilnehmenden in der Aus- und Weiterbildung und damit der Anzahl der Kurse. Sowohl bei den nebenamtlichen als auch bei den hauptamtlichen Lehrkräften steigen die in Summe erbrachten Unterrichtseinheiten. Auch im Jahr 2024 wächst mit rd. 13.700 Unterrichtseinheiten die Aus- und Weiterbildung weiter an und erreicht fast die von der Stadt Düsseldorf gesetzte Zielgröße von 14.000 Unterrichtseinheiten.

Überwiegt in den Jahren 2019 bis 2021 noch der Anteil der von nebenamtlichen Lehrkräften geleisteten Unterrichtseinheiten, so sinkt dieser ab 2022. Im Jahr 2023 erfolgen erstmalig mehr Unterrichtseinheiten durch hauptamtliche Lehrkräfte. Diese Entwicklung ist auf eine bewusst getroffene strategische Entscheidung der Stadt Düsseldorf zurückzuführen. Im Jahr 2021 beschließt die Verwaltungskonferenz, dass die hauptamtlichen Kräfte 50 bis 55 Prozent der Unterrichtseinheiten abdecken sollen.

Diese Entscheidung und steigende Unterrichtseinheiten beeinflussen den quantitativen Personalbedarf für hauptamtliche Lehrkräfte. Von 2019 bis 2023 stockt das Studieninstitut den Stellenanteil für hauptamtliche Kräfte schrittweise von 5,00 auf 11,00 Vollzeit-Stellen auf.

Zunächst legt die Entscheidung die mindestens im Jahr durch die hauptamtlichen Kräfte zu erbringenden Unterrichtseinheiten fest. Unter Berücksichtigung einer Zielgröße „zu erbringende Unterrichtseinheiten je Vollzeit-Stelle“ bei einer hauptamtlichen Lehrkraft ergibt sich vereinfacht dargestellt daraus ein Personalbedarf zur Abdeckung der zu leistenden Unterrichtseinheiten. Je

nach Modell beinhaltet der Zielwert auch die Zeiten für die unterrichtsbegleitenden und weiteren Aufgaben wie die Fachkoordination mit Konzepten, Musterkursen und Betreuung der oder sie werden gesondert ermittelt.

Bei den zu erbringenden Unterrichtseinheiten orientiert sich das Studieninstitut Düsseldorf an Zielwerten von Berufskollegs. Die sogenannten Deputate von Lehrern sind eine gesetzlich festgelegte Anzahl der zu leistenden Unterrichtseinheiten. Danach sind rund 40 Prozent eine Vollzeit-Stelle für die reinen Unterrichtseinheiten vorgesehen. Die weitere Arbeitszeit berücksichtigt die disponiblen Aufgaben wie z.B. Vor- und Nachbereitung von Unterricht, Kursleitung, Vertretungsstunden, Klausuren erstellen und korrigieren, Prüfungen, Konferenzen, Fortbildungen, Fachkoordinationsaufgaben und weitere Verwaltungsaufgaben.

Die Stadt Düsseldorf berücksichtigt bei den Lehrkräften die zu erbringenden Unterrichtseinheiten und verteilt Stellenanteile für koordinierende Aufgaben auf Basis von Schätzungen. Durch die Stellenanhebung kann das Studieninstitut Düsseldorf einen weiteren Anstieg und ihre Zielgröße an Unterrichtseinheiten in den nächsten Jahren durch hauptamtliche Lehrkräfte sicherstellen. Die Stadt Düsseldorf sollte die Erfüllung der zu erbringenden Unterrichtseinheiten je Vollzeit-Stelle in ihrem Fachcontrolling nachhalten.

Das Deputat ist für die Kommunen nicht zwingend, so dass die Kommunen den Personalbedarf individuell festlegen können. Die Größe und Struktur der Studieninstitute und der jeweilige hauptamtliche Lehrkörper sowie die Verwaltung sind sehr unterschiedlich. Daher wäre es für die Stadt Düsseldorf zumindest mittelfristig zielführend, die bisherige Bemessungsgrundlage zu überprüfen. Wichtig ist in jedem Fall die Transparenz zu den jeweiligen Zeitanteilen der verschiedenen Aufgaben. Auch sollte die Stadt Düsseldorf bei Bestimmung des Personalbedarfs auf eine Gleichbehandlung von neben- und hauptamtliche Lehrkräften achten.

Hierbei sollte die Stadt Düsseldorf berücksichtigen, dass der Zeitbedarf für einige Aufgaben nicht automatisch mit steigenden Unterrichtseinheiten steigt. Vielmehr nimmt der Anteil für koordinierenden und planerischen Aufgaben bei einem größeren hauptamtlichen Lehrkörper tendenziell ab. Daher sollte die Stadt Düsseldorf prüfen, ob die Anwendung eines reinen Deputats dem Studieninstitut und dessen Struktur und Zielen weiter entspricht und ob es die wirtschaftliche Lösung ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte zumindest mittelfristig den aufgabenbezogenen Personalbedarf für ihre hauptamtlichen Lehrkräfte erheben. Dafür sollte das Studieninstitut alle Aufgaben mit zeitlichen Anteilen bestimmen und dies regelmäßig fortschreiben.

Diesen quantifizierten Personalbedarf für diese weiteren Aufgaben kann das Studieninstitut bedarfsgerecht auf Stellen umlegen.

Eine Aufgabe der hauptamtlichen Lehrkräfte ist die Einführung und Begleitung der nebenamtlichen Lehrkräfte. Entsprechend dem Verlauf der geleisteten Unterrichtseinheiten im Studieninstitut steigt auch die Anzahl der nebenamtlichen Lehrkräfte. In jedem Jahr stellt das Studieninstitut neue Kräfte ein, da neben dem Mehrbedarf auch verstärkt Ersatzbedarf durch Fluktuationen besteht.

Entwicklung der nebenamtlichen Lehrkräfte in der Aus- und Weiterbildung 2019 bis 2023

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023
nebenamtlich Dozierende Aus- und Weiterbildung	104	114	129	126	137
davon aus der eigenen Verwaltung	59	61	70	70	74
Einstellungen nebenamtlich Dozierende Aus- und Weiterbildung	34	30	28	13	37

Für die neuen Lehrkräfte besteht ein Einarbeitungskonzept. Die Fachkoordinatoren unterstützen die Einführung durch Einführungs- und Informationsveranstaltungen, ggf. Unterrichtsbegleitungen und Beratungen. Zudem fungiert die Geschäftsstelle insbesondere als Anlaufstelle für Fragen zu Abläufen. Schließlich stellt das Studieninstitut allen Lehrkräften verschiedene Online-Erläuterungen zu Prozessen (z.B. Klassenbuch, Einstellen von Daten in Lernplattform) und auch Muster für Unterrichtsmaterialien bereit.

Die jahrelange Praxis der Beschäftigung von nebenamtlichen Lehrkräften wird durch das Herrenberg-Urteil²³ aus dem Jahr 2022 hinterfragt. Im Urteil wird festgestellt, dass auf Honorarbasis eingestellte Musikschullehrer scheinselbstständig sind, wenn sie in organisatorische und administrative Abläufe ihrer Schule eingebunden sind. Für ein Studieninstitut kann diese Einzelfallentscheidung weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen. Dies können Nachzahlungen, ansteigende Unterrichtskosten sowie Kündigung durch nebenamtliche Lehrkräfte sein. Das Urteil erzeugt bisher große Unsicherheit und wirft noch viele Fragen auf. Die bisherigen Kriterien für / gegen eine Sozialversicherungspflicht überarbeiten die Spitzenverbände der Sozialversicherung noch, um eine verbindliche und einheitliche Anwendung sicherzustellen.

Das Risiko besteht bei der **Stadt Düsseldorf** in weiteren Institutionen wie z.B. Musikschule und VHS. Aus diesem Grund ist die Koordinierung und Risikobewertung zentral auf das Rechtsamt übertragen worden. Zudem erfolgt ein Erkenntnisaustausch auf Ebene der Leitstelle der Studieninstitute NRW.

Verschiedene Aufgaben wie Durchführung eines Statusfeststellungsverfahrens sowie die strukturierte Überprüfung und Anpassung von Einzelverträgen kommen auf die Stadt Düsseldorf zu. Das Studieninstitut sollte aktiv in alle Schritte einbezogen werden, da das Urteil auch weitreichende Auswirkungen auf bestehende interne Prozesse hat. Dies betrifft das Kriterium Weisungsgebundenheit mit Abgrenzung von pädagogischen und administrativen Aufgaben und der Sicherung der Gestaltungsfreiheit beim Unterricht. In diesem Zusammenhang ist es ggf. sinnvoll, solche administrativen Aufgaben nicht einfach auf die Verwaltung zu verlagern, sondern nach Möglichkeit zu digitalisieren, z.B. die Erfassung von An- und Abwesenheiten.

²³ Herrenberg-Urteil des Bundessozialgerichtes: BSG vom 28.06.2022 – B 12 R3/20 R

3.6 Digitalisierung im Studieninstitut

Nicht zuletzt durch die Pandemie ist die digitale Transformation im Bereich Schule und Fortbildung konsequent umzusetzen. Der Digitalisierungsdruck besteht auch für die Aus-, Weiter- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung und damit für die Studieninstitute. Hierzu gehören insbesondere:

- Unterricht und Fortbildung im Onlineformat,
- Vorhalten einer Lernplattform zur Bereitstellung von Materialien, Videos, Kommunikation und Austausch,
- technische Ausstattung im Studieninstitut sowie für Dozierende und Teilnehmende,
- neue Lehr- und Lernkonzepte,
- Digitalisierung der Verwaltungsprozesse des Studieninstitutes und
- organisatorische und personelle Veränderungen.

3.6.1 Planung und Steuerung der Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf verfügt im Studieninstitut über gute Grundlagen für eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung. Das Studieninstitut agiert hierbei pragmatisch, entwickelt neue digitale Angebote und baut die digitale Unterstützung schrittweise aus. Ein medienpädagogisches Konzept fehlt bisher.

Eine Stadt sollte die pädagogischen Anforderungen der Digitalisierung für ihr Studieninstitut in einem Medienkonzept darstellen und hieraus konkrete Projekte und Maßnahmen ableiten. Für einen effizienten Verwaltungsbetrieb sind ein Konzept und eine Maßnahmenplanung zur Digitalisierung und Optimierung der Prozesse sinnvoll.

Wie andere Studieninstitute führte die **Stadt Düsseldorf** insbesondere in der Pandemiezeit schnell und pragmatisch Maßnahmen zur Sicherstellung von Online-Unterricht und Online-Fortbildungen durch. Das Studieninstitut erweitert einzelne Bausteine zur Digitalisierung, um die Einrichtung zukunftsfähig aufzustellen. Es agiert hierbei innovativ, vorantreibend, offen und ausprobierend.

Die Veränderung des Lehrens und Lernens sind im Studieninstitut Düsseldorf deutlich:

- Zur Förderung des selbstgesteuerten Lernens möchte das Studieninstitut die Lernmedien digital bereitstellen. Daher sollen mindestens zehn Prozent der Lehrinhalte bis 2026 digital bereitstehen.
- In allen Fachgebieten bestehen Musterunterlagen, die von den pädagogischen Kräften zur Unterrichtsgestaltung genutzt werden können. Diese werden nach und nach ergänzt.

- Unterlagen werden den Lehrkräften, den Beschäftigten und Teilnehmenden über Lernplattformen zur Verfügung gestellt. Auf Ausdrucke oder Kopien verzichtet das Studieninstitut nach Möglichkeit.
- Grundsätzlich ist das Studieninstitut in der Lage, nach Bedarf Online-Unterricht durchzuführen. Das Studieninstitut führt vereinzelt auch nach der Pandemiezeit noch Kurse (landesweiter bautechnischer Verwaltungslehrgang, Vorbereitungslehrgang) ausschließlich digital durch. Lediglich die Leistungsnachweise und Prüfungen finden in Präsenz statt.
- Auch ein Präsenzunterricht benötigt eine moderne angemessene technische Ausstattung (Präsentationsmedien, Lernplattform). Die Anschaffung und Unterstützung ist entsprechend der zentralen IT-Vorgaben der Stadt zu organisieren.
- Das Institut wendet verschiedene technische und didaktische Lehrmethoden an bzw. entwickelt diese. Zu nennen sind beispielweise webbasierte Lernformate, Blended Learning, Storytelling und eine geplante Entwicklung von Lernreisen.

Alle diese Bausteine erfordern entsprechende Planung und Ressourcen. Bisher fehlt eine ganzheitliche Formalisierung von Zielen, Maßnahmen- und Standards über die umfassenden Digitalisierungsziele, Instrumente und Prozesse. Die medienpädagogischen Aspekte sind untrennbar mit der technisch-organisatorischen Unterstützung verknüpft. Auf der organisatorischen Ebene sind verschiedenen Rollen und Sichtweisen durch Teilnehmende, Lehrkräfte, Verwaltung, IT-Dienstleister und weitere betroffene Schnittstellen zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die schnellen Weiterentwicklungen ist ein modularer Aufbau sinnvoll, da sich regelmäßig Bausteine aus einem solch umfassenden pädagogischen Konzept verändern und Module angepasst werden. Eine regelmäßige Fortschreibung sollte daher auch eine regelmäßige kritische Evaluierung des bisher Erreichten beinhalten.

Das Thema können alle NRW-Studieninstitute gemeinsam aufgreifen und ein Grundkonzept aufstellen. Besonderheiten fügen die Studieninstitute dann individuell ein und ergänzen das Konzept nach Bedarf.

Die NRW-Studieninstitute haben sich auf eine gemeinsame Lernplattform geeinigt, die das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf in der Aus- und Weiterbildung nutzt. Gemeinsame Standards haben die Institute noch nicht abgesprochen. Gerade in der Aus- und Weiterbildung können sich Synergien durch eine Zusammenarbeit der Studieninstitute ergeben. Daher sollte diese Entscheidung als Grundlage für weitere Abstimmungen für gemeinsame Standards, Zusammenschlüsse und Projekte dienen.

In der Fortbildung nutzt die Stadt Düsseldorf ein anderes Lernmanagementsystem, da dieses ihre Anforderungen an den Fortbildungsbereich bisher besser erfüllt. Regelmäßig prüft das Studieninstitut die Möglichkeit der Harmonisierung auf eine Lernplattform.

Erweitert um ein Konzept für die digitale Abwicklung der administrativen Aufgaben und Prozesse des Studieninstituts, liegt ein umfassendes Digitalisierungskonzept als Leitlinie für die Ziele und den Handlungsrahmen für das Studieninstitut vor.

Das Studieninstitut verfügt bisher über teildigitalisierte Prozesse, die nach eigener Einschätzung optimiert werden können. Es bestehen verschiedene Insellösungen, die für die Bewältigung der Aufgaben bisher ausreichen.

Zum Prüfzeitpunkt bereitet das Studieninstitut eine Leistungsbeschreibung für eine neue Softwarelösung im Jahr 2025 vor. Die neue Softwarelösung soll die Prozesse weiter digitalisieren und bestehende Schnittstellenprobleme beheben. Um eine Software zu erhalten, die alle Anforderungen inhaltlicher und prozessualer Art erfüllt, muss das Studieninstitut die Anschaffung genau planen. Daher will sich das Studieninstitut verstärkt mit der Definition der Anforderungen, insbesondere auch bei den wesentlichen Prozessen, beschäftigen. Die Zieldefinitionen und Beschreibungen können Bausteine für das Digitalisierungskonzept des Studieninstituts sein.

Je gründlicher die Anschaffung einer Softwarelösung geplant und die Anforderungen definiert wird, desto mehr kann das Studieninstitut von den Vorteilen der Digitalisierung und gut gestalteten Prozessen profitieren. Der zentrale IT-Dienstleister (10/4) ist am Beschaffungsvorgang beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für das Studieninstitut ein medienpädagogisches Konzept sowie ein Digitalisierungskonzept bzw. Wissenskonzept für die Aufgaben, Prozesse und Rollen erstellen.

Für die geplante Anschaffung einer neuen Software sollte das Studieninstitut die zu erfüllenden Anforderungen umfassend definieren und insbesondere die digitalen Prozessanforderungen festlegen (siehe hierzu Kapitel 3.6.3 Digitalisierung Prozesse).

3.6.2 IT-Ausstattung

→ Die IT-Ausstattung im Studieninstitut der Stadt Düsseldorf entspricht den pädagogischen Anforderungen und ermöglicht eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung.

→ **Feststellung**

Die für die IT-Beschaffung notwendigen Rollen sind definiert. Der First- und Second-Level-Support ist noch nicht ausreichend geregelt.

Eine Stadt sollte die aus dem pädagogischen Medienkonzept des Studieninstituts resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen. Die Rollen im Ausstattungsprozess sowie in der Unterstützung sind verbindlich zu regeln.

Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Hierzu zählen großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Die **Stadt Düsseldorf** hat die IT-Ausstattung der Unterrichtsräume forciert und damit die Basis für eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung geschaffen. Die Stadt Düsseldorf hat 2024 folgende Präsentationsgeräte in ihrem Studieninstitut:

Präsentationsgeräte Studieninstitut Düsseldorf 2024

Unterrichts- räume	Beamer	großformatige Bildschirme	interaktive Whiteboards	Dokumentenka- meras, Visuali- sier	sonstiges
25	0	3	22	0	22*

*PC in Unterrichtsräumen für die Lehrkräfte

Im Studieninstitut ist jeder Unterrichtsraum mit einem Präsentationsgerät ausgestattet. Hierbei liegt der Fokus auf interaktiven Whiteboards bzw. Tafeln. Den Dozierenden stehen PC in den Unterrichtseinheiten zur Verfügung bzw. sie bringen ihre eigenen Geräte mit. Auch wenn noch keine Standards der Ausstattung festgelegt sind, ist die Hardware-Ausstattung weitestgehend homogen. Die Geräte sind im Zuge des Einzugs in die Mecumstraße im Jahr 2022 angeschafft worden und entsprechen dem aktuellen Stand der Technik.

Schüler und Schülerinnen bzw. Fortbildungs-Teilnehmende bringen ihre eigenen Geräte mit. Das Studieninstitut ist mit ausreichend dimensionierten Anschlüssen an das Internet angebunden. Alle Unterrichts- und Fortbildungsräume sind mit WLAN ausgestattet.

Die nebenamtlichen Lehrkräfte werden im Rahmen des Onboarding-Prozesses und durch einen Support des Studieninstituts in der Anwendung der IT-Ausstattung unterstützt. Schließlich stellt das Studieninstitut allen Lehrkräften Erläuterungen zu Prozessen (z.B. Einstellen von Daten in Lernplattform) online bereit.

Die für die Beschaffung notwendigen Rollen zwischen IT-Dienstleister (10/4) und dem Studieninstitut sind in der Stadt Düsseldorf geregelt.

Sowohl den First-Level-Support als auch den Second-Level-Support übernimmt der interne IT-Dienstleister (10/4). Diese schalten ggf. weitere IT-Dienstleister ein. In anderen Kommunen erfolgt der First-Level-Support durch eigene Kräfte des Studieninstituts. Faktisch sind einige Beschäftigte im Studieninstitut für eine schnelle Lösung von IT-Problemen bereits die erste Anlaufstelle.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, inwieweit der First-Level-Support im Studieninstitut durch erfahrene Mitarbeitende des Studieninstituts eigenverantwortlich erfolgen kann. Das Studieninstitut und der IT-Dienstleister sollten hierzu die Aufgaben und Rollen verbindlich regeln.

3.6.3 Digitalisierung Prozesse

3.6.3.1 Abrechnungsworkflow nebenamtliche Lehrkräfte

Das Studieninstitut vergütet den nebenamtlich Dozierenden die tatsächlich erbrachten Leistungen (Unterrichtseinheiten, Prüfungsaufsichten usw.), Auslagen und Reisekosten. Hierfür ist es erforderlich, dass monatlich die tatsächlich erbrachten Leistungen erfasst und abgerechnet werden. Der Workflow für die Prüfung und Überweisung von Vergütungen an Dozierende, die aufgrund der Vertragsgestaltung eine Rechnung an das Studieninstitut senden, ist nicht Gegenstand unserer Analyse.

→ Feststellung

Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf hat den Abrechnungsworkflow von nebenamtlichen Lehrkräften teildigitalisiert. Es plant für 2025 die Anschaffung einer neuen Software und möchte damit seine Prozesse neu strukturieren und digitalisieren.

Eine Stadt sollte die mit der Vergütung von nebenamtlichen Lehrkräften in der Aus- und Weiterbildung zusammenhängenden Arbeitsschritte digital und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei verarbeiten. Entscheidend hierfür ist, dass die bereits vorliegenden Daten genutzt werden, so dass Doppelarbeiten bei Leistungserfassungen, Anträgen, Dateneingaben und Abrechnungen vermieden werden.

Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Erwartungen an den Abrechnungs-Workflow:

- Festlegung Workflow: Es sollte ein schriftlicher und verbindlicher Workflow mit klaren Aufgabenschritten sowie eine eindeutige Zuständigkeits-, und Verantwortungs- und Ablaufstruktur bestehen.
- Datenerfassung: Alle für die Abrechnung relevanten Stammdaten der Dozierenden und abrechnungsrelevanten Informationen (geleistete Lehrgänge, Zusatzhonorare, Fahrten) sollten direkt medienbruchfrei digital erfasst werden. Das Studieninstitut rechnet auf dieser Datenbasis direkt ab, so dass die Lehrkräfte durch wegfallende eigene Datenerfassungen und Anträge entlastet werden.
- Automatisierte Abrechnung: Die Berechnung der Honorarvergütung sowie Erstellung und Versand der Abrechnung werden automatisiert. Im Verfahren wird die Kontrollfunktion mit festen Freigaberegeln beachtet (Vier-Augen-Prinzip). Der Versand der Abrechnung erfolgt digital und automatisiert.
- Schnittstelle: Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware ist gegeben.
- Digitaler Daten- und Belegzugriff: Die Akten werden digital hinterlegt. Nach Abschluss der Abrechnung sollte das Studieninstitut unmittelbar auf die Daten sowie die digitalisierten Belege zugreifen können.

Eine durch die Lehrkräfte erbrachte Leistung in Form einer Zusammenstellung der Daten (Unterricht, Klausuren, Fahrtkosten) entfällt in der **Stadt Düsseldorf**. Dieses Verfahren ist eine Serviceleistung, entlastet die Lehrkräfte von administrativen Aufgaben und ist zudem ein Baustein zur Personalbindung. Die Abrechnung erfolgt zeitnah, so dass Dozierende auch nicht in Vorleistung gehen müssen. Die Verwaltung erfasst im Fachsystem die Daten zur Berechnung der Vergütung. Bisher fehlt noch eine durchgängige digitale Nutzung der vorliegenden Daten (Klassenbuch mit Unterrichtseinheiten, Klausurdurchsichten usw.) mit medienbruchfreier Weiternutzung für die Vergütungsberechnung.

Die Arbeitsschritte und Rollen sind definiert und in Kurzform dokumentiert. Auch wenn schon einige Prozessschritte digitalisiert sind, bestehen noch Medienbrüche bzw. manuelle Datenerfassungen. Aus diesem Grund plant die Stadt Düsseldorf die Beschaffung einer neuen Software, die insgesamt die Prozesse digitalisiert und die Datennutzung für die unterschiedlichen Prozesse im Studieninstitut verbessert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte den Abrechnungsworkflow weiter digitalisieren und Medienbrüche beseitigen. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Soll-Prozess modellieren und die Anforderungen definieren.

Bei der Prozessmodellierung sollte das Studieninstitut die gesamtstädtischen Standards zum Prozessmanagement berücksichtigen (siehe Ausführungen im Teilbericht Informationstechnik).

3.6.3.2 Fortbildungsworflow

Der Fortbildungsworflow umfasst mehrere Phasen von der Planung einer Fortbildung über die Anmeldung bis zur Abrechnung und besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Der Prozess bindet erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen und ist ein wesentlicher Kernprozess in der Verwaltung der Studieninstitute.

→ **Feststellung**

Einige Prozessschritte des Fortbildungsworflows sind im Studieninstitut der Stadt Düsseldorf bereits digitalisiert. Es bestehen noch verschiedene Medienbrüche. Mit der Beschaffung einer neuen Software plant das Studieninstitut den Prozess zu optimieren.

Eine Stadt sollte den Fortbildungsworflow am Studieninstitut durchgängig digitalisieren und medienbruchfrei verarbeiten. Hierbei ist aus Kundensicht ein digitales Fortbildungsangebot mit einer Anmeldungs- und Kommunikationsmöglichkeit sinnvoll. Für die interne Prozessgestaltung ist es wichtig, die Fortbildung von Beginn an in einem System digital zu planen und die Anmeldung, die Durchführung und die Abrechnung der Fortbildung digital unterstützt möglichst zu automatisieren.

Ein digitaler und moderner Fortbildungsworflow erfüllt im Einzelnen folgende Erwartungen:

- **Festlegung Workflow:** Ein Studieninstitut sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte es die Prozesse mit Abläufen, Zuständigkeiten und Verantwortung verbindlich beschreiben.
- **Digitales Fortbildungsprogramm:** Die Seminarplanung und Erstellung des Fortbildungsprogramms erfolgen in der Fachsoftware. Das Fortbildungsprogramm mit Angeboten ist direkt mit der Homepage des Instituts verknüpft, so dass das vollständige, richtige und aktuelle Seminarprogramm dargestellt wird.
- **Online-Anmeldung:** Die Anmeldung kann online erfolgen und die Daten werden direkt in der Fachsoftware verarbeitet. Nach Anmeldung erhält die Kundin/der Kunde direkt eine automatisierte Eingangsbestätigung.
- **Veranstaltungsvorbereitung:** Die Vorbereitung der Veranstaltung erfolgt im System. Die Vertragsabwicklung mit den Dozierenden sowie eine Ressourcenbuchung für Raum, Catering und benötigte Ausstattungen sind möglich. Einladungen oder Absagen an Teilnehmende und Dozierende erfolgen digital und automatisiert.
- **Nachlauf der Fortbildung:** Im Nachgang der Fortbildung erstellt und versendet das Studieninstitut die Teilnahmebestätigung und die Abrechnung digital. Das Feedback wird digital abgefragt und ausgewertet. Die Vergütung der Dozierenden erfolgt digital im System.

Der Prozess für die Fortbildung ist in der **Stadt Düsseldorf** bisher rudimentär dokumentiert. Mit Bildung der Geschäftsstelle bei der Organisationsänderung 2022 veränderte das Institut einige Abläufe. Im Prozess ist die Verwaltung stärker eingebunden und die Fachkoordination von administrativen Tätigkeiten entlastet worden. Hierdurch wurden verschiedene Schnittstellen reduziert.

Das Studieninstitut plant die Fortbildung im System und veröffentlicht diese im Internet und Intranet der Stadt Düsseldorf. Die Anmeldung erzeugt derzeit einen Medienbruch, da keine onlinegestützte Anmeldung möglich ist und diese in der Regel über Mail eingeht. Daher überträgt die Verwaltung die eingehenden Anmeldedaten manuell. Weitere Schritte wie digitale Teilnahmelisten, Online-Teilnahmebescheinigungen oder eine Online-Feedbackabfrage nutzt das Studieninstitut bisher nicht.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte wie geplant den Fortbildungsworkflow des Studieninstituts durchgängig digital gestalten. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Fortbildungsprozess modellieren und die Anforderungen genau definieren.

Hierbei kann auch ein interner Erfahrungsaustausch mit Institutionen mit gleichartigen Prozessen und Digitalisierungsanforderungen hilfreich sein (z.B. VHS, Feuerwehrinstitut).

3.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Studieninstitute

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung des Studieninstituts					
F1	Die Stadt Düsseldorf nutzt bereits verschiedene Kennzahlen zur Steuerung ihres Studieninstituts. Zielgrößen zu leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitskennzahlen fehlen noch.	121	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte für Ihr Studieninstitut messbare Wirtschaftlichkeitsziele vereinbaren und nachhalten. So kann sie besser nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Mittel zur Zielerreichung beitragen und Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Studieninstituts ziehen.	122
F2	Die Stadt Düsseldorf kalkuliert regelmäßig Entgelte für die Aus- und Weiterbildung des Studieninstituts. Es fehlt eine aktuelle Kalkulation für die Fortbildungen. Zudem hält das Studieninstitut nicht nach, ob die Entgelte kostendeckend sind.	122	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Fortbildungspreise unter Berücksichtigung der tatsächlichen und aktuellen Kostenstruktur kalkulieren.	123
			E2.2	Die Stadt Düsseldorf sollte für die Steuerung nachhalten, ob die festgelegten Preise in der Aus-, Weiter- und Fortbildung auskömmlich sind. Dies ist eine relevante Steuerungsgröße für ggf. notwendige Preiserhöhungen oder Kostenreduzierungen.	123
F3	Die Stadt Düsseldorf begegnet im Studieninstitut dem Kostendruck durch verschiedene Maßnahmen wie z.B. digitale Formate. Es fehlen noch evaluierte Erfahrungen der erst neuen Angebote.	123	E3.1	Das Institut sollte seine Online- und Präsenzfortbildungsformate regelmäßig evaluieren. Hierbei sollte es z. B überprüfen, ob und welche Fortbildungen in Online-Formaten möglich sind und welche eine Präsenz erfordern.	126
			E3.2	Das Studieninstitut sollte seine digitalen Formate und Lerninhalte sowohl didaktisch als auch fachlich regelmäßig überprüfen und anpassen. Andernfalls können die digitalen Lernformate an Akzeptanz und Relevanz verlieren.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Das Studieninstitut hat bereits erste Zielgrößen zum Personalbedarf für hauptamtliche Lehrkräfte bestimmt.	126	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte zumindest mittelfristig den aufgabenbezogenen Personalbedarf für ihre hauptamtlichen Lehrkräfte erheben. Dafür sollte das Studieninstitut alle Aufgaben mit zeitlichen Anteilen bestimmen und dies regelmäßig fortschreiben.	128
Digitalisierung im Studieninstitut					
F5	Die Stadt Düsseldorf verfügt im Studieninstitut über gute Grundlagen für eine moderne Unterrichts- und Fortbildungsgestaltung. Das Studieninstitut agiert hierbei pragmatisch, entwickelt neue digitale Angebote und baut die digitale Unterstützung schrittweise aus. Ein medienpädagogisches Konzept fehlt bisher.	130	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte für das Studieninstitut ein medienpädagogisches Konzept sowie ein Digitalisierungskonzept bzw. Wissenskonzept für die Aufgaben, Prozesse und Rollen erstellen.	132
F6	Die für die IT-Beschaffung notwendigen Rollen sind definiert. Der First- und Second-Level-Support ist noch nicht ausreichend geregelt.	132	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, inwieweit der First-Level-Support im Studieninstitut durch erfahrene Mitarbeitende des Studieninstituts eigenverantwortlich erfolgen kann. Das Studieninstitut und der IT-Dienstleister sollten hierzu die Aufgaben und Rollen verbindlich regeln.	133
F7	Das Studieninstitut der Stadt Düsseldorf hat den Abrechnungsworkflow von nebenamtlichen Lehrkräften teildigitalisiert. Es plant für 2025 die Anschaffung einer neuen Software und möchte damit seine Prozesse neu strukturieren und digitalisieren.	134	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte den Abrechnungsworkflow weiter digitalisieren und Medienbrüche beseitigen. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Soll-Prozess modellieren und die Anforderungen definieren.	135
F8	Einige Prozessschritte des Fortbildungsworkflows sind im Studieninstitut der Stadt Düsseldorf bereits digitalisiert. Es bestehen noch verschiedene Medienbrüche. Mit der Beschaffung einer neuen Software plant das Studieninstitut den Prozess zu optimieren.	135	E8	Die Stadt Düsseldorf sollte wie geplant den Fortbildungsworkflow des Studieninstituts durchgängig digital gestalten. Mit Blick auf die geplante Softwareanschaffung sollte das Studieninstitut den Fortbildungsprozess modellieren und die Anforderungen genau definieren.	136

4. Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet Informationstechnik (IT) stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Informationstechnik

Bei mittleren **IT-Kosten** ist das **IT-Profil** der Stadt Düsseldorf insgesamt gesehen stark ausgeprägt.

So bietet das **IT-Betriebsmodell** der Stadt Düsseldorf im Gegensatz zur letzten Prüfung durch die gpaNRW einen verbesserten Rahmen für die zielgerichtete Ausrichtung der städtischen Informationstechnik. Darüber hinaus erfüllt die Stadt mittlerweile mehr Aspekte einer wirksamen **IT-Steuerung**. Wenige konkrete Optimierungsmöglichkeiten bestehen allerdings fort.

Die Stadt Düsseldorf hat zudem sehr gute strategische und organisatorische Rahmenbedingungen für die **Digitalisierung** etabliert. Verbesserungspotenzial besteht, wie bei den meisten anderen Städten auch, beim grundsätzlichen Thema der künstlichen Intelligenz. Hier ist die Stadt derzeit jedoch sehr engagiert und noch in 2025 sind positive Ergebnisse zu erwarten.

Die Stadt Düsseldorf erreicht bei den von der gpaNRW exemplarisch ausgewählten Verwaltungsleistungen ein noch schwaches **Digitalisierungsniveau**. Allerdings wird das Ergebnis besonders durch den internen Ablauf der Urlaubsgewährung beeinträchtigt, der in der Stadt Düsseldorf noch nicht digital abgewickelt wird. Dieser Prozess steht jedoch für 2025 oben auf der Prioritätenliste der Stadt. Nach der Umsetzung würde die Stadt Düsseldorf beim Digitalisierungsniveau direkt mindestens in das obere Mittelfeld der Vergleichsreihe der kreisfreien Städte aufsteigen. Wie bei allen kreisfreien Städten bestehen darüber hinaus bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung größere Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein abermals wichtiger Grund, um die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung weiter voranzutreiben ist die **Personalstruktur** der Stadt Düsseldorf. Diese ist zwar weniger stark alterszentriert als bei den meisten der kreisfreien Städte. Trotzdem können sich auch in Düsseldorf die personellen Aspekte des demografischen Wandels auf die langfristige Handlungsfähigkeit der Verwaltung auswirken. Damit besteht weiterhin ein wichtiger Grund die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung zu forcieren.

Die Stadt Düsseldorf nimmt beim **Prozessmanagement**, ähnlich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW, eine sehr gute Position im interkommunalen Vergleich ein. Die sich aus dem Prozessmanagement theoretisch ergebenden Steuerungsmöglichkeiten, beispielsweise aus der

Kenntnis über bestehende Medienbrüche heraus, nutzt die Stadt jedoch noch nicht vollumfänglich für sich aus.

Die Stadt Düsseldorf nutzt das ökologische Potenzial der Digitalisierung und Informationstechnik bereits sehr. Für eine noch bessere Einordnung bei der ökologischen **Nachhaltigkeit** durch und in der IT könnte sie dies allerdings noch systematischer als bislang tun.

Bei der **IT-Sicherheit** rangiert die Stadt Düsseldorf im Spitzenfeld der kreisfreien Städte.

Die örtliche **Rechnungsprüfung** der Stadt Düsseldorf hat für Prüfhandlungen mit IT-Bezug mittlerweile allerbeste Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich geschaffen. Zudem nutzt die Stadt Düsseldorf bereits intensiv die Möglichkeiten der Massendatenanalyse.

Außerhalb des IT-Profiles hat die Stadt Düsseldorf als Schulträgerin insgesamt sehr gute Rahmenbedingungen etabliert, um die **Digitalisierung in ihren Schulen** zielgerichtet zu steuern. Besonders sind hier die grundlegenden Weiterentwicklungen im neuen Medienentwicklungsplan 2.0 zu nennen.

4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW betrachtet in der Prüfung der Informationstechnik (IT) zwei Bereiche der Verwaltung und stellt diese in unterschiedlichen Kapiteln dar:

Im Kapitel „**IT der Kernverwaltung**“ liegt der Fokus auf der IT als Grundlage für das digitale Verwaltungshandeln. Dabei geht die Prüfung über die technologische Sicht hinaus. So stehen neben technischen Sicherheitsmaßnahmen insbesondere auch der organisatorische und konzeptionelle Rahmen im Fokus, der für einen sachgerechten, nachhaltigen, sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb sowie eine erfolgreiche Digitalisierung erforderlich ist. Dies schließt auch die Rahmenbedingungen mit ein, die der örtlichen Rechnungsprüfung für eine IT-Revision ge-

geben sind. Darüber hinaus ermittelt die gpaNRW die eingesetzten IT-Personal- und Sachressourcen sowie das bislang erreichte Digitalisierungsniveau. Alle vorgenannten Prüfaspunkte bewerten wir sowohl im Einzelnen, als auch im Zusammenspiel.

Im Kapitel „**Steuerung der Schul-IT**“ stellt die gpaNRW dar, inwieweit der Schulträger die Ausgestaltung der IT an den städtischen Schulen systematisch steuert.

Die gpaNRW bezieht in ihre Prüfung alle städtischen Strukturen und Aufgaben mit ein, die den IT-Betrieb und die digitale Transformation sicherstellen und/ oder koordinieren. Daher sind gegebenenfalls auch dezentral wahrgenommene oder ausgelagerte IT-Aufgaben Gegenstand dieser Prüfung.

Wir bewerten diese Aspekte vorrangig im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt speziell die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- eine zielgerichtete digitale Transformation zu unterstützen, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten und deren Effizienz zu steigern sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Dabei prüfen wir systemisch. Das bedeutet, dass wir einzelne, erfahrungsgemäß aussagekräftige Aspekte betrachten, um die Gesamtsituation einschätzen und bewerten zu können.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Darüber hinaus haben wir aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung die IT-Kosten ermittelt.

Die Ergebnisse stellen wir entweder über Wirtschaftlichkeitskennzahlen oder Erfüllungsgrade dar und stellen diese in den interkommunalen Vergleich. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus.

Zu einzelnen Inhalten greifen wir zusätzlich auf Erkenntnisse aus der letzten Prüfung zurück, um bedarfsweise auch Entwicklungen aufzeigen zu können.

4.4 IT in der Kernverwaltung

Die gpaNRW bewertet nicht-monetäre Nutzenaspekte sowie wesentliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen kausal. Das Ergebnis bilden wir grafisch im IT-Profil ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln, das den eingesetzten IT-Kosten gegenübergestellt werden kann.

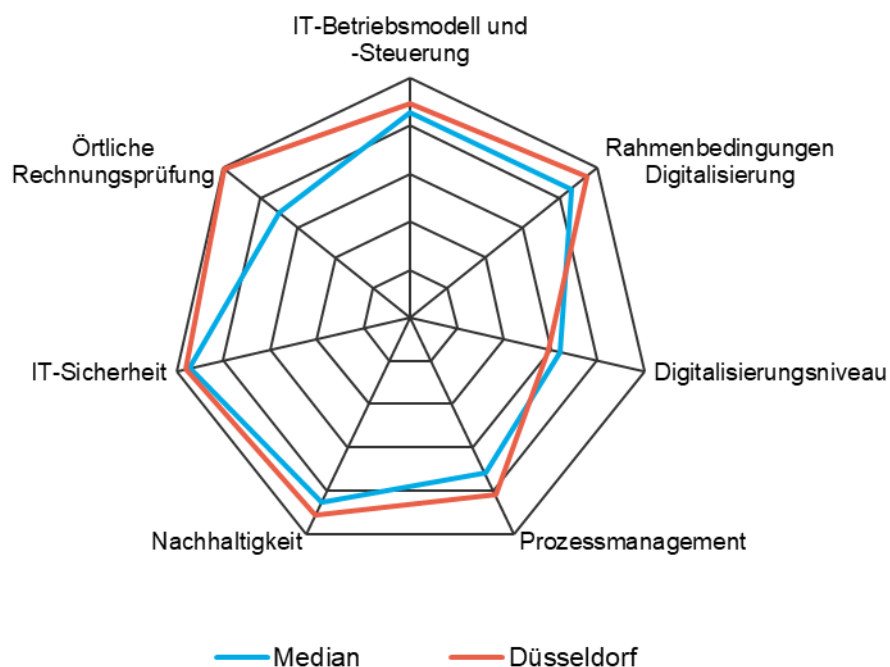
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?

- **Rahmenbedingungen Digitalisierung:** Inwiefern ist die digitale Transformation durch verbindliche Vorgaben abgesichert?
- **Prozessmanagement:** Inwieweit kann das städtische Prozessmanagement den Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden?
- **Digitalisierungsniveau:** Wie weit ist die Verwaltungsdigitalisierung in der Praxis vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist das IT-Sicherheitsniveau?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?
- **Nachhaltigkeit:** Inwiefern leistet die städtische IT einen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit und ist selbst ökologisch nachhaltig?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Düsseldorf**. Die darin abgebildeten Werte stellen dar, wie viele Einzelanforderungen die Stadt zum Prüfungszeitpunkt anteilig erfüllt hat (Erfüllungsgrad). Weiter innenliegende Werte bedeuten einen geringen Erfüllungsgrad, weiter außenliegende Werte einen hohen Erfüllungsgrad.

IT-Profil 2024



Das IT-Profil der Stadt Düsseldorf veranschaulicht, dass die jeweiligen Einzelergebnisse grundsätzlich stark ausgeprägt sind. Lediglich ein Teilaspekt beim Digitalisierungsniveau trübt das Bild. Dies liegt jedoch an der gegenwärtig noch schwach digitalisierten internen Verwaltungsleistung der Urlaubsgewährung. Hier ist allerdings für 2025 eine erhebliche Verbesserung zu

erwarten, die dazu führen wird, dass das IT-Profil dann insgesamt gesehen sehr stark ausgeprägt sein wird. Dem IT-Profil stehen bei der Stadt Düsseldorf mittlere IT-Kosten gegenüber (s. Kapitel 3.4.7).

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten und den IT-Kosten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

4.4.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die kreisfreien Städte IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellen. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Stadt im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Stadt darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells bestmöglich auszuschöpfen. Dabei muss sie auch strategische Vorgaben und technische Möglichkeiten berücksichtigen.

→ Feststellung

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Düsseldorf bietet mittlerweile einen verbesserten Rahmen für die zielgerichtete Ausrichtung der Informationstechnik. Zudem erfüllt die Stadt mehr Anforderungen an eine wirksame IT-Steuerung als bei der letzten Prüfung. Trotzdem bestehen noch konkrete Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Stadt sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, IT-Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst flexibel an den eigenen und zukünftigen Anforderungen und strategischen Zielen auszurichten.

Um eine wirksame IT-Steuerung zu etablieren, sollte eine Stadt

- *ihren Beschäftigten durch verbindliche strategische Vorgaben zu Ausstattungs- und Entwicklungszielen, Steuerungsstrukturen, Personalqualifizierung und Beschaffungen im IT-Umfeld Orientierung geben,*
- *Vorgaben zur Nutzung von IT-Ressourcen machen und*
- *gewährleisten, dass steuerungsrelevante Informationen über Hard- und Softwareausstattung, Kosten, IT-Projektstände sowie IT-Störungsfälle und IT-Sicherheitsrisiken zur Verfügung stehen.*

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie der Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten ausfällt.

Erfüllungsgrad IT-Betriebsmodell und -Steuerung in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen²⁴:



Die Stadt Düsseldorf ordnet sich im vorderen Mittelfeld aller kreisfreien Städte ein.

Das IT-Betriebsmodell der Stadt hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung nicht verändert. So lagert die Stadt seit 2008 den größten Teil ihrer operativen IT an den Zweckverband IT-Kooperation Rheinland (ITK) aus. Darüber hinaus bezieht die Stadt diverse IT-Services bei externen Dienstleistern und hält eigene zentrale sowie dezentrale Personalressourcen vor. Die Stadt Düsseldorf besitzt damit ein IT-Betriebsmodell, das grundsätzlich gut geeignet ist, IT-Leistungen flexibel an ihren Anforderungen und strategischen Zielen auszurichten.

Die ITK rechnet weiterhin einige Leistungen pauschal nach Einwohnern und nicht nach in Anspruch genommenen Mengen ab. Zwar sind die letzten Entwicklungen im Zweckverband hinsichtlich Transparenz und Verursachungsgerechtigkeit positiv. So ist ein neues Preisbildungsmodell der ITK in 2022 in Kraft getreten. Im Ergebnis sind die Abrechnungsschlüssel zahlreicher Verfahren angepasst sowie der Anteil der Gemeinkosten reduziert worden. Trotzdem verteilt die ITK Teile ihrer Servicekosten auf Basis von Einwohnerzahlen auf ihre Mitglieder. Dadurch kann auch die Stadt Düsseldorf das ganze Potenzial für ihre IT-Steuerung, zumindest aus Kostensicht, noch nicht voll ausschöpfen. Es ist allerdings sehr positiv, dass die Verantwortlichen der Stadt Düsseldorf als größtes und damit auch einflussreichstes Mitglied diesen Aspekt regelmäßig in den Gremien des Zweckverbands ITK ansprechen und einfordern.

Die organisatorischen Rahmenbedingungen der Stadt Düsseldorf für eine wirksame IT-Steuerung und -Steuerungsunterstützung haben sich gegenüber der letzten Prüfung positiv entwickelt. Die Chancen, dass übergeordnete Ziele der Stadt Düsseldorf mithilfe des Einsatzes von IT und Digitalisierung erreicht werden, haben sich dadurch noch einmal vergrößert. So verantwortet die Abteilung 10/4 - Informations- und Kommunikationstechnik des Hauptamtes (IKT) die Bereitstellung der erforderlichen IT. Der übergeordnete strategische Rahmen setzt sich zusam-

²⁴ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

men aus der Digitalstrategie und der daraus abgeleiteten IKT-Strategie sowie aus der langfristigen Ausrichtung der ITK. Hervorzuheben ist die Ende 2023 beschlossene allgemeine „Geschäftsanweisung Informations- und Kommunikationstechnik“ (AGA IKT). Diese enthält maßgebliche Regelungen zur IT für alle Beteiligten der Stadt und gibt eine grundsätzliche Orientierung auch zu Aspekten der IT-Steuerung und -Steuerungsunterstützung sowie den Rollen und Verantwortlichkeiten.

Die für die IT-Steuerung relevanten Daten und Informationen können bei der Stadt Düsseldorf generell gut bereitgestellt und ausgewertet werden. So ist gewährleistet, dass Informationen über die IT-Ausstattung, -Kosten, -Stellenanteile, -Projektstände sowie -Störungsfälle und -Risiken zur Verfügung stehen. Allerdings sind einige steuerungsrelevante Informationen, insbesondere aus den dezentralen Organisationseinheiten bzw. Fachdiensten, nicht immer auf Anhieb und oft nur mit größerem Erhebungsaufwand für die zentral verantwortlichen Stellen verfügbar. Dies trifft auch auf sehr viele andere kreisfreie Städte zu, die beispielsweise dezentrale Stellenanteile mit IT- und Digitalisierungsaufgaben einsetzen und/ oder dezentrale IT-Budgets bewirtschaften. Positiv ist aber, dass die Stadt Düsseldorf bereits systematisch Kennzahlen und Indikatoren für ein IT-Controlling zwecks Steuerungsunterstützung sowohl vom Hauptdienstleister erhält als auch selbst generiert und zielorientiert nutzt.

Verbessern kann sich die Stadt jedoch beim Lizenzmanagement. So muss eine Stadt zum Beispiel nachweisen können, dass sie behauptete Lizenzen tatsächlich erworben hat. Allerdings ist ein hierfür nötiger zentraler und vollständiger Überblick über vorhandene und genutzte Lizenzen, wie bei vielen anderen kreisfreien Städten auch, noch nicht gegeben. Ein Lizenzmanagement-Tool ist bei der Stadt Düsseldorf noch nicht im Einsatz, obwohl dies ein systematisches Lizenzmanagement wesentlich erleichtern könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ihre bisherigen Anstrengungen beim Hauptdienstleister für eine noch größere Verursachungsgerechtigkeit bei der Abrechnung von Leistungen fortführen. Ihr zentrales Lizenzmanagement sollte sie softwarebasiert ausbauen.

4.4.2 Digitalisierung

Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung durch veränderte technische Möglichkeiten. Sie bietet das Potenzial, Ressourcen effizienter und zielgerichteter einzusetzen.

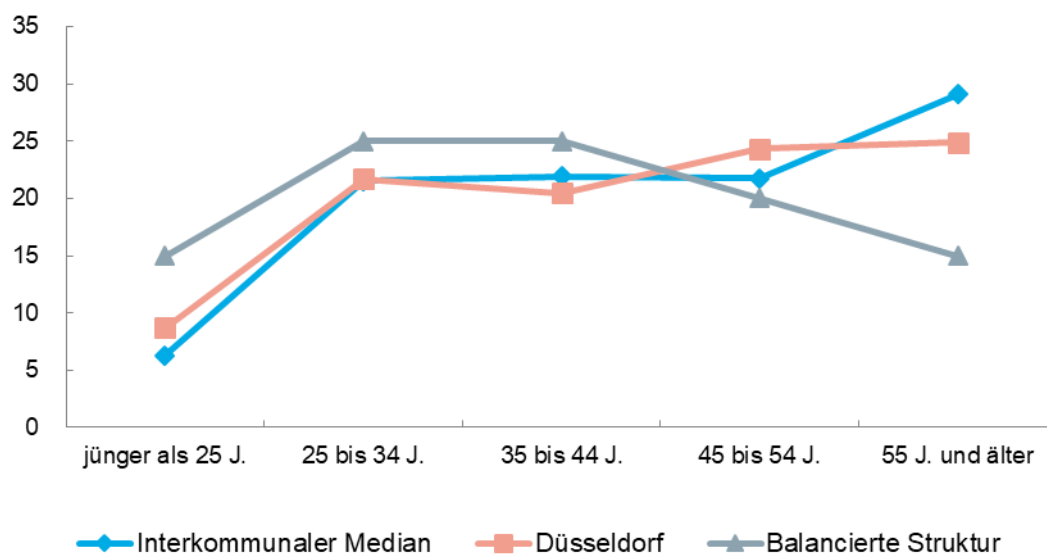
Um dieses Potenzial voll ausschöpfen zu können, müssen die Städte über das rechtlich verpflichtende Onlineangebot ihrer Leistungen hinaus auch verwaltungsintern auf eine möglichst medienbruchfreie Bearbeitung hinwirken.

Effizientes Verwaltungshandeln ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels essentiell, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung auch perspektivisch zu sichern. Risiken für die Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Es gehen nicht nur Fachwissen und Fähigkeiten für die Verwaltung verloren, vielmehr muss das verbleibende Personal die mehr und komplexer werdenden Aufgaben auffangen.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken. Dies gilt umso mehr, wenn klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen oder aus finanziellen Gründen nicht ausgeschöpft werden können.

Um die Ausgangslage der Stadt Düsseldorf darzustellen, bilden wir nachstehend ihre **Altersstruktur** im interkommunalen Vergleich sowie im Vergleich zu einer optimalen, balancierten Altersstruktur²⁵ ab.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2024



- Die Personalstruktur der Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf ist etwas weniger stark alterszentriert als bei den meisten der kreisfreien Städte. Trotzdem können sich auch in Düsseldorf personelle Aspekte des demografischen Wandels auf die langfristige Handlungsfähigkeit der Verwaltung auswirken. Damit besteht weiterhin ein wichtiger Grund die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung intensiver, als ohnehin schon, zu forcieren.

Inwiefern die Stadt die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Digitalisierung gesetzt hat und wie weit sie bei der Digitalisierung fortgeschritten ist, stellt die gpaNRW im Folgenden dar.

4.4.2.1 Rahmenbedingungen der Digitalisierung

Bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung muss eine Stadt einerseits gewährleisten, dass der Transformationsprozess selbst effizient gestaltet ist. Zudem darf die Digitalisierung der Effizienz, Rechtssicherheit und Akzeptanz von Verwaltungsleistungen nicht entgegenstehen.

²⁵ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur, Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005

Dies erfordert einen gut organisierten Rahmen, in dem sich die Stadt mit grundsätzlichen Fragestellungen, wie der Entlastung der vorhandenen personellen Ressourcen durch Automatisierung und Einsatz künstlicher Intelligenz (KI), dem Umgang mit eingehender Papierpost sowie dem Ersatz von händischen Unterschriften, Siegeln, Stempeln etc. auseinandersetzt.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Erfüllungsgrad zu den Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Prozent 2024

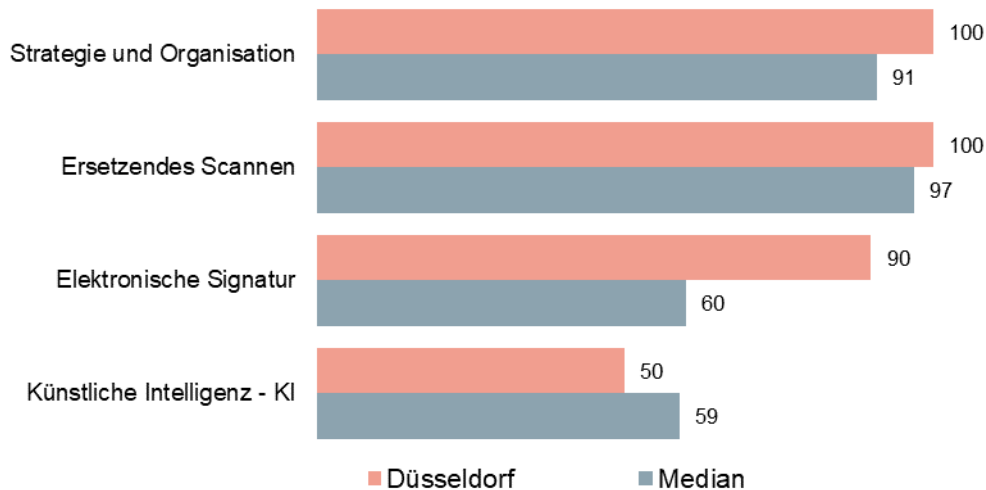


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Düsseldorf ordnet sich unter allen geprüften kreisfreien Städten in NRW weit vorne ein. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Teilerfüllungsgrade zu den Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Prozent 2024



Die Stadt Düsseldorf hat insgesamt gesehen sehr gute Rahmenbedingungen für digitales Verwaltungshandeln geschaffen. Bei einigen Aspekten besteht aber noch Verbesserungspotenzial, insbesondere beim Thema der künstlichen Intelligenz. Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung zu optimieren.

4.4.2.1.1 Strategie und Organisation

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten auf einen orientierungsgebenden Rahmen zurückgreifen können.

- Die Stadt Düsseldorf hat ihre strategischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung ihrer Verwaltung gegenüber der letzten Prüfung durch die gpaNRW nochmals verbessert. Sie liegt damit nun im interkommunalen Vergleich weit vorne.

Eine Stadt sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.

Eine Stadt sollte dazu ein Projektmanagement implementieren, das eine zielgerichtete digitale Transformation unterstützt.

Die **Stadt Düsseldorf** ist strategisch und organisatorisch sehr gut aufgestellt. Sie besitzt eine verbindliche, übergreifende und allen Beteiligten bekannte strategische digitale Ausrichtung sowie ergänzende fachspezifische Digitalisierungsstrategien. Daraus ergeben sich konkrete Anforderungen und Projekte, insbesondere auch für die Informationstechnik.

Zudem hat eine in 2024 gestartete Initiative der Stadt Düsseldorf die entsprechenden Projekte und Maßnahmen neu priorisiert. Dabei hat die Stadt erkannt, dass neben den strategischen und organisatorischen Rahmenbedingungen ganz besonders die konkrete Umsetzung beschleunigt werden muss. Von Vorteil im städtischen Projektmanagement ist deshalb, dass die Stadt der-

zeit ein neues Software-Tool für das Multiprojektmanagement beschafft. Damit sollte die Umsetzung der Digitalisierungs-Vorhaben den Anforderungen an die interne Kollaboration und Koordination noch besser gerecht werden können. Außerdem wurde Anfang 2024 die „Düsseldorf Digitalagentur GmbH“ (DDA) als Tochtergesellschaft der Stadt Düsseldorf gegründet. Von hier aus sollen innovative und herausragende Digitalisierungsprojekte gemäß Digitalstrategie der Stadt gesteuert und verwaltungsweit umgesetzt werden.

Die gpaNRW sieht, wie die Stadt Düsseldorf, die Chancen, die sich aus dieser Form der Auslagerung ergeben. Die Erfahrungen aus bisherigen Prüfungen zeigen aber auch, dass die Stadt die daraus resultierenden Risiken im Blick behalten muss. Langfristige Auslagerungen an Externe gehen stets einher mit erhöhten Anforderungen an die Steuerungsinstrumente des Auftraggebers sowie die Transparenz des Auftragnehmers. Dies betrifft insbesondere das Dezernat 04 „Personal, Organisation, Digitalisierung und Bürgerservice“, in dem die letztendliche Gesamtverantwortung für die Umsetzung und Steuerung der digitalen Transformation und der beschlossenen Projekte der Stadt Düsseldorf verbleibt.

4.4.2.1.2 Ersetzendes Scannen

Damit eine „Digitale Verwaltung“ funktionieren kann, muss eine Stadt ihre Dokumente und Daten digitalisieren. Dennoch wird es sich nicht vermeiden lassen, dass auch weiterhin noch Papierdokumente eingehen. Daher ist das ersetzende Scannen ein elementarer Baustein einer erfolgreichen Verwaltungsdigitalisierung.

- Die Stadt Düsseldorf hat einen sehr guten Rahmen geschaffen, um mithilfe des ersetzenden Scannens eingehende Papierdokumente für die interne digitale Weiterverarbeitung nutzen zu können.

Eine Stadt sollte eingehende Papierdokumente, bei denen es rechtlich möglich und wirtschaftlich angemessen ist, ersetzend scannen. Dabei sollte sie die Vorgaben der Technischen Richtlinie RESISCAN 03138 (TR Resiscan) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) einhalten. Hierzu sollte eine Stadt festlegen, welche Dokumente sie ersetzend scannen möchte, eine Verfahrensdokumentation verfassen, die erforderliche Strukturanalyse und eine umfassende Schutzbedarfsanalyse durchführen sowie die Ergebnisse dokumentieren.

Die **Stadt Düsseldorf** hat umfassend und ausführlich alle Aspekte des ersetzenden Scannens geregelt und weitestgehend umgesetzt. Zuständig für die konkreten Tätigkeiten ist die zentrale Scanstelle im Amt für zentrale Dienste. Damit besteht in der Stadt eine sehr gute Basis dafür, dass die absehbar weiterhin eingehenden Papierdokumente für die interne Weiterverarbeitung effizient und effektiv digitalisiert werden.

4.4.2.1.3 Elektronische Signatur

Die elektronische Signatur ersetzt eine manuelle Unterschrift in Verwaltungsverfahren. Nur wenn ein handschriftliches Unterschriftserfordernis entfällt kann ein Prozess durchgängig digitalisiert ablaufen.

- Bei den Aspekten der qualifizierten elektronischen Signatur ist die Stadt Düsseldorf bereits weit.

Eine Stadt sollte handschriftliche Unterschriftserfordernisse, soweit rechtlich möglich, durch qualifizierte elektronische Signaturen ersetzen. Hierzu sollte sie mit einem zertifizierten Vertrauensdiensteanbieter zusammenarbeiten. Die technische Lösung sollte in die Fachverfahren integriert oder per Schnittstelle angebunden sein.

Die **Stadt Düsseldorf** ersetzt bereits für viele Leistungen eine handschriftlich erforderliche Unterschrift durch eine qualifizierte elektronische Signatur. Dies gilt nicht nur innerhalb der jeweiligen Fachverfahren, sondern auch im zentralen DMS.

4.4.2.1.4 Künstliche Intelligenz

Bei der Digitalisierung und mithin bei der Automatisierung von Prozessen spielt zunehmend auch KI eine große Rolle. Sie bietet weitergehende Möglichkeiten, um Prozesse zu optimieren. Mit dem Begriff Künstliche Intelligenz werden Technologien beschrieben, die kognitive Kompetenzen imitieren, zu denen bisher nur Menschen fähig waren. Dazu zählen zum Beispiel strategisches Denken oder sprachliche Fähigkeiten. Dadurch können Personalressourcen in Teilen ersetzt oder zumindest reduziert werden.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf befasst sich bereits grundsätzlich mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz. Sie ist bei entsprechenden Rahmenbedingungen sowie bei der Umsetzung konkreter Handlungsanweisungen aktuell in etwa so weit wie viele Städte in NRW. Es ist jedoch kurzfristig absehbar, dass sich die Situation noch in 2025 durch die bereits angestoßenen Maßnahmen entschieden verbessern wird.

Eine Stadt sollte sich mit potenziellen Anwendungsfällen von KI unter Abwägung von Chancen und Risiken im Hinblick auf ethische Aspekte, IT-Sicherheit und Datenschutz auseinandersetzen. Daraus sollten Vorgaben für die Einführung, Nutzung und Qualitätssicherung von KI-Komponenten sowie definierte Einsatzgrenzen resultieren.

Die **Stadt Düsseldorf** nutzt derzeit externe Unterstützung, um für die Nutzung von künstlicher Intelligenz in der Stadt und Verwaltung einen strategischen Rahmen aufzubauen. Der Einstieg in das konkrete Umsetzungsprojekt startete Anfang 2025. Die entsprechende Potenzialanalyse befindet sich derzeit in der Durchführung. Damit ist die Stadt Düsseldorf auf einem guten Weg wichtige Leitplanken und Handlungsanweisungen zur Nutzung von KI-Werkzeugen in der gesamten Verwaltung zu etablieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte ihre derzeitigen Anstrengungen zwecks Etablierung von Rahmenbedingungen sowie konkreten Handlungsanweisungen zur Nutzung von künstlicher Intelligenz unbedingt fortführen.

4.4.2.2 Digitalisierungsniveau

Um ein Digitalisierungsniveau zu bestimmen, hat die gpaNRW exemplarisch fünf Verwaltungsleistungen ausgewählt und auf der Basis einer Selbstauskunft der Kommune unter einheitlichen

Prüfkriterien betrachtet. Die Prüfkriterien zielen darauf ab, Medienbrüche im gesamten Prozess vom auslösenden Ereignis (z. B. Antrag) bis hin zum Ergebnis (z. B. Bescheid) zu identifizieren. Ergänzend betrachten wir, inwieweit die gesamte Verwaltung bereits auf elektronische Akten als Grundlage für digitales Verwaltungshandeln zurückgreifen kann.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein Digitalisierungsniveau, das maßgeblich durch den internen Ablauf der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Die übrigen Verwaltungsleistungen sind bei der Stadt jedoch durch- bis überdurchschnittlich aufgestellt. Trotzdem bestehen auch in der Stadtverwaltung Düsseldorf bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Stadt sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können. Auf dieser Grundlage sollte sie bei Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie Bearbeitung gewährleisten.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, welches Niveau die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang erreicht und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

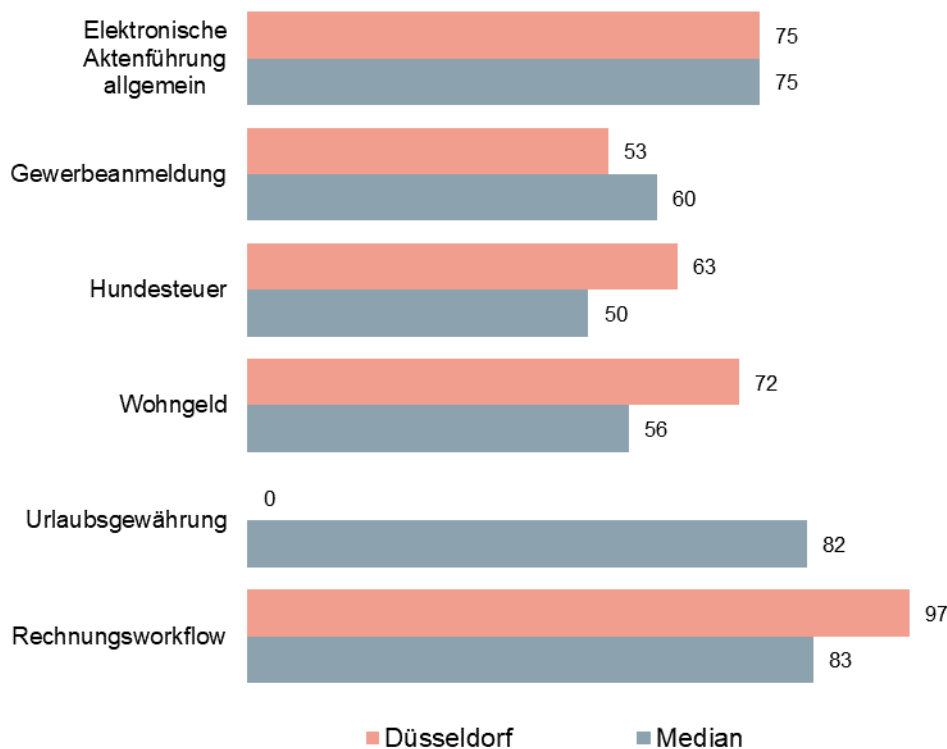


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den einzelnen Bereichen stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent in 2024



Die Stadt Düsseldorf ordnet sich insgesamt gesehen im hinteren Mittelfeld der kreisfreien Städte ein. Sie kann sich besonders beim Prozess der Urlaubsgewährung verbessern. Hauptgründe dafür, dass sie insgesamt noch nicht weiter ist, sind vor allem Medienbrüche in den jeweiligen Prozessen. Dass die ausgewählten Prozesse der Stadt Düsseldorf noch nicht vollständig digital abgewickelt werden, ist auch in den erforderlichen Rahmenbedingungen begründet. So ist beispielsweise noch nicht in allen geprüften Bereichen eine elektronische Aktenführung möglich. Hierin liegt nicht nur für die Stadt Düsseldorf ein bedeutender Ansatzpunkt, um die digitale Transformation der Verwaltung weiter zu stärken.

Beim internen Ablauf der Urlaubsgewährung sind die einzelnen Prozessschritte bislang nicht bis kaum digital möglich. Aus der digitalen Strategie der Stadt Düsseldorf ergibt sich aber, dass dieser Punkt zu den konkreten Zielen in 2025 gehört. Das Thema zählt demnach zu den 15 relevantesten internen Arbeitsprozessen und Self-Service-Leistungen innerhalb der Stadtverwaltung. Nach eigenen Angaben ist damit zu rechnen, dass der digitale Prozessablauf noch in diesem Jahr priorisiert umgesetzt werden soll. Die fiktive Ausklammerung des Prozesses der Urlaubsgewährung in der Gesamtwertung hätte für die Stadt Düsseldorf zur Folge, dass sie sich auf Anhieb im vorderen Mittelfeld der kreisfreien Städte einordnen würde.

Neben den obigen Prozessen folgen weitere Beispiele, um das Digitalisierungsniveau einschätzen zu können. Diese ergeben sich aus den anderen Prüfgebieten der gpaNRW zur Stadt Düsseldorf:

- Hilfe zur Erziehung: Es bestehen bereits Schnittstellen zwischen den Fachanwendungen des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Dies bildet eine

gute Grundlage, um Informationen gegenseitig standardisiert zu übertragen. Dennoch werden E-Akten-Funktionen bislang nicht genutzt. Hier befindet sich die Stadt Düsseldorf bereits im Planungsprozess zur Umsetzung.

- Studieninstitute: Hier soll in 2025 eine neue Software angeschafft werden, um den Abrechnungsworkflow von nebenamtlichen Lehrkräften stärker zu digitalisieren. In den zugrundeliegenden Prozessen bestehen derzeit noch viele Medienbrüche.
- Öffentlicher Gesundheitsdienst: Die Stadt plant ihre Anträge und sonstigen Dienstleistungen digital anzubieten. Eine vollständige Einführung der E-Akte würde die digitalisierte Fallbearbeitung verbessern und die Prozesse hinsichtlich bestehender Medienbrüche optimieren.
- Bauaufsicht: Die Stadt Düsseldorf kann ihren Digitalisierungsgrad optimieren, da die Funktionalitäten der Fachsoftware noch nicht vollständig genutzt werden. Die digitale Antragsannahme ist auch in Düsseldorf noch nicht möglich. Die Stadt könnte dabei auch auf ihre sehr guten Rahmenbedingungen für das ersetzende Scannen setzen und alle eingehenden Unterlagen nach dem Posteingang einscannen. Auch in den nachgelagerten Tätigkeiten sollte sie auf Papierakten verzichten und digitaler arbeiten.

Darüber hinaus hat die Stadt Düsseldorf, wie viele andere Städte auch, noch nicht alle Prozessabläufe dokumentiert, analysiert und optimiert. Die Möglichkeiten, die das eigene und zentrale Prozessmanagement dazu bietet, sind in der Stadt Düsseldorf besser als bei einem Großteil der Städte. Dies ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen noch stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.

4.4.3 Prozessmanagement

Digitales Arbeiten bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erbracht werden. Die Voraussetzung dafür ist, dass funktions- und organisationsübergreifende Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient gestaltet und die resultierenden Anforderungen an die IT beschrieben werden. Verwaltungen müssen daher kritisch hinterfragen, welche Arbeitsschritte wann erforderlich sind und wo sie technisch unterstützt werden können.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, inwiefern die Städte dazu auf ein systematisches Prozessmanagement zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf nimmt, ähnlich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW, eine gute Position im interkommunalen Vergleich ein. Die sich aus dem Prozessmanagement theoretisch ergebenden Steuerungsmöglichkeiten nutzt die Stadt jedoch nicht vollumfänglich für sich aus.

Eine Stadt sollte verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung und Optimierung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Dabei sollte sie auch festlegen, welchen Prozessen sie Priorität einräumt und in welcher Art und Weise sie ihr Prozessmanagement gestalten möchte.

Eine Stadt sollte durch operative Vorgaben und Maßnahmen gewährleisten, dass Prozesse verwaltungsweit einheitlich erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Die Prozessdokumentation sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0) orientieren.

Eine Stadt sollte ihre Prozessmodelle nutzen, um Anforderungen für IT-Systeme oder IT-Komponenten zu beschreiben, die Wirtschaftlichkeit von IT-Einsatz zu beurteilen und Potenziale von Prozessoptimierungen auszuweisen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Prozessmanagement in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen²⁶:



Die Stadt Düsseldorf ordnet sich unter den kreisfreien Städten vorne ein. Die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements sind in 10/2 „Organisation“ im Hauptamt der Stadt Düsseldorf angesiedelt. Mit den dort zur Verfügung stehenden Stellenanteilen reiht sich die Stadt Düsseldorf unter den kreisfreien Städten mittlerweile in der Spitzengruppe ein. Die Verantwortlichen haben verbindlich beschrieben, welche Ziele die Stadt mit ihrem Prozessmanagement verfolgt, welchen Prozessen eine hohe Priorität eingeräumt wird und wie die Stadt das Prozessmanagement operativ ausgestaltet. Von Vorteil ist dabei, dass die Stadt eine verbreitete Software einsetzt und sich an allgemeingültigen Standards sowie Ergebnissen der KGSt-Vergleichsarbeit orientiert.

Mittlerweile setzt die Stadt Düsseldorf weniger auf anlassbezogene Prozessbetrachtungen und -optimierungen, sondern geht in eine systematischere Richtung. Damit berücksichtigt die Stadt, dass sich eine Notwendigkeit von Digitalisierungsprojekten auch aus systematisch erlangten Er-

²⁶ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

kenntnissen über Ist-Prozesse ergeben kann. Für das Jahr 2025 sind grundlegende Erweiterungen und Neuerungen geplant. Damit ist die Stadt auf dem besten Weg die Optimierung zu verstetigen.

Allerdings bestehen aus Sicht der gpaNRW insbesondere die folgenden Verbesserungsmöglichkeiten: So hat die Stadt Düsseldorf die Aufgaben des dezentralen Prozessmanagements noch nicht verbindlich beschrieben. Aus Steuerungssicht sollten der zentralen Ebene die dezentralen Verantwortlichkeiten und Ressourcen bekannt sein. Hierfür müssten entsprechende Aufgaben und Tätigkeiten in Stellenbeschreibungen verstetigt werden. In 2025 werden die Richtlinien zum Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Stadt Düsseldorf in Kraft treten. Damit eröffnen sich für das zentrale Prozessmanagement neue Möglichkeiten, sich mit dem Thema aus Sicht der Prozessoptimierung tiefergehend als bislang befassen zu können. Zudem werden die Möglichkeiten des Prozessmanagements in der Stadt Düsseldorf zu Steuerungszwecken noch nicht regelmäßig genutzt. So ermittelt die Stadt die Anzahl von Medienbrüchen noch nicht systematisch, aber beispielsweise Fallzahlen im Rahmen von Stellenbemessungsverfahren. Kennzahlen und/ oder Indikatoren, um Optimierungspotenziale in bestehenden Abläufen heben zu können, werden bereits anlassbezogen erhoben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte systematischer die Steuerungsmöglichkeiten des zentralen Prozessmanagements für sich nutzen.

4.4.4 Nachhaltigkeit

Hinter dem großen Potenzial von Digitalisierung und der damit verbundenen Technik verbirgt sich ein wachsender Energieverbrauch und ein zunehmendes Aufkommen von Elektronikschrott. Die Städte stehen vor der Herausforderung, die Vorteile der IT auszunutzen, ohne dabei die natürlichen Ressourcen zu erschöpfen oder negative gesellschaftliche Auswirkungen zu verstärken. Hier setzt die Prüfung der Nachhaltigkeit in der Informationstechnik an.

Die gpaNRW beschränkt sich im Rahmen dieses Prüfgebietes auf Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit. Im Fokus stehen die ökologische Nachhaltigkeit in der IT sowie durch den Einsatz von IT.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf nutzt das ökologische Potenzial der Digitalisierung und Informationstechnik bereits sehr. Sie könnte dies allerdings noch systematischer als bislang in ihr Verwaltungshandeln integrieren.

Um die ökologische Nachhaltigkeit in der IT gewährleisten zu können, sollte eine Stadt:

- *eine Nachhaltigkeitsstrategie besitzen, die Ziele und Maßnahmen zu nachhaltiger IT beschreibt,*
- *ihre Beschäftigten systematisch für die Bedeutung einer nachhaltigen IT sensibilisieren,*
- *energieeffiziente Hardware einsetzen und möglichst mit Strom aus regenerativen Energien betreiben,*
- *darauf ausgerichtet sein, IT-Endgeräte nach Möglichkeit zu konsolidieren und*

- *Regelungen zum nachhaltigen Umgang mit defekten und ausrangierten IT-Endgeräten treffen.*

Eine Stadt sollte die Digitalisierung nutzen, um ökologische Nachhaltigkeitspotenziale zu generieren.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Nachhaltigkeit in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen²⁷:



Die Stadt Düsseldorf ordnet sich weit vorne ein. Sie erfüllt bereits sehr viele Anforderungen an die ökologische Nachhaltigkeit in der IT vollständig. Dabei profitiert die Stadt beim allergrößten Teil ihrer IT-Beschaffungen von der Nachhaltigkeitsstrategie und den entsprechenden Berichten ihres Hauptdienstleisters. Hier wirkt sich das IT-Betriebsmodell der Stadt sehr positiv auf alle Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in der IT aus. Verbessern kann sich die Stadt insbesondere dadurch, dass sie die Mitarbeitenden für Themen der nachhaltigen IT noch systematischer als bislang sensibilisiert. Aufgrund der Größe der Verwaltung und der hohen Zahl an Mitarbeitenden könnten verwaltungsübergreifende Kampagnen sowie ein systematisches internes Marketing des Themas die bisherigen Hinweise aus dem Umweltamt ergänzen.

Die Herausforderung, die Möglichkeiten der ökologischen Nachhaltigkeit durch IT möglichst intensiv zu nutzen, geht die Stadt Düsseldorf sowohl pragmatisch als auch systematisch an. So berücksichtigen IT- und Digitalisierungsprojekte bereits teilweise die ökologische Ausrichtung der Stadt. Somit treten ökologische Effekte beim IT-Einsatz weniger zufällig oder beiläufig ein. Praktisch zeigt sich dies unter anderem darin, dass durch die fortgeschrittene Digitalisierung in Düsseldorf bereits heute immer weniger Leistungen vor Ort nachgefragt sowie erbracht werden müssen. Bislang erforderliche Wegstrecken reduzieren sich sowohl für die Bürgerinnen und

²⁷ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

Bürger als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt. Dies ist auch ein klar formuliertes und strategisches Ziel der Stadt. Laut Teilbericht der gpaNRW zum betrieblichen Mobilitätsmanagement sind die Dienstvereinbarungen der Stadt Düsseldorf sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort gut geeignet, um den Verkehr und Wegstrecken der Mitarbeitenden weiter zu reduzieren. Zudem hebt die Stadt Düsseldorf aktiv das Potenzial des mobilen Arbeitens, um beispielsweise den Flächenbedarf der Verwaltung und damit auch den Energiebedarf zu reduzieren. Darüber hinaus nutzt sie das mobile Arbeiten, um die quantitative IT-Ausstattung ihrer Mitarbeitenden weiter zu konsolidieren. So hat die Stadt Düsseldorf, wie im obigen Kapitel zu den Kosten dargelegt, die Zahl an IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert. Auch in der Stadt Düsseldorf werden E-Government-Aspekte mit Bezug zur ökologischen Nachhaltigkeit häufig durch Smart-City-Elemente positiv beeinflusst und umgekehrt. Zudem hat die Stadt für sich erkannt, dass Informationstechnik und Digitalisierung im Kontext von Smart City ein sehr großes ökologisches Potenzial für das Stadtgebiet als Ganzes mit sich bringt.

Wie in der Stadt Düsseldorf formulieren jedoch die wenigsten kreisfreien Städte systematisch Kennzahlen oder Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung zu den Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit in und durch die IT gemessen werden kann. In der Stadt Düsseldorf sind allerdings bereits teilweise auf operativer Ebene entsprechende steuerungsrelevante Erfolgskriterien vorhanden. Diese werden stetig weiterentwickelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ihren Weg fortsetzen und den Umgang mit ökologischer Nachhaltigkeit in und durch IT weiter systematisieren.

4.4.5 IT-Sicherheit

Die Verwaltung ist infolge der Digitalisierung mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

In Anlehnung an die Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat die gpaNRW ausgewählte technische und organisatorische IT-Sicherheitsaspekte geprüft.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Handlungsoptionen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

- Die Stadt Düsseldorf rangiert bei der IT-Sicherheit in der Spitzengruppe der kreisfreien Städte.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Stadt mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Erfüllungsgrad IT-Sicherheit in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen²⁸:



Die Stadt Düsseldorf reiht sich im interkommunalen Vergleich weit vorne ein. Sie konnte ihr gutes Gesamtergebnis der vorigen Prüfung durch die gpaNRW weiter verbessern.

So profitiert die Stadt Düsseldorf abermals sehr von den technischen und organisatorischen Maßnahmen ihres Hauptdienstleisters. Beim IT-Notfallmanagement sowie der IT-Sicherheitsorganisation besteht noch nennenswertes Optimierungspotenzial. Der gegenwärtige Aufbau eines Business-Continuity-Managements (BCM) lässt jedoch darauf schließen, dass sich der Erfüllungsgrad in absehbarer Zeit weiter verbessern wird. Diese Einschätzung wird untermauert durch die Ausführungen im Teilbericht der gpaNRW zum kommunalen Krisenmanagement. Demnach bestehen in der Stadt Düsseldorf bereits sehr gute Voraussetzungen für das Krisenmanagement mithilfe des Einsatzes von Informationstechnik.

4.4.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Je weiter die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

²⁸ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

- Das Amt für kommunale Prüfung in der Stadt Düsseldorf hat für Prüfhandlungen mit IT-Bezug mittlerweile beste Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich geschaffen.

Eine Stadt sollte gewährleisten, dass die örtliche Rechnungsprüfung Prüfhandlungen im Kontext der Informationstechnik durchführen kann. Dies bedingt hinreichende eigene und/ oder externe personelle Ressourcen und eine entsprechende fachliche Qualifikation. Darauf aufbauend sollte die örtliche Rechnungsprüfung IT-Prüfungen systematisch, unter Abwägung von Risikoaspekten, in ihrer Prüfplanung berücksichtigen und durchführen.

Eine Stadt sollte in der örtlichen Prüfung Fachverfahren einsetzen, um Prüfhandlungen soweit wie möglich digital zu unterstützen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Düsseldorf steht an der Spitze aller geprüften kreisfreien Städte. Sie hat in den letzten Jahren fast alle Prüfungsaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik vollständig aufgegriffen. Von Vorteil sind die vergleichsweise guten quantitativen und qualitativen personellen Rahmenbedingungen, die dem Amt für kommunale Prüfung wesentlich mehr und tiefergehende Prüfungen sowie begleitende Beratungen ermöglichen als bei den anderen Städten.

Zudem nutzt die Stadt Düsseldorf bereits intensiv die Möglichkeiten der Massendatenanalyse, mit denen Prüfhandlungen noch effizienter und effektiver durchgeführt werden können. Hinzu kommt die externe Unterstützung durch das Rechnungsprüfungsamt des Rhein-Kreis-Neuss als

zuständige örtliche Rechnungsprüfung des Zweckverbands ITK Rheinland. Von hier werden einige pflichtige Tätigkeiten übernommen, so dass sich die Stadt Düsseldorf verstärkt auf die Nutzung der Verfahren und ihr internes Kontrollsystem konzentrieren kann.

Damit ist die Stadt bestens aufgestellt was die gestiegenen Anforderungen an die Rechnungsprüfung im Rahmen der stärkeren Digitalisierung von Verwaltungsleistungen anbelangt.

4.4.7 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt sämtliche Kosten für IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Im Fokus stehen daher nicht nur die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch solche, die gegebenenfalls dezentral oder durch externe IT-Dienstleister anfallen.

Erfahrungsgemäß bedingen eine hohe Leistungsquantität und -qualität höhere Kosten. Insofern bemisst sich die Wirtschaftlichkeit der IT nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erzielten Nutzen. Zudem hängt die Höhe der IT-Kosten auch vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab.

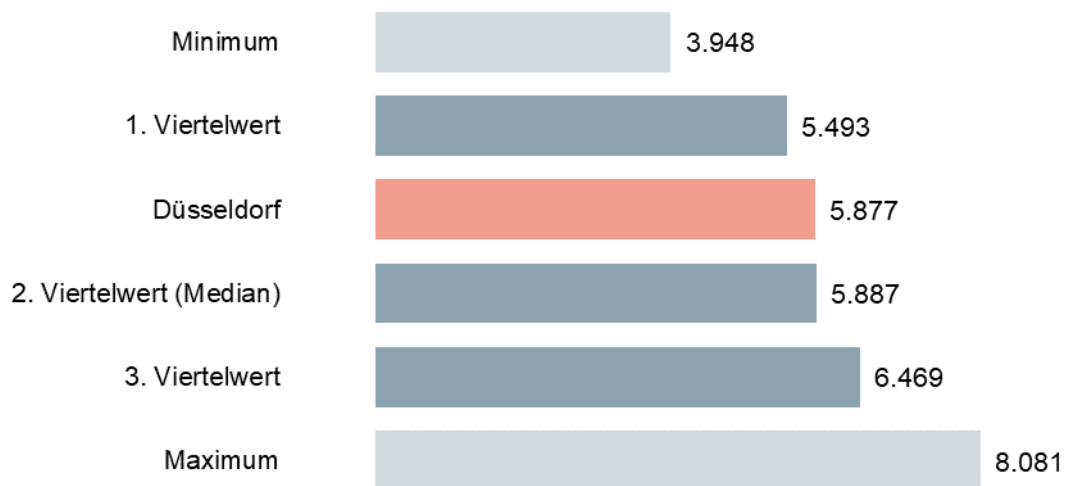
Aus diesen Gründen beschränkt sich die gpaNRW an dieser Stelle auf eine aggregierte Kostenbetrachtung. Die Verhältnismäßigkeit der IT-Kosten im Abgleich mit dem IT-Profil bewerten wir an anderer Stelle (s. übergeordnetes Kapitel 1.4 "IT in der Kernverwaltung"). Denn je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher sollte der Anspruch für die Stadt sein, den dadurch erzielten Nutzen und die Steuerungswirkung nachzuweisen.

- Die IT-Kosten der Stadt Düsseldorf liegen im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Sie sind zwar aufgrund von Mengeneffekten realistisch etwas höher einzuschätzen als es sich zunächst rein rechnerisch darstellt. Bedeutende Einsparmöglichkeiten ohne Auswirkungen auf das Leistungsniveau der Stadt sind allerdings nicht erkennbar.

Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Düsseldorf** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2023

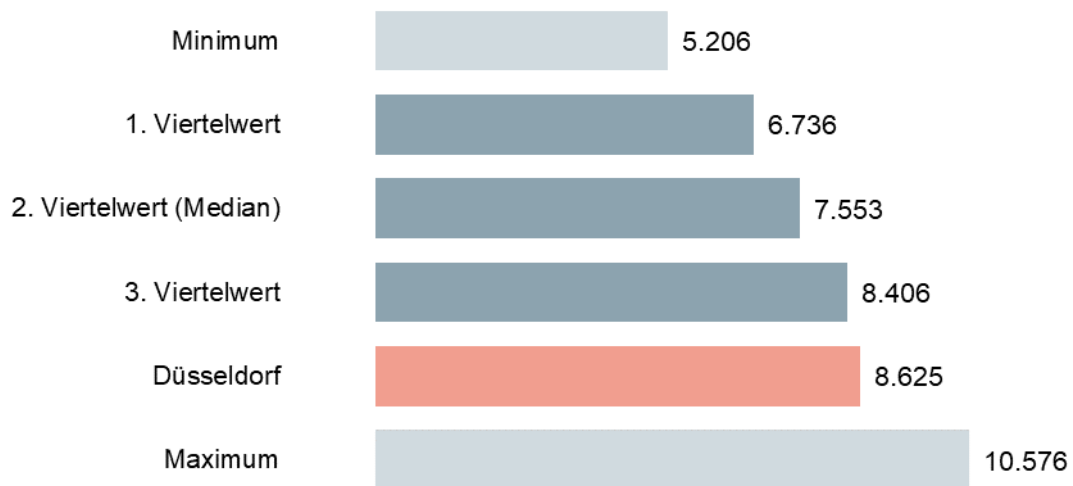


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Stadt Düsseldorf liegen auf mittlerem Niveau. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis der Kostensituation der Stadt Düsseldorf gerecht wird, ist es erforderlich, ergänzend die IT-Kosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Stadt zu betrachten. Dadurch wird ausgeblendet, wie viele IT-Arbeitsplätze eine Stadt benötigt, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Dies ist eine wichtige Zusatzinformation, da IT-Kosten nicht proportional mit der Zahl der auszustattenden Arbeitsplätze steigen oder fallen. Der Grund dafür ist, dass die technische Grundinfrastruktur in hohem Maße fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Werden diese auf eine hohe Verteilmenge verrechnet, fällt die Kennzahl tendenziell günstiger aus (Fixkostendegression). Eine geringe Verteilmenge belastet hingegen die Kennzahlenausprägung.

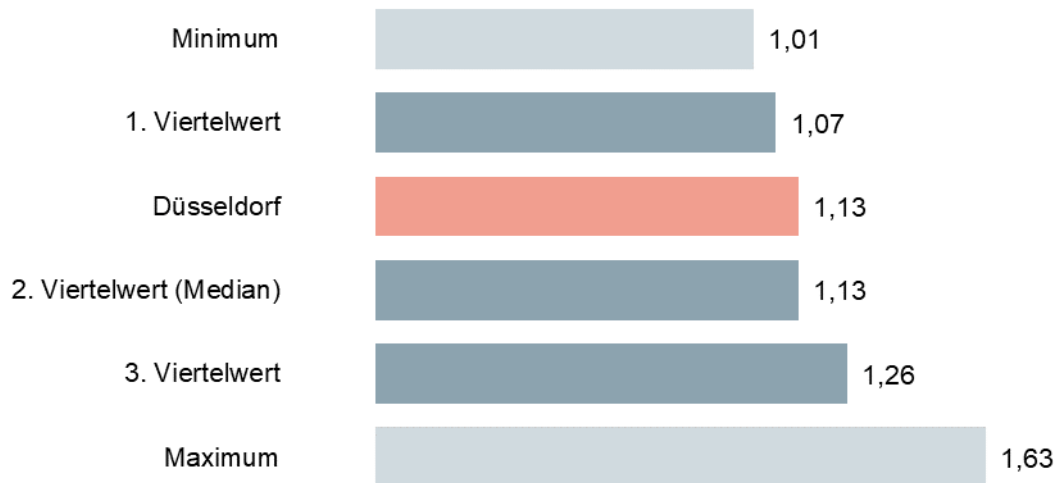
IT-Kosten je 100 Einwohner in Euro 2023



Anders als beim Arbeitsplatzbezug positioniert sich die Stadt Düsseldorf im Einwohnerbezug im oberen Segment. Dies liegt daran, dass die obigen Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. So gehört die Stadt Düsseldorf zu den sieben kreisfreien Städten, die innerhalb der Kernverwaltung vergleichsweise viele Arbeitsplätze mit IT ausstattet und damit eine große Verteilmenge aufweist.

Um die Angemessenheit der Kosten insgesamt noch besser einordnen zu können, beziehen wir die Anzahl der IT-Endgeräte ein, mit denen die Stadt Düsseldorf ihre Arbeitsplätze ausstattet. Die Anzahl der IT-Endgeräte geht grundsätzlich immer über die Anzahl der mit IT auszustatten- den Arbeitsplätze hinaus. So schließen sie beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten resultiert in der Regel aus strategischen Entscheidungen. Sie kann notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe abzudecken oder einen hohen Ausstattungsstandard zu begründen. In jedem Fall gehen aber mit einer höheren Anzahl von IT-Endgeräten auch höhere Anschaffungs- und Betreuungskosten einher.

IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2023



Anders als bei der letzten Prüfung durch die gpaNRW hat die Stadt Düsseldorf ihre Zahl der Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mittlerweile reduzieren können. Sie liegt nun im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Die Verantwortlichen in der IT-Steuerung achten bewusst darauf, Doppelausstattungen aus wirtschaftlichen sowie ökologischen Erwägungen weiter zu reduzieren.

Die IT-Kosten der Stadt Düsseldorf setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2023

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Düsseldorf	15,90	81,43	2,66
Interkommunaler Durchschnitt ²⁹	28,84	66,24	4,92

Der Sachkostenanteil ist im Vergleich zur letzten Prüfung der gpaNRW angestiegen. Die Kostenstruktur in Düsseldorf unterscheidet sich damit erneut vom interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Bedingt durch das Betriebsmodell der starken Auslagerung stehen die Sachkosten deutlich im Vordergrund.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sachkosten. Die entsprechenden Kosten der Stadt Düsseldorf stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

²⁹ Abweichend von den übrigen Vergleichsdarstellungen stellen wir hier nicht auf den Median, sondern auf das arithmetische Mittel ab. Damit 100 Prozent abgebildet werden können, müssen alle Vergleichswerte aus einem Datensatz stammen. Hierzu werden die jeweiligen Kostenbestandteile aller Kommunen summiert und durch die Anzahl der Kommunen geteilt.

Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2023

Kostenarten	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sachkosten	4.896	1.305	3.153	4.137	5.040	7.078	23

Die Sachkosten der Stadt Düsseldorf liegen aufgrund des IT-Betriebsmodells der Stadt höher als bei den meisten kreisfreien Städten. Im direkten Vergleich mit den Städten, die ähnlich viel ausgelagert haben wie die Stadt Düsseldorf, sind die Sachkosten jedoch unterdurchschnittlich und bieten damit kein bedeutendes Einsparpotenzial ohne das Leistungsniveau zu beeinträchtigen.

4.5 Steuerung der Schul-IT

In ihrer Funktion als Schulträger haben die Städte ihren Schulen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Ziel ist es, gemeinsam mit den Schulen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, inwiefern die Städte wirksame Steuerungsstrukturen aufgebaut haben, um dieses Ziel effizient erreichen zu können.

- Die Stadt Düsseldorf hat insgesamt sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen, um die Digitalisierung in ihren Schulen zielgerichtet zu steuern. Hierzu tragen maßgeblich die umgesetzten Maßnahmen des ersten Medienentwicklungsplans sowie die Vorgaben der neuen Version 2.0 bei. Es bestehen damit kaum nennenswerte Optimierungsansätze.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Strategieprozess:** Eine Stadt sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich be- und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Stadt sollte an zentraler Stelle einen Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten in der städtischen Schullandschaft besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Stadt sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung effizient gestalten und verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung möglichst zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen. Dabei sollte sie auch Sicherheitsvorgaben berücksichtigen.

- Support-Prozess: Eine Stadt sollte den Support-Prozess der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Supportfälle sollten systematisch dokumentiert und zu Steuerungszwecken ausgewertet werden.
- Informationsprozess: Eine Stadt sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Düsseldorf** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024



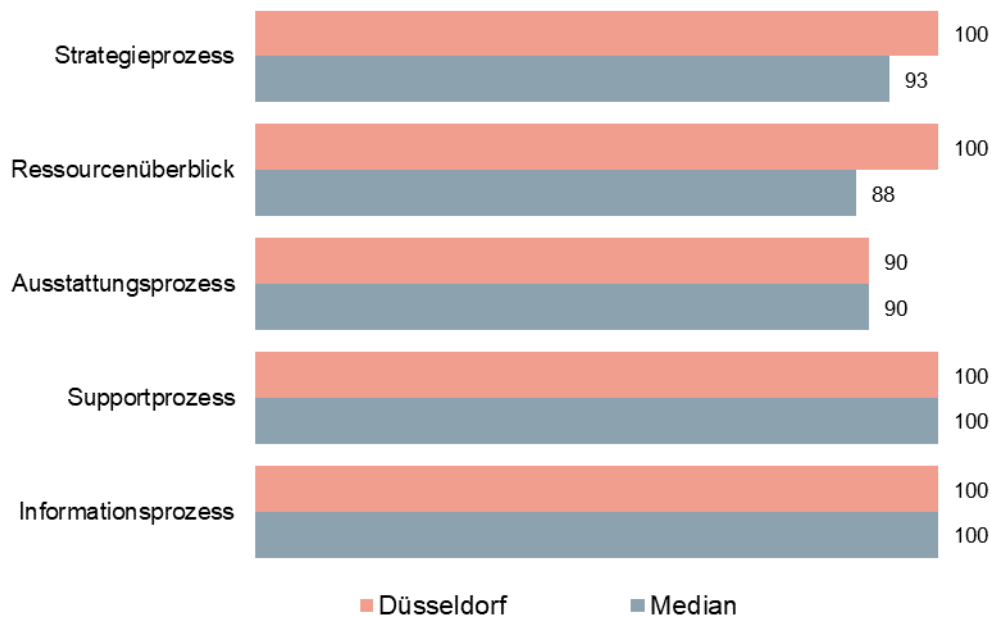
In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen³⁰:



Die Stadt Düsseldorf erreicht ein Ergebnis in der Spitzengruppe der kreisfreien Städte. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

³⁰ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

Teilerfüllungsgrade zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024



Bereits mit den in 2019 im Medienentwicklungsplan 1.0 (MEP) beschlossenen Maßnahmen wurde die digitale Infrastruktur der Düsseldorfer Schulen in den letzten Jahren erheblich ausgebaut und verbessert. Damit wurde die Basis für die Umsetzung innovativer Lehr- und Lernmethoden in einem digitalgestützten Unterricht geschaffen.

Der am 26. Februar 2025 vom Amt für Schule und Bildung in den Rat eingebrachte sowie dort verabschiedete MEP 2.0 inklusive der zugehörigen Anlagen bietet den nächsten umfassenden und tiefgehenden strategischen Planungs- und Handlungsrahmen. Er baut auf der bisherigen Version auf und stellt die konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Medienentwicklungsplanung der Stadt Düsseldorf dar.

Bedeutende Aspekte des Ressourcenüberblicks, Ausstattungsprozesses, Supports sowie Informationsprozesses sind enthalten, wobei eine stärkere zentrale Steuerung durch den Schulträger einen Schwerpunkt darstellt.

Dabei haben die Verantwortlichen auch erkannt, dass konkrete Vorgaben zur IT-Sicherheit in den Schulen zwar vorhanden sind, allerdings noch wenig formalisiert und relativ heterogen. Dieser Aspekt ist derzeit noch bei den allermeisten Städten in NRW schwach ausgeprägt. Mehr Digitalisierung bedeutet mehr digitale Angriffspunkte auf die Betriebs- und Datensicherheit sowohl im Verwaltungs- als auch im pädagogischen Netz. Schulträger und Schulen sollten deshalb gemeinsam für Sicherheitsrichtlinien o.ä. für die Schul-IT als Ganzes sorgen, um Notfällen vorzubeugen oder mit diesen nach deren Eintritt professionell umgehen zu können.

Die Stadt Düsseldorf zählt konkrete Verbesserungsmaßnahmen im MEP 2.0 auf und hat deren Umsetzung verbindlich terminiert. Interne Zielvereinbarungen zur Fertigstellung entsprechender Sicherheitshandbücher verdeutlichen die Ernsthaftigkeit der Stadt Düsseldorf bei diesem Thema. Damit ergreift die Stadt in vorbildlicher Weise die Initiative, um weitreichende IT-Sicherheitsvorgaben zu implementieren. So nimmt sie nicht nur die Systeme der Schulverwaltung, für

die die Stadt als Schulträgerin ohnehin originär zuständig ist, in den Fokus. Sie betrachtet gleichermaßen die Systeme für die Pädagogik und führt beide Bereiche nun nach eigenen Angaben kurz- bis mittelfristig weiter zusammen.

4.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT in der Kernverwaltung					
F1	Das IT-Betriebsmodell der Stadt Düsseldorf bietet mittlerweile einen verbesserten Rahmen für die zielgerichtete Ausrichtung der Informationstechnik. Zudem erfüllt die Stadt mehr Anforderungen an eine wirksame IT-Steuerung als bei der letzten Prüfung. Trotzdem bestehen noch konkrete Optimierungsmöglichkeiten.	143	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre bisherigen Anstrengungen beim Hauptdienstleister für eine noch größere Verursachungsgerechtigkeit bei der Abrechnung von Leistungen fortführen. Ihr zentrales Lizenzmanagement sollte sie softwarebasiert ausbauen.	145
F2	Die Stadt Düsseldorf befasst sich bereits grundsätzlich mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz. Sie ist bei entsprechenden Rahmenbedingungen sowie bei der Umsetzung konkreter Handlungsanweisungen aktuell in etwa so weit wie viele Städte in NRW. Es ist jedoch kurzfristig absehbar, dass sich die Situation noch in 2025 durch die bereits angestoßenen Maßnahmen entschieden verbessern wird.	150	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre derzeitigen Anstrengungen zwecks Etablierung von Rahmenbedingungen sowie konkreten Handlungsanweisungen zur Nutzung von künstlicher Intelligenz unbedingt fortführen.	150
F3	Die Stadt Düsseldorf erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein Digitalisierungsniveau, das maßgeblich durch den internen Ablauf der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Die übrigen Verwaltungsleistungen sind bei der Stadt jedoch durch- bis überdurchschnittlich aufgestellt. Trotzdem bestehen auch in der Stadtverwaltung Düsseldorf bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung Optimierungsmöglichkeiten.	151	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen noch stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.	153
F4	Die Stadt Düsseldorf nimmt, ähnlich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW, eine gute Position im interkommunalen Vergleich ein. Die sich aus dem Prozessmanagement theoretisch ergebenden Steuerungsmöglichkeiten nutzt die Stadt jedoch nicht vollumfänglich für sich aus.	153	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte systematischer die Steuerungsmöglichkeiten des zentralen Prozessmanagements für sich nutzen.	155
F5	Die Stadt Düsseldorf nutzt das ökologische Potenzial der Digitalisierung und Informationstechnik bereits sehr. Sie könnte dies allerdings noch systematischer als bislang in ihr Verwaltungshandeln integrieren.	155	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte ihren Weg fortsetzen und den Umgang mit ökologischer Nachhaltigkeit in und durch IT weiter systematisieren.	157

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Düsseldorf** im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft - Klimaschutz stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Klimaschutz ist eine **Querschnittsaufgabe**, die sich über alle Bereiche der Stadt Düsseldorf erstreckt. Der vorliegende Bericht befasst sich insbesondere mit dem Klimaschutz innerhalb der Gebäudewirtschaft. Die Anpassung des **Gebäudebestandes** an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes ist eine langfristige Aufgabe, die über viele Jahre eine erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcenbereitstellung erfordert.

Für die Stadt Düsseldorf hat das Thema Klimaschutz eine große Bedeutung. Handlungsleitend sind für die Stadt das „**Klimaschutzkonzept Düsseldorf 2025, Handlungsprogramm 2025 und Masterplan 2050**“ sowie das Ziel der **Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035**. Damit hat sich die Stadt Düsseldorf einen deutlich kürzeren zeitlichen Rahmen gesetzt, als es die gesetzlichen Vorgaben vorsehen (bis zum Jahr 2045).

Dieses Klimaziel der Stadt Düsseldorf ist ambitioniert. Eine grobe Hochrechnung der Stadt Düsseldorf beziffert den **Finanzmittelbedarf** zum Erreichen der THG-Neutralität im städtischen Gebäudebestand durch Baumaßnahmen auf rd. 4 Mrd. Euro. Die Stadt Düsseldorf setzt jedoch im Zuge der **Kommunalen Wärmeplanung (KWP)** zusätzlich auf Wärmeerzeugung durch klimaneutrale Versorgungsarten als weiteren Baustein zu einem klimaneutralen Gebäudebestand. Ihr Ziel ist es, Herstellung der Klimaneutralität zu beschleunigen und den Ressourceneinsatz zu optimieren. Gleichzeitig will sich die Stadt von Engpässen in der Bauwirtschaft und in der Verwaltung unabhängig machen.

Um die Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand erreichen zu können, muss die Stadt nach Fertigstellung der KWP ihre Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität im städtischen Gebäudebestand festlegen und notwendige Finanzbedarfe beziffern. Ihren bisherigen Finanzmitteleinsatz wird sie voraussichtlich weiter erhöhen müssen.

Ein **Energiemanagementsystem** hat die Stadt Düsseldorf bereits eingeführt. Mit diesem System wird eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vorgenommen.

Durch das neu eingeführte **Monitoring- und Kennzahlensystem** liegt der Stadt Düsseldorf ein weiteres Steuerungsinstrument vor, welches für eine effiziente Maßnahmenumsetzung sowie die Überprüfung der Zielerreichung notwendig ist.

Insgesamt stellen wir fest, dass die Stadt Düsseldorf mit ihren zahlreichen Maßnahmen im eigenen Gebäudebestand der gesetzlich geforderten **Vorbildfunktion** nachkommt.

Für die Projektsteuerung und das Controlling kommunaler Investitionsvorhaben hat die Stadt Düsseldorf bereits seit langem ein **sehr gutes Bauinvestitionscontrolling** eingeführt.

5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der **Stadt Düsseldorf** nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt kursiv gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

5.3 Inhalte, Ziele und Methodik

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Klima global verändert. Die Erde wird wärmer und das Klima wandelt sich, und das schneller als zuvor und weltweit. Auch in Deutschland sind die Auswirkungen des Klimawandels deutlich spürbar. So haben extreme Hitze und Trockenheit, Starkregen und Überschwemmungen deutlich zugenommen.

Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzziele zu erbringen. Sie legen fest, wie die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden sollen:

- bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
- bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, die auf EU-, Bundes-, Länder-, aber auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden müssen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte mit den Vorgaben zur Einsparung von Treibhausgasen umgehen. Dies stellt ein sehr breites Spektrum dar. Daher befasst sich dieser Bericht schwerpunktmäßig mit klimaschutzrelevanten Strategien im Gebäudesektor, die

dazu beitragen, direkte und indirekte Emissionen im Rahmen der Gebäudenutzung zu reduzieren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung und Beschreibung der Vorgehensweise der bisherigen und geplanten Maßnahmen und Ziele schafft Transparenz. Zusätzlich sensibilisiert sie die Entscheidungsträger für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit dieser Thematik.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Organisation sowie die Strategie des Klimaschutzes bei den Städten. Wir betrachten, ob und auf welcher Grundlage eine CO₂-Bilanzierung bereits erstellt und wie weit das Energiemanagement ausgebaut ist. Anhand der durchgeführten Maßnahmen wollen wir eruieren, ob ein Monitoring vorhanden ist. Aufgrund der hohen Investitionskosten betrachten wir darüber hinaus, inwieweit ein Bauinvestitionscontrolling installiert ist.

5.4 Strukturen

Die Strukturen einer Stadt haben Einfluss auf den erforderlichen Gebäudebestand. So wirken sich Einwohnerzahlen und Gebietsfläche beispielsweise auf den Bedarf an Schulen, Kindertageseinrichtungen und Feuerwehrgerätehäusern aus.

In der **Stadt Düsseldorf** leben auf einer Fläche von 217 qkm rund 629.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Damit gehört sie mit ca. 2.900 Einwohnern je qkm zu den Städten in Nordrhein-Westfalen mit einer sehr hohen Bevölkerungsdichte.

Strukturkennzahlen Düsseldorf 2023

Grund- und Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	629.047	112.613	176.627	263.000	362.309	1.084.831	23
Gebietsfläche in qkm	217	51,42	95,95	160	222	405	23
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	2.893	799	1.539	2.102	2.508	3.060	23

Quelle: IT.NRW zum 31.12.2022 *EW = Einwohnerinnen bzw. Einwohner³¹

Düsseldorf unterhält kommunale Gebäude jeden Alters. Es gibt historische Gebäude wie das alte Rathaus am Burgplatz aber auch Neubauten, z. B. Schulbauten. Die Gebäude sind den jeweils nutzenden Fachbereichen (Bauherrenämter) zugeordnet. Insgesamt befinden sich Gebäude mit einer Bruttogrundfläche (BGF) von ca. 2.000.000 qm im Bestand der Stadt Düsseldorf. Das entspricht umgerechnet fast 11.500 durchschnittlichen Einfamilienhäusern. Die Energieeffizienzpotenziale bei den kommunalen Gebäuden sind im Düsseldorfer Gesamtbild mit rund drei Prozent nicht so hoch wie in anderen Sektoren. Auf diesen Gebäudebestand hat die

³¹ Die Stadt Düsseldorf hat nach eigenen Angaben ca. 650.000 EW

Stadt Düsseldorf jedoch unmittelbar Einfluss und sie kommt durch eigene Maßnahmen ihrer Vorbildfunktion im Klimaschutz nach.

5.5 Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft

Die kommunalen Träger sind Schlüsselakteure für das Gelingen des Klimaschutzes vor Ort. Ihnen kommt in diesem umfassenden Transformationsprozess eine besondere Bedeutung zu: Einerseits entsteht bei den Städten ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen, etwa durch Gebäude, Mobilität sowie Gewerbe und Industrie. Andererseits haben die kommunalen Träger mit ihren vielfältigen Funktionen als Vorbild, Planer, Eigentümer, Versorger und größter öffentlicher Auftraggeber weitreichende Handlungsmöglichkeiten, um den Klimaschutz vor Ort voranzubringen.

5.5.1 Organisation

- Das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft wird bei der Stadt Düsseldorf im Dezernat 02 Kämmerei, Amt für Gebäudemanagement und im Dezernat 05 Mobilität und Umwelt, Amt für Umwelt und Verbraucherschutz, verantwortet. Ein enger Austausch zwischen den Verantwortlichen und weiteren Dezernaten und Einrichtungen findet statt.

Das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft sollte eine Stadt von zentraler Stelle aus koordinieren und steuern. Die Aufgabenbereiche sollten klar definiert und abgegrenzt sein.

In der **Stadt Düsseldorf** ist das Dezernat für Umwelt und Mobilität (05), hier speziell das Amt für Umwelt und Verbraucherschutz, zuständig für das übergeordnete Thema Klimaschutz. Hier werden die Klimaziele für die Stadt Düsseldorf definiert, erarbeitet und koordiniert. Da das Thema Klimaschutz viele Bereiche der Verwaltung betrifft, erfolgt eine enge Abstimmung mit den betroffenen Fachbereichen.

Die personellen Grundlagen zur stadtweiten Umsetzung der Klimaschutzbemühungen beinhalten u. a. Stellen für das Klimaschutzmanagement. Insgesamt sind im Amt für Umwelt und Verbraucherschutz 27 Mitarbeitende für das spezielle Thema „Klimaschutz der Stadt Düsseldorf“ tätig. Dazu kommen weitere Mitarbeitende, unter anderem in den Ämtern Gebäudemanagement sowie Schule und Bildung, die sich mit der Umsetzung von Klimaschutzanforderungen beschäftigen.

Durch die Organisationsstruktur der Stadt Düsseldorf ist das Thema Klimaschutz des städtischen Gebäudebestandes nicht nur im Amt für Gebäudemanagement angesiedelt, sondern auch in allen hochbauenden Fachämtern, die die Gebäude betreuen. Das sind in Düsseldorf das Amt für Gebäudemanagement, das Amt für Schule und Bildung, das Kulturamt, das Amt für Soziales und Jugend sowie das Sportamt.

Ein wichtiges Gremium zur übergreifenden Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ist in der Stadt Düsseldorf die „Kleine Kommission Klimahilfe“. Über dieses Gremium bezieht die Stadt Düsseldorf alle Beteiligten (jeweils zwei Vertreterinnen/Vertreter der im Rat vertretenen Fraktionen sowie des Jugendrates zusammen mit der Verwaltung) ein, diskutiert Klimaschutzanforderungen und fördert Möglichkeiten, diese umzusetzen.

5.5.2 Strategie

- Die Stadt Düsseldorf hat klare Vorstellungen zum eigenen Klimaschutz und setzt sich höhere Anforderungen, als es das Klimaschutzgesetz NRW fordert. So hat der Rat der Stadt Düsseldorf im Juli 2019 das Ziel der Klimaneutralität Düsseldorf im Jahr 2035 beschlossen.

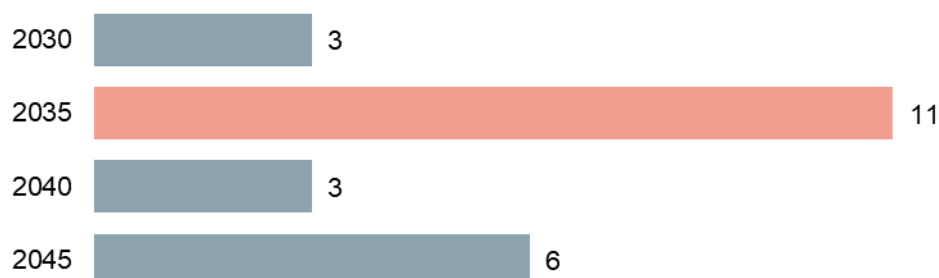
Eine Stadt sollte eine nachhaltige Strategie zum Klimaschutz haben, um der eigenen Klimaverantwortung gerecht zu werden. Sie sollte auf Basis eines politischen Beschlusses strategische Zielvorgaben verbindlich festlegen. Klimaschutz sollte damit systematisch, personell und finanziell in einer Stadt und damit auch in der Gebäudewirtschaft verankert sein. Für die Gebäudewirtschaft bedarf es Vorgaben zum Klimaschutz, mit denen der Betrieb, der Bau und Umbau von Gebäuden gestaltet wird. Wesentlicher Bestandteil dieser Vorgaben sollten eindeutige und messbare Zielsetzungen sein. In diesen Zielsetzungen sollte definiert werden, wieviel Emissionen durch den städtischen Gebäudebestand in der Zukunft emittiert werden dürfen.

Das Thema Klima- und Umweltschutz wird in der **Stadt Düsseldorf** bereits seit vielen Jahren aktiv gestaltet z. B. durch folgende Beschlüsse und Ziele:

- Erstellung von Treibhausgas-Bilanzen mit Daten seit 1987
- 2017 Aufstellung Klimaschutzkonzept 2025 mit Handlungsprogram 2025 und Masterplan 2050,
- 2019 Beschluss zur gesamstädtischen Klimaneutralität bis 2035,
- 2019 Beschluss der Beschleunigung Klimaneutralität bis 2035, Beschluss zur Bildung der Kleine Kommission Klimahilfe,
- 2019 Teilkonzepte für die Sektoren wurden beauftragt und befinden sich in der Erstellung.

Die kreisfreien Städte in NRW haben inhaltlich und zeitlich gesehen sehr unterschiedliche Strategien zum Erreichen ihrer THG-Neutralität gewählt. Zeitlich gesehen ergeben sich unterschiedliche Ziele mit einer Spannbreite von 15 Jahren. Die 23 kreisfreien Städte verteilen sich wie folgt:

Zieljahre der kreisfreien Städte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität



Von den 23 kreisfreien Städten haben neben Düsseldorf zehn weitere Städte 2035 als Zieljahr für die THG-Neutralität festgelegt.

Das Klimaabkommen von Paris hat zum Ziel, die globale Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius und deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen. Auf dieser Grundlage lässt sich nach wissenschaftlicher Berechnung die Gesamtmenge an Emissionen (CO₂-Budget) ableiten, die noch emittiert werden darf, um die entsprechende Klimagrenze mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit nicht zu überschreiten.

Ein Großteil der kreisfreien Städte nutzt insofern ein für Deutschland berechnetes nationales CO₂-Budget als geeigneten Maßstab für die eigene Klimapolitik.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) benennt aktuell für Deutschland ab 2024 ein CO₂-Budget in Höhe von rd. 3,9 Gigatonnen³² CO₂ nach dem Einwohnerprinzip. Hierdurch könnte die Erderwärmung auf 1,75 Grad Celsius begrenzt werden. Dies setzt allerdings bei einer 67 prozentigen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und einer linearen Emissionsreduktion eine Klimaneutralität Deutschlands bis zum Jahr 2037 voraus. Nach diesem Szenario verbleiben Deutschland somit noch 13 Jahre, bis die Klimaneutralität erreicht sein sollte.

Die Stadt Düsseldorf orientiert sich hinsichtlich des Zeitpunktes der anzustrebenden Treibhausgasneutralität ebenfalls an der Betrachtung des ihr zur Verfügung stehenden CO₂- Restbudgets von zwei Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂eq) je Einwohner. Das bedeutet, sie berücksichtigt gemäß dem Verursacherprinzip die gesamte Prozesskette von der Primärenergiegewinnung, über alle Umwandlungsschritte, bis hin zur Nutzenergiebereitstellung. Das gilt sowohl für die Energie selbst, wie auch für alle Anlagenteile, die mit Transport und Umwandlung im Zusammenhang stehen. Auch wird nicht nur CO₂ als Treibhausgas einbezogen, sondern auch weitere Treibhausgase wie z. B. Lachgas, Methan usw. Im Jahr 2022 wurden in Düsseldorf pro Kopf 7,1 Tonnen CO₂-Äquivalente emittiert. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Treibhausgasbilanz“.

Mit den z. T. im Bericht genannten Beschlüssen und Maßnahmen hat die Stadt Düsseldorf eine gute Grundlage für einen aktiven Klimaschutz im eigenen Konzern geschaffen.

Der Klimaschutz ist eine gesetzlich verankerte Anforderung mit höchster Priorität. In der Veröffentlichung „Erstes Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen“³³ äußert sich die Landesregierung NRW wie folgt:

„Klima-Rangfolge: Folgende Klima-Rangfolge in absteigender Vorrangigkeit wird festgelegt:

- Vermeidung von Emissionen durch klimaneutrale Alternativen,
- Reduktion von Emissionen durch emissionsärmere Alternativen und
- Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften.“

Die Landesverwaltung NRW selbst hat das Ziel, bis 2030 klimaneutral zu sein.

Die Landesregierung gibt mit der o.g. Klima-Rangfolge eine klare Priorisierung der Vorgehensweise vor. Eine politische Entscheidung auf kommunaler Ebene, die eigene Klimaneutralität

³² Laut Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen aus März 2024 (basierend auf FORSTER et al. (2023))

³³ Erstes Klimaschutzpaket NRW, S. 9 / Herausgeber: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW, Juni 2023

schneller als gesetzlich vorgegeben zu erreichen und ggfs. hierbei die Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften zu nutzen, ist aus unserer Sicht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zunächst nicht zu beanstanden.

Allerdings ist zu bedenken, dass Finanzmittel, die für Kompensationsgutschriften genutzt werden, nicht zur Umsetzung weiterer Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der eigenen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Wir begrüßen es daher, dass die Möglichkeit über Kompensationsgutschriften die Klimaschutzziele zu erreichen, in der Priorisierung der Landesregierung an letzter Stelle steht und somit nur in Ausnahmefällen genutzt werden sollte.

Die Stadt Düsseldorf hat in ihren Konzepten eine Nutzung von Kompensationsgutschriften bisher nicht berücksichtigt. Sie möchte das Ziel der THG-Neutralität bis 2035 durch eigene Maßnahmen und ohne Nutzung von Kompensationsgutschriften erreichen.

5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

→ Die Stadt Düsseldorf hat Konzepte, z. T. mit definierten Maßnahmen, erarbeitet. Mit der Umsetzung hat sie begonnen, teilweise sind Maßnahmen schon umgesetzt. Die finanziellen Auswirkungen hat die Stadt grob geschätzt und sie werden bei Vorliegen genauerer Erkenntnisse aktualisiert.

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Düsseldorf noch nicht alle ihre städtischen Gebäude energetisch bewertet.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Klimaneutralität vorliegen, bedarf es zur Umsetzung einer konkreten Maßnahmenplanung. Eine Stadt sollte ihre Maßnahmenplanung zentral, d.h. strukturübergreifend über alle Dezernate anlegen. Die Maßnahmen müssen zielorientiert sein. Sie sollten mit einer Ressourcenplanung verbunden werden und zeitlich kalkuliert sowie mit Meilensteinen hinterlegt sein. Dabei sollten die Aufgaben untereinander priorisiert werden. Abschließend sollte geregelt sein, wie der Maßnahmenplan überwacht und im Bedarfsfall angepasst wird.

Um die Strategie zur THG-Neutralität in operative Umsetzungsprozesse münden zu lassen, hat die **Stadt Düsseldorf** auf der Grundlage von Ratsbeschlüssen verschiedene Programme aufgelegt, z. B.:

- 2021 Solaroffensive bei städtischen Gebäuden
- 2021 Umrüstung Beleuchtungsanlagen auf LED
- 2021 Umsetzung von maximalen energetischen Standards und einer Kreislaufwirtschaft („Cradle to cradle“-Prinzip) in der Stadtverwaltung
- 2022 Wärmewende bei städtischen Gebäuden
- 2022 Standards im Hochbau (Energieeffizientes Planen und Bauen)

Solaroffensive bei städtischen Gebäuden

Mit dem Slogan -Wir machen Düsseldorf zur Sonnenstadt- wird auf die Solaroffensive bei städtischen Gebäuden hingewiesen. Die Stadt hat alle städtischen Liegenschaften auf die Möglichkeit der Nutzung von Solarenergie analysiert und prüft hier besonders bauliche und technische Voraussetzungen. Alle geeigneten Dächer sollen mit Photovoltaik-Anlagen nachgerüstet werden. Die Wirtschaftlichkeit wird über 20 Jahre berechnet. Mit in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fließt eine CO₂-Preissteigerung ein sowie die Möglichkeit der Nutzung von Fördermitteln. Auch bei Neubauten oder Sanierungen ist der Bau von Photovoltaik-Anlagen verpflichtend. Grundsätzlich sollen diese Maßnahmen aus dem Klimaschutzetat gedeckt werden.

Über Analyse, Planung und Umsetzung dieser Maßnahmen sollen die Kleine Kommission Klimahilfe (Jugendrat und Politik), der Umweltausschuss, der Bauausschuss und die Fachausschüsse der betroffenen Bauherrenämter halbjährlich informiert werden.

Auch in der Stadtplanung finden sich Maßnahmen zur Solaroffensive wieder.

Umrüstung Beleuchtungsanlagen auf LED

Bei der Beleuchtung von Gebäuden und Sportanlagen wird gerade durch ältere Beleuchtungssysteme besonders viel Energie verbraucht und CO₂ erzeugt. Mit der Umstellung herkömmlicher Beleuchtungssysteme auf moderne LED-Technik kann Düsseldorf die CO₂-Emissionen sowie die Stromkosten senken. Gleichzeitig bestehen hier umfangreiche Förderprogramme von Bund und Land. Eine entsprechende Prioritätenliste hat die Stadt Düsseldorf erarbeitet.

Umsetzung von maximalen energetischen Standards und einer Kreislaufwirtschaft („Cradle to cradle“- Prinzip) in der Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung soll gemäß Ratsbeschluss Neubaumaßnahmen städtischer Gebäude grundsätzlich nach den Standards der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB) planen, umsetzen und sich zertifizieren lassen. Die Stadt Düsseldorf setzt ihre Baumaßnahmen mindestens mit dem Standard der GOLD-Zertifizierung um, aber mit dem Ziel, zukünftig den Standard der PLATIN-Zertifizierung zu erreichen.

Auch plant die Verwaltung das „Cradle to cradle“-Prinzip umzusetzen. Dazu wurden fünf Pilotprojekte ausgewählt, um Erfahrungen mit einer ökologisch-effektiven Bauweise und Ausstattung zu gewinnen. Besonderer Schwerpunkt liegt auf der Rückbaufähigkeit bzw. Recyclingfähigkeit. Die Stadt Düsseldorf hat hierfür die „Standards im Hochbau – Energieeffizientes Planen und Bauen“ angepasst. Über die Erfahrungen berichtet die Verwaltung regelmäßig in den entsprechenden Ausschüssen. Düsseldorf möchte alle Neubau- und Sanierungsprojekte entsprechend dieser Standards umsetzen.

Weiter ist die Stadt Düsseldorf bereits Mitglied in der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) und bereitet aktuell die Mitgliedschaft im Netzwerk „C2C Regionen“ vor. Hier werden Erfahrungen ausgetauscht und Neuerungen besprochen.

Wärmewende bei städtischen Gebäuden

Düsseldorf will als Landeshauptstadt Vorreiter sein und die Chancen einer Kommunalen Wärmeplanung (KWP) frühzeitig und proaktiv nutzen.

Die Dekarbonisierung ist in Düsseldorf ein wesentliches Ziel zu einem klimaneutralen Gebäudebestand. Dies bezieht sich insbesondere auf den Bereich der Wärmeversorgung, in dem die bisherige fossile Wärmeerzeugung durch klimaneutrale Versorgungsarten wie eine dekarbonisierte Fernwärme oder mit regenerativen strombetriebenen Wärmepumpen ersetzt werden soll.

Der strategische Baustein dafür ist die Kommunale Wärmeplanung. Diese befindet sich nach Beschlussfassung des Rates der Stadt Düsseldorf am 9. Dezember 2022 seit Anfang 2024 in der Aufstellung. Aktuell wurde die Bestands- und Potentialanalyse abgeschlossen, unmittelbar im Anschluss daran folgen die Erstellung von Entwicklungsszenarien und die Auswahl eines Zielszenarios, das den Pfad zur Klimaneutralität bis 2045 bzw. 2035 für die Stadt Düsseldorf aufzeigt. Der Projektplan sieht eine Fertigstellung des Wärmeplanes im Jahr 2025 sowie einen Beschluss durch den Rat der Stadt Düsseldorf Anfang des Jahres 2026 vor. Nach Abschluss der Kommunalen Wärmeplanung wird ein gesamtstädtisches Konzept vorliegen, das quartiersbezogen eine Empfehlung für eine klimaneutrale Wärmeversorgung im Gebäudebestand darstellt. Eine systematische Dekarbonisierung der Wärmeversorgung der städtischen Liegenschaften kann (und soll) daher erst nach Fertigstellung der Kommunalen Wärmeplanung erfolgen, da erst zu diesem Zeitpunkt Planungssicherheit über die Eignung und Verfügbarkeit der jeweiligen Energieträger bzw. Heiztechnologien an den städtischen Standorten bestehen wird.

Auf dieser Basis ist es nach Aussage der Stadt Düsseldorf möglich, neben der vollständigen energetischen Sanierung von Gebäuden mit der ergänzenden Strategie der Dekarbonisierung der Gebäude, die bis 2035 nicht energetisch saniert werden können, Düsseldorf in die Klimaneutralität bis 2035 zu führen.

Um eine möglichst hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit der Kommunalen Wärmeplanung zu erreichen, kooperiert die Stadtverwaltung eng mit dem lokalen Versorgungsunternehmen Stadtwerke Düsseldorf.

Mit dieser Strategie kann die Stadt Düsseldorf die Geschwindigkeit zur Herstellung der Klimaneutralität beschleunigen und den Ressourceneinsatz optimieren. So macht sie sich nach eigener Aussage unabhängig von den Engpässen sowohl in der Bauwirtschaft wie auch in der personellen Besetzung der Verwaltung. Darüber hinaus wird auch der finanzwirtschaftliche Einsatz optimiert.

Standards im Hochbau (Energieeffizientes Planen und Bauen)

Um den städtischen Gebäudebestand, der von verschiedenen Bauherrenämtern unterhalten wird, auf gleichem Niveau zu halten, hat die Stadt Düsseldorf im Jahr 2022 die „Standards im Hochbau – Energieeffizientes Planen und Bauen“ erstellt.

Die Standards gelten für die Bauvorhaben der Fachämter mit Gebäudemanagementaufgaben (Bauherrenämter) der Stadt Düsseldorf. Sie sind bei allen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie bei Bauunterhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen anzuwenden. Diese Standards sind als zusätzliche Qualitätsanforderungen neben den gesetzlichen Bestimmungen zu verstehen und unterstützen die Stadt Düsseldorf in ihren Anstrengungen, ihr erklärtes Klimaziel der THG-Neutralität bis 2035 zu erreichen.

Alle vorgenannten strategischen Konzepte münden im „Klimaschutzkonzept Düsseldorf 2025, Handlungsprogramm 2025 und Masterplan 2050“. Da dieses Klimaschutzkonzept noch auf das

Zieljahr 2050 ausgerichtet ist, musste Düsseldorf die geplanten Maßnahmen zur THG-Neutralität 2035 um 15 Jahre beschleunigen. So hat der Rat 2019 den Pfad zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 beschlossen. Vorausgegangen war die Aufforderung an die jeweils zuständigen Fachämter, in ihrem Zuständigkeitsbereich Schlüsselmaßnahmen zu identifizieren, die ein erhebliches CO₂-Minderungspotential aufweisen. Auf dieser Grundlage wurde für die vier Sektoren private Haushalte, Handel/ Dienstleistungen/ Industrie/ Gewerbe, Verkehr und städtische Einrichtungen je ein Umsetzungspfad entwickelt, um die erforderlichen CO₂-Minderungen zu erreichen. Die Verwaltung weist darauf hin, dass der Anteil der CO₂-Emissionen, die direkt durch die städtischen Einrichtungen verursacht werden, mit zwei Prozent der Gesamtemissionen der Stadt gering sei. Um allerdings auf dem Weg zur Klimaneutralität glaubhaft zu bleiben, müsse die Stadt als Initiator und Motor im Klimaschutz als Vorbild dienen. Die notwendige Emissionsreduzierung bis 2035 für die städtischen Einrichtungen und die anderen Sektoren hat die Stadt Düsseldorf seinerzeit in der Beschlussvorlage beziffert. Allein die Umstellung auf Ökostrom in allen städtischen Gebäuden leistet nach Aussage der Stadt knapp die Hälfte des für diesen Sektor städtische Einrichtungen erforderlichen Minderungsbetrages.

Ein weiterer wichtiger Hebel auf dem Weg zur Klimaneutralität im Gebäudebestand der Stadt sind Maßnahmen, die der Minderung des Wärmeverbrauchs dienen, wie der Hydraulische Abgleich, die Erneuerung der Heizungsverteiler bzw. der Regelungstechnik, die Erneuerung von Wärmeerzeugungsanlagen bzw. die Umstellung von Öl auf Pelletheizungen sowie der Anschluss von städtischen Gebäuden an die Fernwärme (siehe Ausführungen zur KWP).

Natürlich wird auch die vor genannte Solaroffensive und die Umrüstung von Beleuchtungsanlagen auf LED-Beleuchtung Emissionen einsparen.

Ein weitaus größerer Faktor ist allerdings die Sanierung der energetisch schlechtesten Gebäude. Die 20 energetisch schlechtesten städtischen Gebäude wurden bereits ermittelt, Prioritätenlisten erstellt und die Sanierungen befinden sich zum Teil in der Umsetzung. Zusätzlich führt Düsseldorf auch an anderen Gebäuden energetisch relevante Teilsanierungen, wie z. B. Fenstererneuerungen, Dach- und/oder Fassadensanierungen, durch. Diese Maßnahmen sind von den hochbauenden Fachämtern umzusetzen. Hier ist es wichtig, entsprechendes Fachpersonal zu akquirieren.

Für die 20 Standorte mit den höchsten CO₂-Einsparpotenzialen hat die Stadt Düsseldorf Energiekonzepte erstellen lassen. Diese Energiekonzepte sind mit Energieeinsparungsprognosen in Prozent sowie CO₂-Einsparungen in Tonnen pro Jahr ausgewiesen. Damit werden Prioritäten ermittelt, nach denen die ersten energetischen Ertüchtigungen erfolgen. Damit alle städtischen Gebäude erfasst und sukzessive energetisch ertüchtigt werden, sollte die Stadt Düsseldorf diese Energiekonzepte für alle kommunalen Gebäude erstellen.

→ Empfehlung

Um den notwendigen finanziellen und personellen Aufwand der energetischen Ertüchtigung der städtischen Gebäude zu ermitteln, sollte das Gebäudemanagement der Stadt Düsseldorf nach und nach Energiekonzepte für alle Gebäude erstellen und Vorplanungen für die Sanierungen anstoßen.

Richtigerweise befinden sich auch weitere Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2035. Diese unterstützen die baulichen Klimaschutzmaßnahmen in der Gebäudewirtschaft maßgeblich und befinden sich zum Teil bereits in der Umsetzung, wie z. B.:

- Personal akquirieren
- Schulungen städtischer Mitarbeiter
- Fortbildung für Fachkräfte Photovoltaik
- Erstellung von Teilkonzepten zur Klimaneutralität der städtischen Gebäude
- Machbarkeitsstudien erstellen

Grundsätzlich ist auch jede Fläche, die eingespart werden kann, ein Beitrag zur THG-Neutralität. Düsseldorf optimiert seinen städtischen Gebäudebestand bei Bedarf. Zurzeit laufen z. B. die Planungen für ein neues technisches Rathaus. Das bisher genutzte Gebäude ist energetisch in einem sehr schlechten Zustand und flächenmäßig entspricht es nicht den aktuellen Notwendigkeiten. Auch machen veränderte Arbeitsstrukturen eine Anpassung an neue Arbeitswelten (mobiles Arbeiten, Home-Office, alternierende und mobile Telearbeit) notwendig. Hierzu verweisen wir auf die Prüfgebiete Mobilitätsmanagement und Informationstechnik, die ebenfalls die Thematik der Arbeitsplatzorganisation ansprechen.

Die Stadt Düsseldorf geht nach eigener Aussage davon aus, neben der energetischen Sanierung von Gebäuden mit der ergänzenden Strategie der Kommunalen Wärmeplanung und klimaneutrale Wärmerversorgung der Gebäude, die bis 2035 nicht energetisch saniert werden können, Düsseldorf in die Klimaneutralität bis 2035 zu führen. Eine vollständige energetische Sanierung des Gebäudebestandes bis 2035 würde die Stadt finanziell und personell überfordern.

Hinsichtlich der Frage der Finanzierung fordert die Stadt Düsseldorf die Landes- und Bundesregierung um Unterstützung auf.

→ Feststellung

Zum Erreichen der Klimaneutralität der städtischen Gebäude bis 2035 beziffert die Stadt Düsseldorf den notwendigen investiven Finanzbedarf für bauliche Erhaltungsmaßnahmen sowie energetische Ertüchtigungen auf rund 4 Mrd. Euro. Das entspricht durchschnittlich 333 Mio. Euro pro Jahr. In den Jahren 2020 bis 2023 hat die Stadt im Durchschnitt pro Jahr rund 177 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investiert, sodass sie ihre jährlichen Investitionen in den kommenden Jahren erhöhen muss.

Die Stadt Düsseldorf setzte von 2020 bis 2023 insgesamt 708,3 Mio. Euro für investive Hochbaumaßnahmen zur baulichen Erhaltung ihrer kommunalen Gebäude und auch für Neubaulmaßnahmen ein. Im Durchschnitt sind dies rund 177 Mio. Euro pro Jahr.

Finanzmitteleinsatz investiv für städtisches Gebäudeportfolio Düsseldorf in Mio. Euro

	2020	2021	2022	2023
Summe	137,6	160,3	175,7	234,7

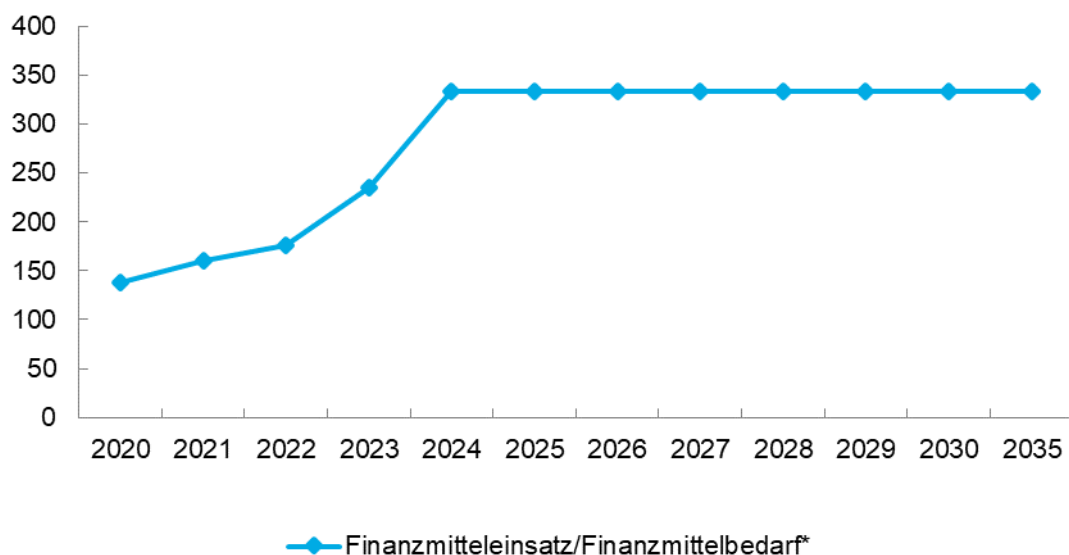
Quelle: Angaben der Stadt Düsseldorf

Die Stadt Düsseldorf geht nach eigener Angabe davon aus, dass zum Erreichen der THG-Neutralität durch eine Sanierung der städtischen Gebäude grob geschätzt Finanzmittel in Höhe von

4 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 notwendig wären. Diesen Finanzmittelbedarf validiert Düsseldorf nach Vorliegen der Kommunalen Wärmeplanung, denn die Stadt setzt neben einer vollständigen energetischen Sanierung von Gebäuden auf die ergänzende Strategie der Kommunalen Wärmeplanung mit Dekarbonisierung durch klimaneutrale Wärmeversorgung von städtischen Gebäuden, um Düsseldorf in die Klimaneutralität bis 2035 zu führen.

Gleichwohl verteilen wir in der nachfolgenden Grafik modellhaft die in den Jahren 2020 bis 2023 tatsächlich für investive Hochbaumaßnahmen eingesetzten Finanzmittel³⁴ und die Finanzmittel, die nach grober Einschätzung der Stadt Düsseldorf bis 2035 benötigt würden, um durch Baumaßnahmen THG-Neutralität der städtischen Gebäude zu erreichen. Dieser Finanzbedarf beinhaltet alle baulichen und technischen Maßnahmen an allen städtischen Gebäuden. Für die ersten vier Jahre stellen wir den investiven Finanzmitteleinsatz dar. Den beschriebenen notwendigen Finanzmittelbedarf verteilen wir linear auf die zwölf Jahre ab 2024 bis zum gesetzten Ziel der Klimaneutralität 2035. So ergibt sich ein jährlicher Finanzmittelbedarf von rund 333,4 Mio. Euro.

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf für die kommunalen Gebäude Düsseldorf in Mio. Euro



* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN (Angabe Stadt Düsseldorf)

Ein deutlicher Anstieg des Finanzmitteleinsatzes zum Erreichen der THG-Neutralität durch Baumaßnahmen bei den städtischen Gebäuden ist erkennbar. Den Finanzmittelbedarf zum Erreichen der THG-Neutralität der städtischen Gebäude wird die Stadt Düsseldorf nach Fertigstellung der kommunalen Wärmeplanung 2026 verifizieren. Die Stadt Düsseldorf setzt neben der Sanierung zusätzlich auf Wärmeerzeugung in den städtischen Gebäuden durch klimaneutrale Versorgungsarten um das Klimaziel 2035 zu erreichen, weil sie nach eigenen Angaben bis

³⁴ Die Stadt Düsseldorf weist darauf hin, dass die für die Jahre 2020 bis 2023 insgesamt ausgewerteten 708,3 Mio. Euro (durchschnittlich 177. Mio. Euro jährlich) nicht nur in bauliche Erhaltung, sondern in alle Baumaßnahmen der hochbauenden Ämter inklusive zusätzlicher Neubauten investiert wurden. Eine differenziertere Auswertung war nicht möglich.

2035 den Gebäudebestand nicht umfassend sanieren kann. Gleichwohl wird sie voraussichtlich den Finanzmitteleinsatz für Baumaßnahmen im städtischen Gebäudebestand zukünftig erhöhen müssen. Außerdem gilt es zu berücksichtigen, dass alle Maßnahmen weiteren Schwierigkeiten bei der Umsetzung unterliegen. Das Personal zur Durchführung der Maßnahmen muss in der Stadt Düsseldorf vorhanden sein und die Stadt muss entsprechende Fachfirmen finden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf muss voraussichtlich zum Erreichen der THG-Neutralität bis 2035 ihre Investitionen in die städtischen Gebäude erhöhen. Nach Vorliegen der Kommunalen Wärmeplanung sollte die Stadt daher schnellstmöglich das weitere Vorgehen bis 2035 aufzeigen und beschließen lassen.

Die Stadt Düsseldorf stellt seit 2021 jährlich einen Betrag in Höhe von 60 Mio. Euro zusätzlich für Maßnahmen des Klimaschutzes in den kommunalen Haushalt ein. Diese Mittel sind für alle Klimaschutzmaßnahmen der Verwaltung einzusetzen, unterstützen aber auch Maßnahmen zur energetischen Sanierung städtischer Gebäude. Bedingt durch Personalengpässe, aber auch durch Schwierigkeiten in der Auftragsvergabe (fehlende Fachfirmen oder Materialien), können nicht immer alle Mittel des Klimaschutzetats verwendet werden. Die verbleibenden Mittel werden als Ermächtigung in das nächste Haushaltsjahr übertragen und stehen weiter zur Verfügung.

Aus dem jährlichen Controllingbericht zur „Verwendung der Mittel aus dem Ratsbeschluss RAT/111/2021 Klimaschutzprogramm 2035“ wird deutlich, welche Finanzmittel für welche Maßnahmen zur Verfügung gestellt worden sind und wieviel Düsseldorf davon bereits gebunden bzw. verausgabt hat.

5.5.4 Treibhausgasbilanz

- Die Energie- und THG-Bilanz 2022 der Gesamtstadt Düsseldorf zeigt deutlich, welche Energieträger und Endnutzer wieviel Energie verbraucht haben und wieviel Emissionen dadurch entstanden sind.

Eine Stadt sollte über eine Treibhausgasbilanz (THG-Bilanz) verfügen. Hiermit wird die Möglichkeit gegeben, mit Hilfe geeigneter Messgrößen die Wirksamkeit und die Erfolgskontrolle eigener Klimaschutzbemühungen zu protokollieren.

Die Europäische Union, die Bundesrepublik Deutschland und das Land Nordrhein-Westfalen haben konkrete Klimaschutzziele vereinbart. Auch die **Stadt Düsseldorf** hat analog dieser Vorgaben eigene Ziele zum Klimaschutz der Gesamtstadt vereinbart. Elementarer Bestandteil der eigenen Bemühungen ist eine THG-Bilanz, die den Ist-Zustand der Emissionen festhält sowie den Verlauf der Emissionsreduzierungen dokumentiert.

Eine THG-Bilanz beschreibt alle klimawirksamen Emissionen innerhalb definierter Systemgrenzen. Sie schafft somit die notwendige Transparenz, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zum Klimaschutz Wirkung zeigen und ob die gesetzten Ziele in der vorgegebenen Zeit erreicht werden können.

Die Stadt Düsseldorf erstellt seit 1987 THG-Bilanzen. Die bisher eingesetzte Methodik ist auf Grund der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes nicht mehr sinnvoll. Daher wendet Düsseldorf seit der Bilanz 2020 die sogenannte „BISKO-Methodik (Bilanzierungs-Systematik Kommunal)“ an, die auf Basis von CO₂-Äquivalenten³⁵ (CO₂eq) rechnet und u.a. die Emissionen der Vorketten in der Berechnung mitberücksichtigt. Hierdurch wird das Ergebnis rechnerisch zwar etwas schlechter als in den Vorjahren. Insgesamt wird mit der BISKO-Methode aber ein genaueres und umfassenderes Ergebnis dargestellt. Die vorliegende THG-Bilanz 2022 der Stadt Düsseldorf erfasst alle Energieverbräuche, die im Stadtgebiet im Jahr 2022 angefallen sind. Es handelt sich um eine sogenannte endenergiebasierte Territorialbilanz.

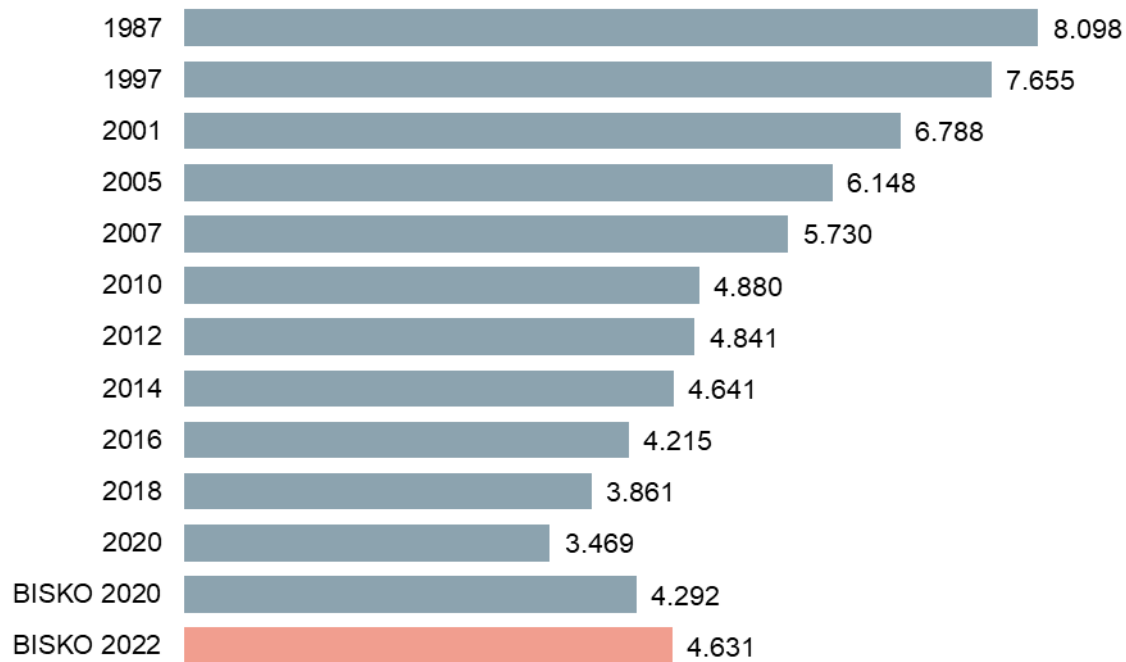
Die THG-Bilanz 2022 wurde anhand von Daten der Stadtwerke Düsseldorf AG, der Netzgesellschaft Düsseldorf mbH, des Landesamtes für Information und Technik NRW (IT NRW), der Schornsteinfegerinnung des Regierungsbezirks Düsseldorf sowie der städtischen Fachämter und des Stadtentwässerungsbetriebs erstellt. Die Daten für den Verkehrsbereich wurden von der Rheinbahn AG (ÖPNV) sowie durch das Institut für Energie- und Umweltforschung (Ifeu) basierend auf Zählungen und regionalen Modellen des Umweltbundesamtes bereitgestellt.

Den Emissionsfaktor von Ökostrom könnte Düsseldorf nach dem gültigen Verfahren zur CO₂-Bilanzierung mit 0,0 festsetzen. Mit Bezug von zertifiziertem Ökostrom werden CO₂-Emissionen vermieden. Allerdings richtet sich die Stadt Düsseldorf nach den Empfehlungen zur Erstellung der THG-Bilanz entsprechend der BISKO-Methode und setzt den Bundesstrommix zur Ermittlung der Emissionen an.

Um die historische Entwicklung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen in Düsseldorf weiter abbilden zu können, wurde die THG-Bilanz für das Jahr 2020 sowohl nach der alten Düsseldorfer Methodik als auch nach der neuen BISKO-Methodik erstellt. Ab 2022 wird die THG-Bilanz nur noch nach der aussagekräftigeren BISKO-Methode erstellt.

³⁵ CO₂-Äquivalente beinhalten neben CO₂ auch andere Treibhausgase wie Methan (CH₄) oder Lachgas (N₂O), wobei die Klimawirkung der anderen Treibhausgase entsprechend umgerechnet werden.

CO₂-Emissionen Düsseldorf (territorial) in 1.000 Tonnen



nach der BISKO-Methode: CO₂eq-Emissionen

Seit Beginn der Erstellung von THG-Bilanzen im Jahr 1987 sind die Treibhausgasemissionen in Düsseldorf um 57,2 Prozent gesunken. Die Umstellung der Bilanzierungs-Methode im Jahr 2020 hat aber gezeigt, dass Düsseldorf mehr klimaschädliche Treibhausgase ausgestoßen hat als die reinen Verbrauchswerte der vergangenen Bilanzen dargestellt haben. Hier werden auch die Emissionen der energetischen Vorketten (Herstellung, Transport usw.) und weitere Treibhausgase, wie Methan (CH₄) oder Lachgas (N₂O) als CO₂eq-Emissionen bilanziert. Aus diesem Grund liegen die jährlichen Emissionen im Jahr 2022 mit 4,6 Mio. Tonnen ungefähr auf dem Niveau von 2014.

Die Emissionen sind von 2020 auf 2022 um 7,9 Prozent gestiegen. Ursächlich ist hier die Energiekrise durch den Ukraine-Krieg. Es wurde zwar an der Energie gespart, aber durch den Gas-mangel musste die benötigte Energie durch andere fossile Energieträger hergestellt werden. Zusätzlich herrschte in 2022 nach Ende der Corona-Pandemie ein im Vergleich zu 2020 wieder gleich hohes Verkehrsaufkommen.

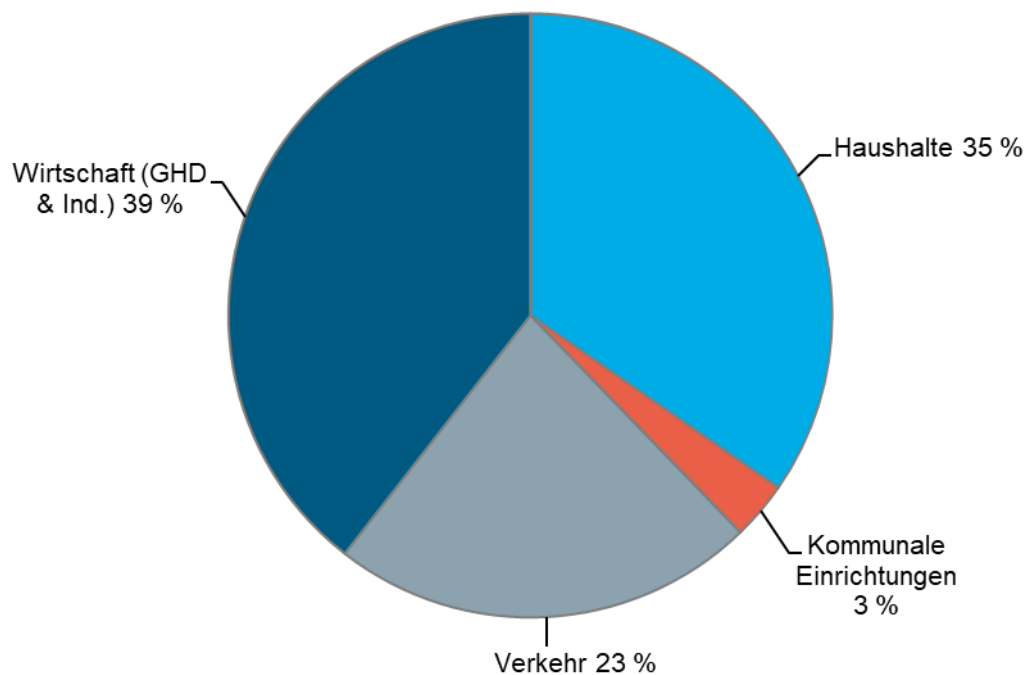
Die THG-Bilanz zeigt, dass die Stadt Düsseldorf vom Ziel, 2 Tonnen CO₂eq je Einwohner und Jahr gesamtstädtisch zu emittieren, noch weit entfernt ist. Im Pfad zur Klimaneutralität 2035 aus 2019 schreibt die Stadt Düsseldorf, dass auf Basis der Bevölkerungsprognose bis 2035, die von 693.406 Einwohnerinnen und Einwohnern ausgeht, die gesamtstädtischen Emissionen auf einen Wert von 1,387 Millionen Tonnen sinken müssen, damit die Klimaneutralität in Düsseldorf hergestellt wird.

Um das selbstgesteckte Ziel der THG-Neutralität bis 2035 zu erreichen, muss die Stadt Düsseldorf daher weiterhin alles unternehmen, um die THG-Emissionen zu senken.

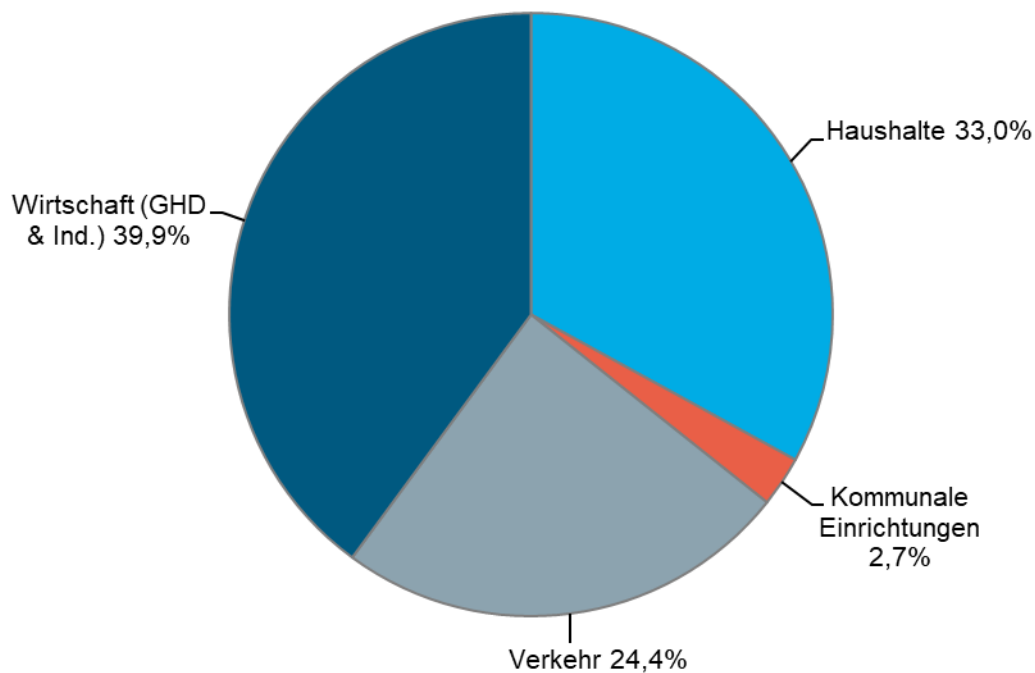
Weiter zeigt die THG-Bilanz 2022 den Energieverbrauch sowie die THG-Emissionen in CO_{2eq} je Sektor und Energieträger für das Jahr 2022. Diese Ergebnisse haben wir in den folgenden Grafiken dargestellt. Hier lässt sich erkennen, dass der Energieverbrauch der Kommunalen Einrichtungen mit nur 3 Prozent und auch deren Anteil der ausgestoßenen Emissionen mit 2,7 Prozent sehr gering ist. Die Stadt Düsseldorf hat bereits viele Maßnahmen umgesetzt bzw. angestoßen um die THG-Emissionen in ihrem Verantwortungsbereich zu reduzieren und damit ihrer gesetzlich geforderten Vorbildfunktion gerecht zu werden.

Deutlich zu erkennen ist, dass der Sektor Wirtschaft (Gewerbe, Handel, Dienstleistung und Industrie) bei beiden Betrachtungen den größten Anteil hat.

Energieverbrauch nach Sektoren Düsseldorf in Prozent 2022*



THG-Emissionen nach Sektoren Düsseldorf in Prozent 2022*



Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen nach Energieträgern Düsseldorf 2022*

	Erdgas	Strom	Fernwärme	Kohle, Heizöl, Flüssiggas	Treibstoffe	Biomasse, Biogas	Umweltwärme, Solarthermie	sonstige
Energieverbrauch in GWh	5.856	3.049	1.151	780	3.113	103	14	358
THG-Emissionen (CO ₂ -eq) in 1.000 t	1.505	1.540	134	282	1.043	8	1	118

*Quelle: Energie- und Treibhausgasbilanz 2022, Klimafreundliches Düsseldorf, Seite 13

An der Verteilung der THG-Emissionen ist zu erkennen, dass ein großes Einsparpotenzial im Bereich der Wärmeversorgung besteht. Durch die Sanierung der Gebäudehülle sowie Erneuerung der Heizsysteme können Wärmebedarfe und Emissionen in erheblichem Umfang reduziert werden.

Im Sektor Kommunale Einrichtungen sind die überwiegenden THG-Emissionen den kommunalen Liegenschaften zuzuordnen. Somit ergeben sich in der Stadt Düsseldorf durch die energetische Sanierung der städtischen Gebäude die größten Einspareffekte.

Um das ehrgeizige Ziel der THG-Neutralität bis 2035 für die gesamte Stadt Düsseldorf zu erreichen, müssen alle Akteure mitgenommen werden. Die Stadt Düsseldorf unterstützt die Bürgerinnen und Bürger wie auch die lokale Wirtschaft mit verschiedenen Angeboten. Das beginnt bei Veröffentlichungen, Informationen, Veranstaltungen, Beratungen usw. bis hin zu verschiedenen Förderprogrammen, die die Stadt, neben Landes- und Bundesförderprogrammen, für die Umsetzung von Energiesparmaßnahmen und die Reduzierung von Emissionen aufgelegt hat.

5.5.5 Energiemanagement

- Die Stadt Düsseldorf betreibt ein Energiemanagement. Eine Schnittstelle zur Energieabrechnung hat sie implementiert.

Mit einem Energiemanagement sollte eine Stadt ihre organisatorischen und technischen Abläufe sowie Verhaltensweisen so beeinflussen, dass sie den gesamten Energieverbrauch unter wirtschaftlichen und Klimaschutztechnischen Gesichtspunkten senken kann. Somit sollte sie die Energieeffizienz kontinuierlich steigern. In einem Energiemanagementsystem sollte eine Stadt ihre Energiepolitik, Planung, Einführung und Umsetzung sowie Kontrolle erfassen, um eine kontinuierliche Verbesserung des Energiebedarfs zu erreichen.

Das Gebäudemanagement der **Stadt Düsseldorf** erhält einmal monatlich bzw. jährlich ihre tatsächlichen Energieverbräuche anhand von Verbrauchszählerablesungen und den damit eingehenden Abrechnungen vom Energieversorger. Daneben erhält das Gebäudemanagement täglich die Strom- ($\frac{1}{4}$ Stunden-Messung, ca. 200 Abnahmestellen) und Gas-Lastgangsdaten (1 Stunden-Messung, ca. 20 Abnahmestellen) großer Abnahmestellen vom Energieversorger. Die Daten der Energieabrechnungen und der Lastgangsdaten werden automatisiert in die Energiemanagementsoftware importiert.

Die Stadt Düsseldorf hat alle ihre Gebäude in die Software aufgenommen. Es ist geplant, ein „Zähler-Smart-Meter-System“ einzuführen, bei dem die Gebäudeleittechnik die Zählerstände direkt an das Gebäudemanagement weiterleitet. Geplant ist die Weitergabe der Zählerstände von Strom, Gas, Fernwärme und Wasser. Das System soll sukzessive weiter verfeinert werden und immer genauere und umfangreichere Daten liefern.

Strom nutzt die Stadt Düsseldorf für ihre kommunalen Gebäude ausschließlich in Form von Ökostrom nach Kriterien des Umweltbundesamtes. Dies hat der Rat der Stadt beschlossen und die Stadt setzt es seit 2021 um.

Das Energiemanagement wird unter anderem dazu genutzt, Energieeinsparungen durch z. B. energetische Ertüchtigung der Gebäude zu dokumentieren. Es zeigt aber auch notwendige energetische Ertüchtigungen oder Extremverbräuche durch Defekte oder Nutzerverhalten. Zugriff auf die Daten haben neben der Gebäudewirtschaft auch die Bauleitungen. Zusätzlich wird Düsseldorf künftig Grenzwerte definieren. Beim Überschreiten dieser Werte erfolgen Warnmeldungen durch das System. Dann reagiert das Controlling, informiert Hausmeister, Nutzer und Bauleiter und fordert sie zur Behebung auf.

Schulungen für die Hausmeister sollen ihnen die Klimaziele näherbringen und für Abweichungen sensibilisieren. Weiter gibt es das Anreizsystem 50:50. Das bedeutet, 50 Prozent der eingesparten Energiekosten werden dem Nutzer zur Verfügung gestellt.

Für die energetisch schlechtesten Gebäude definiert die Stadt Düsseldorf Energiesparmaßnahmen mit den Zielen, die Verbräuche, Kosten und CO₂-Emissionen zu senken.

Eine Schnittstelle zwischen dem Energiemanagement und der Energieabrechnung wurde eingeführt und digitalisiert die Arbeitsschritte der Abrechnung.

5.5.6 Monitoring

- Ein Monitoring als unterjähriges Controlling-Instrument des städtischen Gebäudebestands erfolgt in der Stadt Düsseldorf über eine entsprechende Software mit einem regelmäßigen Berichtswesen.

Die klimaschutzrelevanten Entscheidungen, Projekte und Maßnahmen wirken vielfach erst langfristig. Daher sind die von Politik und Verwaltungsführung einer Stadt beschlossenen Ziele in der Regel auch eher langfristig gesetzt. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen. Dabei sollte eine Stadt Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte sie beurteilen, inwieweit sie die gesetzten Ziele realisiert.

Die **Stadt Düsseldorf** hat in 2024 eine Software für das Monitoring der Energie- und Treibhausgasdaten in Betrieb genommen. Es erleichtert die Datenermittlung der kommunalen Gebäude für die THG-Bilanz. Gleichzeitig hat sie damit ein gutes Instrument für das Energiecontrolling in Betrieb genommen.

Die Stadt Düsseldorf schreibt regelmäßig Energie-, CO₂- und Wasserkennwerte bezogen auf die Fläche fort. Ihre Entwicklung stellt sie im jährlich erscheinenden Energiebericht dar. Die Leitlinien, auch die energetischen, für die kommunalen Gebäude werden zurzeit überarbeitet und liegen dann in einer aktuellen Version vor. Die Anlagentechnik in Gebäuden, die vor kurzem erstellt oder saniert wurden, entspricht den Standards. Andere Gebäude werden im Zuge von Sanierungen oder energetischen Ertüchtigungen den Standards der Stadt Düsseldorf angepasst.

Eine interkommunale Einordnung des Energieverbrauchs in den städtischen Schulen liefert die gpaNRW im gpa-Kennzahlenset.

5.5.7 Bauinvestitionscontrolling (BIC)

- Die Stadt Düsseldorf verfügt über ein gut strukturiertes Bauinvestitionscontrolling.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) sollte bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Bedarfsfeststellung unterstützen. Im weiteren Verfahrensablauf wird die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten möglichst abgesichert. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern.

Die **Stadt Düsseldorf** betreibt bereits seit 1991 ein Bauinvestitionscontrolling. Dieses wurde immer weiter verbessert und befindet sich jetzt auf einem Stand, der, nach Angabe der Stadt Düsseldorf, eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der Hoch- und Tiefbauten über die gesamte Projektzeit ermöglicht. Gleichzeitig werden Bedarfe im Hinblick auf die

notwendigen Anforderungen untersucht und verschiedene Realisierungsmöglichkeiten abgewogen. Das Bauinvestitionscontrolling der Stadt Düsseldorf begleitet die Baumaßnahmen während der gesamten Bauphase durch ein umfangreiches Termin- und Finanzcontrolling.

Um das BIC in den Prozess einer Baumaßnahme einzubinden, hat die Stadt Düsseldorf die „Geschäftsanweisung zur Durchführung von Maßnahmen im Baubereich“ (GA Bau) erlassen. Diese wird ergänzt durch einen grafischen Prozessablauf und Checklisten.

Das BIC ist eine Abteilung im Finanzdezernat, dem Büro der Kämmerin, angesiedelt. Die Einbindung des BIC's erfolgt bereits vor der Planungsphase einer Baumaßnahme. Das nutzende Fachamt (Bauherrenamt) erstellt eine Bedarfsanmeldung, stellt die Notwendigkeit, sowie das Raumprogramm dar und beschreibt die Maßnahme. Das BIC prüft den Sachverhalt und nimmt Stellung. Das Bauherrenamt legt die Baumaßnahme mit der Stellungnahme des BIC's der Verwaltungskonferenz zur Entscheidung vor.

Die Verwaltungskonferenz prüft die Notwendigkeit dieser Maßnahme und erteilt ggfs. dem Bauherrenamt den Auftrag, einen Projektvorschlag mit möglichen Alternativen zu erarbeiten.

Nach Freigabe durch die Verwaltungskonferenz wird das Projekt konkretisiert. Es werden detaillierte Raum- und Funktionsprogramme erstellt. Die Standards im Hochbau der Stadt Düsseldorf werden angewandt oder Abweichungen davon erläutert. Das Hauptamt (Amt 10), als zentrale Steuerungsstelle für die Verwaltung, wird bei Bedarf in den Prozess eingebunden. Es wird involviert, wenn Bedarfsanmeldungen mit neuem Stellenbedarf einhergehen oder organisatorische Flächenoptimierungsmaßnahmen z. B. durch „Desk Sharing“ der Zustimmung von Amt 10 bzw. des Personalrates bedürfen.

Nach der Konkretisierung des Bedarfes erstellt das Bauherrenamt einen Bedarfsdeckungsvorschlag. Hierin stellt das Bauherrenamt die Art und Weise der Bedarfsdeckung dar und erläutert die möglichen Alternativen.

Mit dem Beschluss der Umsetzung von maximalen energetischen Standards und einer Kreislaufwirtschaft (Cradle to Cradle Prinzip) in der Stadtverwaltung, werden auch Rückbaufähigkeit und -kosten berücksichtigt. Diese gehören, wie auch die laufenden Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, zu den finanziellen Notwendigkeiten im Lebenszyklus eines Gebäudes.

Der Bedarfsdeckungsvorschlag wird wieder dem BIC und auch der Kämmerin zur Abstimmung vorgelegt. Mit diesen Stellungnahmen wird in der Verwaltungskonferenz eine Entscheidung herbeigeführt. Sollten Nutzer und Bauherrenamt nicht identisch sein, wird auch der Nutzer in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Wenn die Verwaltungskonferenz dem Bedarfsdeckungsvorschlag zugestimmt hat, legt das Bauherrenamt diesen den politischen Gremien zur Bedarfsbeschlussfassung vor. Hierbei sind die Wertgrenzen der Zuständigkeitsordnung (ZO) zu beachten.

Grundlagen für den Bedarfsbeschluss sind je nach Bedarfsdeckung:

- das Raum- und Funktionsprogramm
- die Vorplanung (Leistungsphase 2 HOAI)

- die Kostenschätzung gemäß der für das Bauvorhaben gültigen gesetzlichen Vorschrift
- ein marktüblicher Vergleichswert für ein Leasing- oder Kaufangebot unter Berücksichtigung eines aktuellen Wertgutachtens des Liegenschaftsamtes
- Kosten für die Vermögensanteile der Nutzerin bzw. des Nutzers (z. B. Mobiliar, Geräte, Außenanlagen) sind Bestandteil des Bedarfsbeschlusses und bedürfen keines gesonderten Beschlusses

Wird von den Regelungen der GA Bau abgewichen, muss ein Grundsatzbeschluss herbeigeführt und entsprechende weiterführende Grundlagen vorgelegt werden.

Im Anschluss erstellt das Bauherrenamt Planungen und Kostenberechnungen. Diese sind nach Unterzeichnung aller Beteiligten dem BIC, der Kämmerei und dem Amt für kommunale Prüfung (ehem. RPA) zur Bestätigung vorzulegen. Danach erfolgt die Freigabe der Finanzmittel für das Bauvorhaben. Sollten sich im Lauf der Maßnahme Änderungen in wesentlichen Punkten oder mit finanziellen Auswirkungen ergeben, ist eine erneute Stellungnahme des BIC einzuholen und entsprechend festgelegter Wertgrenzen eine Entscheidung herbeizuführen.

Für die amtsinterne Steuerung und zur monatlichen Vorlage für das BIC führt das Bauherrenamt Statusberichte über den Projektstand. Diese zeigen einen Plan-Ist-Vergleich mit Abweichungen, möglichen Risiken und Auswirkungen sowie ggf. Maßnahmen zum Gegensteuern. Die Verwaltungskonferenz und die Ausschüsse sind von den Bauherrenämtern halbjährlich über den Projektstand zu informieren.

Durch das Regelwerk „Standard_Hochbau_Energieeffizientes_Planen_und_Bauen_Sep_2022“ und die Kontrolle der Einhaltung durch das BIC ist bei jeder Baumaßnahme der Schwerpunkt auf klimagerechtes Bauen gelegt.

5.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Gebäudewirtschaft – Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft					
F1	Bisher hat die Stadt Düsseldorf noch nicht alle ihre städtischen Gebäude energetisch bewertet.	175	E1	Um den notwendigen finanziellen und personellen Aufwand der energetischen Ertüchtigung der städtischen Gebäude zu ermitteln, sollte das Gebäudemanagement der Stadt Düsseldorf nach und nach Energiekonzepte für alle Gebäude erstellen und Vorplanungen für die Sanierungen anstoßen.	178
F2	Zum Erreichen der Klimaneutralität der städtischen Gebäude bis 2035 beziffert die Stadt Düsseldorf den notwendigen investiven Finanzbedarf für bauliche Erhaltungsmaßnahmen sowie energetische Ertüchtigungen auf rund 4 Mrd. Euro. Das entspricht durchschnittlich 333 Mio. Euro pro Jahr. In den Jahren 2020 bis 2023 hat die Stadt im Durchschnitt pro Jahr rund 177 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investiert, sodass sie ihre jährlichen Investitionen in den kommenden Jahren erhöhen muss.	179	E2	Die Stadt Düsseldorf muss voraussichtlich zum Erreichen der THG-Neutralität bis 2035 ihre Investitionen in die städtischen Gebäude erhöhen. Nach Vorliegen der Kommunalen Wärmeplanung sollte die Stadt daher schnellstmöglich das weitere Vorgehen bis 2035 aufzeigen und beschließen lassen.	181

6. Ordnungsbehördliche Bestattungen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Anzahl der in der Stadt Düsseldorf gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle insgesamt ist in den Jahren 2020 bis 2023 auf nahezu gleichem Niveau geblieben. Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt beim Median und ist damit unauffällig. Deutlich zu erkennen ist jedoch der signifikante **Anstieg der Bestattungsquote**, also der Anteil der Fälle, in denen die Ordnungsbehörde die vollständige Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle vornehmen muss. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Düsseldorf einwohnerbezogen vergleichsweise **viele Bestattungen** vollziehen müssen, obwohl sie das Ziel verfolgt, durch intensive Ermittlungsarbeiten die Anzahl der vollständig abzuwickelnden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle möglichst gering zu halten.

Die Stadt Düsseldorf stellt durch organisatorische Maßnahmen sicher, dass sie ordnungsbehördliche Bestattungsfälle **fristgerecht** und **im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben** bearbeiten kann. Sie führt für den Aufgabenbereich grundsätzlich Feuerbestattungen durch. Bei religiösen Erfordernissen oder bei konkret festgestellten Bestattungswünschen der Verstorbenen weicht sie von diesem Vorgehen anlassbezogen ab. Somit hält die Stadt die rechtlichen Vorgaben hierzu vollständig ein.

Durch eine interne Handlungsanweisung und eine Checkliste stellt die Stadt eine einheitliche und rechtskonforme Sachbearbeitung sicher. Diese Regelungen sind gut geeignet, um die Sachbearbeitung mithilfe von festgelegten Standards in diesem Aufgabenfeld zu unterstützen.

Die **Aufwendungen je Bestattungsfall** sind in der Stadt Düsseldorf deutlich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nur eine weitere kreisfreie Stadt weist höhere Bestattungskosten je Fall aus. Trotz vergleichsweise **hoher Kostenerstattungen je Fall** gelingt es der Stadt Düsseldorf nicht, den Fehlbetrag auf ein geringeres Niveau zu bringen. Der Fehlbetrag je Bestattungsfall ist in Düsseldorf im Jahr 2023 höher als bei den meisten anderen kreisfreien Städten. Die Stadt sollte analysieren, wie sie ihre Aufwendungen je Fall reduzieren kann.

Die Stadt Düsseldorf setzt einwohnerbezogen **weniger Personal** ein, als rund 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dieser Umstand in Verbindung mit den in diesem Bericht näher beschriebenen Kennzahlen legt den Schluss nahe, dass die Personalausstattung in diesem Aufgabenbereich nicht auskömmlich ist.

6.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

6.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Städten die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt bei der Rechtmäßigkeit und den Verfahrensstandards der Aufgabenerledigung. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz und hier insbesondere der qualitative und quantitative Personaleinsatz.

Die gpaNRW möchte Optimierungshinweise bei den Verfahrensstandards geben und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis positiv beeinflussen können.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Städte in NRW. Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung für das Jahr 2023 erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile differenziert nach Beamten und Tarifbeschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden.

Zudem stellt die gpaNRW einwohner- und fallbezogene Kennzahlen zum Fehlbetrag dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2020 bis 2023 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Der Fehlbetrag bezieht sich auf die Ergebnisrechnung des maßgeblichen Haushaltsjahres. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Stadt die Durchführung der ordnungsbehörd-

lichen Bestattung veranlasst hat. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

6.4 Strukturen

- In der Stadt Düsseldorf wirken sich einige Besonderheiten erhöhend auf die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus. Daraus ergibt sich ein Belastungsfaktor für den Fehlbetrag der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen sowie den Personalbedarf zur Fallbearbeitung.

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Stadt in der Regel nicht beeinflussen. Sie können aber durchaus Einfluss auf die Aufgaben einer Ordnungsbehörde haben und stehen somit im unmittelbaren Zusammenhang.

Die örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen: Örtliche Strukturen Düsseldorf

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Sterbefälle je 10.000 EW*	107	90,02	118	129	135	147	23	2023
Krankenhausbetten je 10.000 EW	67,94	46,40	60,59	79,63	90,02	147	22	2023
Pflegeplätze je 10.000 EW	87,09	76,02	103	112	118	143	23	2022
SGB II-Quote in Prozent ³⁶	10,72	7,49	11,80	13,93	17,03	24,09	23	2022

* Einwohnerin bzw. Einwohner

In der **Stadt Düsseldorf** ist die Zahl der Sterbefälle einwohnerbezogen im Vergleichsjahr 2023 geringer als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle werden nach Angabe der Stadt schwerpunktmäßig aus den Senioreneinrichtungen sowie aus den Krankenhäusern der Maximalversorgung, wie beispielsweise der Universitätsklinik gemeldet. Im Gebiet der Stadt Düsseldorf befinden sich 78 Seniorenpflegeeinrichtungen, 13 Krankenhäuser sowie drei Hospize. Einwohnerbezogen ist die Anzahl der Krankenhausbetten und Pflegeplätze vergleichsweise gering. Insbesondere die Krankenhäuser der Maximalversorgung haben jedoch eine überregionale Bedeutung für das Einzugsgebiet des Ruhrgebietes und des angrenzenden Niederrheins. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch ordnungsbehördliche Bestattungsfälle, bei denen die Verstorbenen ihren gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb der Stadt Düsseldorf hatten. Im Stadtgebiet befindet sich unter den Seniorenheimen eine jüdische Einrichtung. Bei Sterbefällen aus diesem Seniorenheim sind besondere Bestattungsrituale zu berücksichtigen. Zunehmend ergeben sich auch aus der offenen Drogenszene der Stadt Düsseldorf ordnungsbehördliche Bestattungsfälle.

³⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende

Neben den örtlichen Strukturen, die eine Stadt regelmäßig nicht beeinflussen kann, wirkt sich in der Stadt Düsseldorf auch ein anderer Faktor erhöhend auf die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus. Zunehmend erfordern Sterbefälle mit mittellosen bestattungspflichtigen Angehörigen, die im Falle ihrer Bestattungspflicht eine Kostenübernahme nach § 74 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) durch das Sozialamt beantragen, eine Bestattung durch die Ordnungsbehörde. Originär liegt bei diesen Fällen zunächst kein Gefahrenabwehrfall vor, der ein Einschreiten der Ordnungsbehörde erfordern würde. Die Ordnungsbehörde muss jedoch im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig werden, wenn die bestattungsrechtlichen Fristen verstreichen. In Kapitel 6.5.1 „Bestattungsrechtliche Fristen“ gehen wir darauf näher ein.

Die Anspruchsberechtigten sind in der Regel nicht in der Lage, ihren Anspruch fristgerecht bei der Sozialbehörde geltend zu machen und alle für die Bearbeitung erforderlichen Unterlagen zeitgerecht beizubringen. Eine kurzfristige Entscheidung des Sozialamtes findet somit häufig nicht statt. Dies hat zur Folge, dass

- Antragstellende innerhalb der gesetzlichen Bestattungsfristen keine Gewissheit darüber haben, ob das Sozialamt die Bestattungskosten übernehmen wird oder
- sie von Bestattungsinstituten abgewiesen werden, weil die Begleichung der Rechnung nicht gesichert erscheint.

Die bestattungspflichtigen und auch bestattungswilligen Angehörigen sind dann in der Situation, dass sie ihrer Bestattungspflicht und der Totenfürsorge für ihre verstorbenen Angehörigen zwar grundsätzlich gerecht werden wollen. Aufgrund der monetären Ungewissheit werden sie jedoch nicht selbst tätig. Um die bestattungsrechtlichen Fristen zu wahren, muss die örtliche Ordnungsbehörde dann im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig werden und die Einäscherung oder Erdbestattung veranlassen.

Fälle, die vor diesem Hintergrund zu Gefahrenabwehrfällen werden, erhöhen den Personalbedarf und den Aufwand im Aufgabenbereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Düsseldorf 2020 bis 2023

Grundzahlen/Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
EW*	621.877	620.523	619.477	629.047
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	650	653	716	654
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durch die Stadt durchgeführte Bestattung	325	287	336	231
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung	325	366	380	423
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	50,00	56,05	53,07	64,68
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW	10,45	10,52	11,56	10,40
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	5,23	5,90	6,13	6,72

* Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die zu bearbeitenden Bestattungsfälle in den Jahren 2020 bis 2023 liegen auf einem ähnlichen Niveau. Lediglich im Jahr 2022 ergab sich eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr von rund zehn Prozent.

Auffällig ist jedoch, dass die Bestattungsquote, ausgehend vom Jahr 2020 bis zum Jahr 2023, bei nahezu gleichbleibenden Fallzahlen um rund 29 Prozent gestiegen ist. Die Bestattungsquote stellt den Anteil der Fälle, bei denen die Ordnungsbehörde die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle vollständig durchführen musste, an allen gemeldeten Fällen dar. Das ist dann der Fall, wenn keine Bestattungspflichtigen vorhanden bzw. noch nicht ermittelt sind oder diese sich weigern, die Bestattung zu veranlassen. Ursächlich für die gestiegene Bestattungsquote sind vermehrte Fälle, bei denen die Stadt Düsseldorf eine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen musste. Die Fälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung haben von 2020 bis 2023 um rund 30 Prozent zugenommen.

Die Fallzahlensteigerung bei den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen in Verbindung mit der gestiegenen Bestattungsquote durch die Ordnungsbehörde wirkt sich erhöhend auf den Personalbedarf aus. Die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf muss mehr Fälle über einen längeren Zeitraum vollumfänglich bearbeiten. Auch der Fehlbetrag steigt, wenn vermehrt Menschen ohne Angehörige und ohne Nachlass versterben und die Stadt ihre Aufwendungen nicht durch Erträge aus Kostenerstattungen oder dem Nachlass der Verstorbenen refinanzieren kann. In den Kapiteln 6.7 „Personaleinsatz“ und 6.8 „Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren“ gehen wir näher auf die Auswirkungen für die Stadt Düsseldorf durch zunehmende ordnungsbehördliche Bestattungen ein.

Ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	64,68	32,74	53,60	64,46	69,75	82,17	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW	10,40	5,64	8,78	10,39	12,28	16,36	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	6,72	3,05	4,64	6,29	7,41	12,01	22

Bei den gemeldeten einwohnerbezogenen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ordnet sich die Stadt Düsseldorf 2023 einwohnerbezogen im mittleren Bereich des interkommunalen Vergleiches ein. Dagegen hat die Stadt 2023 einwohnerbezogen mehr ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig veranlassen müssen, als die Mehrheit der kreisfreien Städte.

Trotz der in Düsseldorf deutlich gestiegenen Bestattungsquote in den Jahren 2020 bis 2023 liegt die Bestattungsquote der Stadt im Vergleichsjahr 2023 am Median im Vergleich der kreisfreien Städte.

6.5 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

Die Zuständigkeit der Stadt zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Stadt, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen neben der Geeignetheit und Erforderlichkeit unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und des Grundsatzes eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

6.5.1 Bestattungsrechtliche Fristen

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

- Die Stadt Düsseldorf stellt durch organisatorische Maßnahmen sicher, dass sie die bestattungsrechtlichen Fristen bei ihren ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen stets einhält.

Eine Stadt muss die Vorgaben zu den bestattungsrechtlichen Fristen nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW zur Überführung von Toten in die Leichenhalle, zur Erdbestattung und Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung einhalten.

Die **Stadt Düsseldorf** bearbeitet ihre ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stets unter Beachtung der gesetzlichen Fristen. Um auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeit handlungsfähig zu sein, gewährleistet die Stadt die ständige Erreichbarkeit ihrer Ordnungsbehörde über ihren Ordnungs- und Sicherheitsdienst (OSD). Dort können sich außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten der Stadtverwaltung die Seniorenheime, Krankenhäuser oder auch die Polizeibehörde melden und über etwaige ordnungsbehördliche Bestattungsfälle informieren.

In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind, noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde, außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten der OSD als Erstmaßnahme zunächst die Abholung der bzw. des Verstorbenen vom Sterbe- bzw. Auffindeort und lässt diese durch einen Bestatter umgehend in eine Leichenhalle bringen. Durch dieses Vorgehen hält sie die gesetzliche 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW immer ein.

Die Stadt Düsseldorf wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender Urnenbeisetzung auf einem städtischen Friedhof. Dabei hält sie die Frist von zehn Tagen gemäß § 13 Absatz 2 Satz 1 BestG stets ein. Die Urnenbeisetzung nimmt die Stadt innerhalb der sechs Wochen Frist gemäß § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG vor. In der Zwischenzeit bemüht sie sich weiterhin, etwaige bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

6.5.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

Die Bestattungspflicht der Stadt tritt erst ein, wenn nach erfolgten Ermittlungsmaßnahmen der Ordnungsbehörde feststeht, dass

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder
- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorhanden sind.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf ergreift eine Vielzahl von möglichen Maßnahmen zur Ermittlung von Angehörigen. Allerdings verzichtet sie aktuell noch auf die Begehung der Wohnungen der verstorbenen Personen.

Wird einer Stadt ein Todesfall in ihrem Gemeindegebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, muss sie gemäß §§ 24 Abs. 1 i. V. m. 26 Abs. 1 VwVfG NRW den Sachverhalt angemessen ermitteln. Sie muss alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu finden und ihnen deren Bestattung zu ermöglichen.

Sobald der **Stadt Düsseldorf** ein potenzieller ordnungsbehördlicher Bestattungsfall bekannt wird, ermittelt sie zunächst, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Sofern der bzw. die Verstorbene im Seniorenheim gelebt hat, nimmt die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf zunächst telefonisch Kontakt mit der Einrichtung auf. Sofern sie dort keine entsprechend aussagekräftigen Informationen erhält, ermittelt sie über das Einwohnermelde- sowie über das Standesamt der Stadt. Das örtliche Standesamt bedient sich dabei erforderlichenfalls

der Amtshilfe der Standesämter, die für den Geburts- oder Heiratsort der bzw. des Verstorbenen zuständig waren. Parallel nutzt die Ordnungsbehörde der Stadt alle weiteren möglichen Wege, um etwaige verpflichtete Angehörige zu ermitteln, bspw. die Befragung von etwaigen gesetzlichen Betreuungspersonen, Nachbarn, Bekannten, Pflegediensten oder die Recherche im Internet.

Ähnlich geht die Ordnungsbehörde vor, wenn die Polizei den ordnungsbehördlichen Bestattungsfall übergibt. Sofern die Polizei zuvor ein Todesermittlungsverfahren abgeschlossen hat, gibt es durch die polizeilichen Ermittlungen in der Regel bereits eine gute Erkenntnislage, auf die die Ordnungsbehörde zurückgreifen kann.

Sollte der oder die Verstorbene bis zuletzt im eigenen häuslichen Umfeld, beispielsweise im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung gelebt haben, gehört das Aufsuchen und Begehen der häuslichen Umgebung aktuell nicht zur standardmäßigen Ermittlungstätigkeit der Ordnungsbehörde. Nur in Ausnahmefällen, beispielsweise, wenn der oder die Verstorbene in seiner bzw. ihrer Wohnung aufgefunden wird, nimmt die Ordnungsbehörde eine Wohnungsbegehung vor.

Aus Sicht der gpaNRW unterstützt das Aufsuchen und Sichten der Wohnung der oder des Verstorbenen die Ermittlungsarbeit der Ordnungsbehörde. Ziel ist neben dem Auffinden von Stammbuch und familiären Kontaktdaten auch die Eigentumssicherung sowie die Nachschau nach etwaigen hilfsbedürftigen Personen oder Tieren in der Wohnung.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte standardmäßig die Begehung von etwaigen Wohnungen der verstorbenen Personen in ihre Ermittlungstätigkeiten einbeziehen.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Stadt Düsseldorf zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Stadt an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten. Sofern die Stadt zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch rechtzeitig vor Ablauf der Bestattungsfrist ermitteln kann, fordert sie diese sowohl mündlich als auch schriftlich in Form einer Ordnungsverfügung zur eigenständigen Veranlassung der Bestattung auf. Alle von der Ordnungsbehörde kontaktierten Angehörigen erhalten zudem die Telefonnummer und weitere Kontaktdaten des eingesetzten Bestattungsunternehmens.

Gelingt es der Stadt Düsseldorf nicht, rechtzeitig bis zum Ablauf der Bestattungsfrist entsprechend Verpflichtete zu ermitteln, veranlasst sie die Kremierung. Innerhalb der sich anschließenden sechswöchigen Frist zur Beisetzung der Urne versucht die Stadt weiterhin zur Bestattung Verpflichtete zu ermitteln. Gelingt das auch weiterhin nicht, veranlasst die Stadt Düsseldorf abschließend auch die Beisetzung der Urne. Die Stadt dokumentiert ihre Ermittlungsbemühungen und die daraus resultierenden Ergebnisse in ihrer Fachsoftware³⁷.

³⁷ selbst entwickeltes IT-Programm der Stadt Düsseldorf

6.5.3 Art der Bestattung

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese veranlasst.

- ➔ Die Stadt Düsseldorf hält die Vorgaben des § 12 BestG NRW grundsätzlich ein.

Eine Stadt muss die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Düsseldorf** lässt Verstorbene im Zuge ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardmäßig einäschern. Anschließend führt sie eine Beisetzung der Totenasche auf dem Nord- oder dem Südfriedhof durch. Die Beisetzung der Asche erfolgt in Urnengräbern. Sofern der bzw. die Verstorbene eine entsprechende Willensbekundung hinterlassen hat oder religiöse Gründe es erfordern, führt die Stadt die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. In diesem Zusammenhang achtet sie jedoch darauf, dass möglichst keine oder nur geringfügige Mehrkosten anfallen. Somit berücksichtigt die Stadt Düsseldorf bei der Auswahl der Bestattungsart einen etwaigen Bestattungswunsch der bzw. des Verstorbenen und handelt folglich rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

6.5.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Stadt, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

- ➔ Die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme muss eine Stadt ihr Handeln im Wege des Sofortvollzugs nach § 55 Abs. 2 VwVG NRW darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, ist bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne zu veranlassen. Für die Beisetzung der Urne muss eine Stadt das gestreckte Vollstreckungsverfahren nach § 55 Abs. 1 VwVG NRW beachten. Danach ist der bestattungspflichtigen Person die Urnenbeisetzung durch Verwaltungsakt mit entsprechend kurzer Fristsetzung, unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und unter Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben.

Die **Stadt Düsseldorf** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen. Die Gründe dafür können vielfältig sein, z.B., weil sich Angehörige weigern, außerstande sehen oder erst spät ermittelt werden können.

Sobald durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, leitet die Sachbearbeitung ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen wollen, droht die Ordnungsbehörde den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme an. Dabei gibt sie bereits die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten bekannt. Sie ordnet zudem gleichzeitig die sofortige Vollziehung der Ordnungsverfügung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Düsseldorf ihren Bescheid stets durch einen Boten. Bei Personen, welche außerhalb Düsseldorfs wohnen, versendet die Stadt ihren Bescheid per Postzustellungsurkunde (PZU) oder im Zuge von Amtshilfverfahren per Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Beisetzung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Stadt Düsseldorf weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und ordnet die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Absatz 2 Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse an. Den Bescheid stellt sie ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, wird zunächst durch die fristgerechte Kremierung beseitigt. Deshalb beauftragt die Stadt Düsseldorf im Sofortvollzug zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne. Eine sich daran anschließende Urnenbeisetzung ist zur Gefahrenabwehr zunächst nicht erforderlich. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine deutlich längere Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben. Aufgrund dieser ausreichend langen Frist veranlasst die Stadt Düsseldorf eine Urnenbeisetzung im Wege der Ersatzvornahme stets im gestreckten Vollstreckungsverfahren. Das Vorgehen der Stadt Düsseldorf, bei Feuerbestattungen die Einäscherung und die spätere Urnenbeisetzung getrennt vorzunehmen, entspricht somit der gültigen Rechtslage.

6.5.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf kann ihre Kostenerstattungsansprüche für im Wege der Ersatzvornahme durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in den geprüften Jahren nicht immer zeitnah und vollständig geltend machen. Dies wirkt sich negativ auf die Erträge aus Kostenerstattungen aus und belastet den Fehlbetrag.

- Die Stadt Düsseldorf erhebt dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühren, wenn sie ordnungsbehördliche Bestattungen im Wege einer Ersatzvornahme veranlasst hat

Eine Stadt muss gemäß § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1 VwVG NRW i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 7 VO VwVG NRW die bei der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einfordern, wenn diese ihrer Bestattungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sind. Sie erhebt gemäß § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1

VwVG NRW i. V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW zusätzlich eine angemessene Verwaltungsgebühr innerhalb des Gebührenrahmens, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Etwaige Kostenerstattungsansprüche gegenüber verpflichteten Angehörigen möchte die **Stadt Düsseldorf** konsequent durchsetzen. Nach eigenen Angaben der Stadt Düsseldorf sind jedoch aufgrund der hohen Fallbelastung der eingesetzten Fachkräfte Arbeitsrückstände im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen entstanden. Das wirkt sich negativ auf die Erträge aus Kostenerstattungen und den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.

Grundsätzlich erhebt die Stadt ihre im Zusammenhang mit der Beisetzung entstandenen Aufwendungen durch den Erlass eines Leistungsbescheides. Dabei berücksichtigt sie sämtliche Kosten, etwa die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens, des Krematoriums, Gebühren für die Leichenschauen sowie weitere entstandene Aufwendungen. Für die Leistungen der Ordnungsbehörde setzt sie eine Verwaltungsgebühr zwischen 30 und 360 Euro fest. Bei der Bemessung der Gebühr berücksichtigt sie, wie aufwendig die Sachbearbeitung im konkreten Einzelfall war. Für die Gebührenberechnung nutzt sie einen selbst erstellten Berechnungsbogen.

Neben der öffentlich-rechtlichen Vorschrift für die Verpflichtung von Angehörigen zur Durchführung einer Bestattung ist zivilrechtlich in § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) geregelt, dass der Erbe bzw. die Erbin die Kosten der Bestattung zu tragen hat. Demnach sollte die Stadt für den Fall, dass es keine nach Bestattungsrecht verpflichtete Angehörige gibt, ihre Forderungen zum Nachlass beim Amtsgericht formell anmelden.

Aus Sicht der gpaNRW korreliert die Fallbelastung je Sachbearbeitung mit dem Erfolg bei der Geltendmachung von Kostenersatzansprüchen. Mitunter sind die erforderlichen Arbeiten rund um die Kostenerstattungsverfahren zeitintensiv und bedürfen daher ausreichend personeller Ressourcen. Bei einer vergleichsweise hohen Fallbelastung je Sachbearbeitung ist anzunehmen, dass nicht ausreichend personelle Ressourcen für die Verfahren der Kostenerstattungen zur Verfügung stehen. Wir verweisen hierzu auf das Kapitel 6.7 „Personaleinsatz“.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Maßnahmen zur Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen intensivieren, um die Erträge bei ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhöhen und den Fehlbetrag zu verringern.

6.6 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

- ➔ Die verbindlich festgelegten und verschriftlichten Verfahrensstandards unterstützen in der Stadt Düsseldorf eine einheitliche, transparente und rechtmäßige Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle.

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte eine Stadt auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Die **Stadt Düsseldorf** hat durch den Geschäftsverteilungsplan organisatorisch sichergestellt, dass sie ordnungsbehördliche Bestattungsfälle innerhalb der allgemeinen Geschäftszeiten im zuständigen Sachgebiet innerhalb der Ordnungsbehörde bearbeiten kann. Für Zeiten außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten der Ordnungsbehörde hat sie die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde über den OSD sichergestellt. Demnach gewährleistet die Stadt Düsseldorf, dass Sie rund um die Uhr, 365 Tage im Jahr entsprechende Fälle entgegennehmen und die erforderlichen Eilmaßnahmen veranlassen kann.

Über die beim OSD gemeldeten Fälle erhält das zuständige Sachgebiet eine standardisierte Information. Neben den bereits erhobenen Daten zur verstorbenen Person und zum Sachverhalt insgesamt informiert der OSD ebenfalls über bereits veranlasste Maßnahmen, so dass die zuständige Sachbearbeitung den jeweiligen Fall schnell weiterbearbeiten kann.

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BestG ist die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen den örtlichen Ordnungsbehörden zugewiesen. Hierbei handelt es sich um eine gesetzliche Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung mit verbindlicher, sachlich-instanzieller Zuständigkeitsregelung. Insoweit ist es gut und richtig, dass die Stadt Düsseldorf eine Erreichbarkeit ihrer Behörde auch außerhalb der allgemeinen Geschäftszeiten verbindlich und verlässlich organisiert hat.

Die Stadt Düsseldorf hat für die Sachbearbeitung einen Laufzettel sowie eine Abschlussverfügung als Vordruck erstellt. Dort sind alle notwendigen Schritte der Sachbearbeitung als eine Art Checkliste aufgeführt. Diese Dokumente verwendet die Sachbearbeitung standardmäßig für jeden Einzelfall und stellt somit sicher, dass die Sachbearbeitung keine Bearbeitungsschritte übersieht.

Für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall führt die Stadt Düsseldorf eine eigene Akte. Weiterhin nutzt sie zur Unterstützung der Sachbearbeitung die selbst entwickelte Softwareanwendung, welche unter anderem über einen Fristenrechner verfügt. Die Sachbearbeitung fasst alle Unterlagen des Bestattungsfalls zentral zusammen, z.B. die ausgefüllte Checkliste, Sterbeurkunden, Totenschein, Ermittlungsergebnisse und Rechnungen. Zum Abschluss eines Bestattungsfalls erstellt die Sachbearbeitung eine Schlussverfügung. Dort werden alle wesentlichen Fakten zum Fall zusammengetragen und darüber hinaus eine Übersicht über die Ausgaben und Erstattungen fallscharf aufgeführt. Alle Fälle, in denen keine Kostenerstattung möglich ist, werden von der Abteilungsleitung überprüft.

Damit die für die Bestattungsfälle eingesetzten Beschäftigten über entsprechendes Fachwissen verfügen, nehmen die Bediensteten der Stadt Düsseldorf nach Bedarf an Fachseminaren teil.

6.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das Personal, das die Städte für die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen einsetzen. Dies schließt auch den Personaleinsatz für solche Fälle ein, bei denen eine Stadt keine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss. Dazu zählen insbesondere die Fälle, bei denen eine Stadt bestattungspflichtige Angehörige rechtzeitig ermitteln und fristgemäß zur selbstständigen Veranlassung der Bestattung der Verstorbenen bewegen kann.

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2023 hat die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf weniger Personal zur Bearbeitung eingesetzt als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das wirkt sich belastend auf die zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle aus.

Eine Stadt sollte bedarfsgerechte Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen effektiv bearbeiten zu können. Ferner sollte eine Stadt ihr Personal im Bereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren und den Bearbeitungsprozess so weit wie möglich digitalisieren.

Die **Stadt Düsseldorf** setzte 2023 für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen zwei Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Im interkommunalen Vergleich 2023 ergibt sich daraus einwohnerbezogen folgendes Bild:

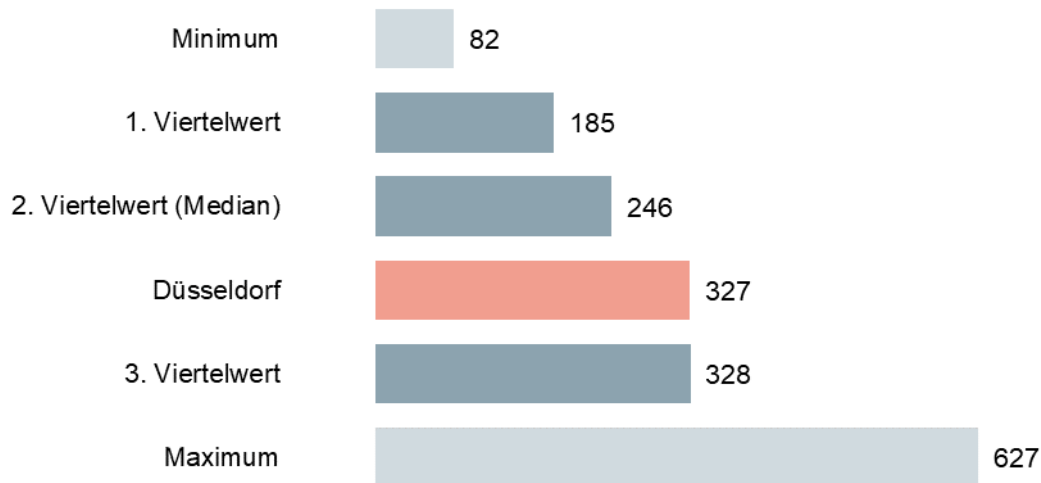
Personaleinsatz ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 EW	0,32	0,09	0,29	0,43	0,54	1,13	23

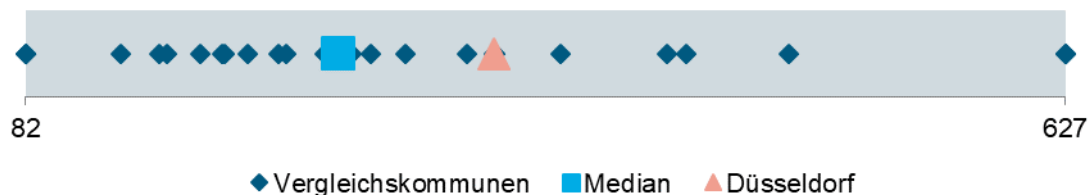
Der dargestellte interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Düsseldorf einwohnerbezogen weniger Personal für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle einsetzt, als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW stellt in diesem Kapitel die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Verhältnis zu den Stellen interkommunal dar, die von der Sachbearbeitung im Aufgabenbereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ zu bearbeiten sind. Die Fälle beinhalten sowohl die von einer kreisfreien Stadt veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattungen, als auch die gemeldeten Fälle, in denen eine Stadt keine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen musste.

Fälle je Vollzeit-Stelle ordnungsbehördliche Bestattungen 2023



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die zu bearbeitenden Fälle je Vollzeitstelle bei der Stadt Düsseldorf liegen im interkommunalen Vergleich höher als bei rund 75 Prozent der Vergleichsstädte. Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass die Stadt Düsseldorf ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung stellt, um die zeitkritischen Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen kontinuierlich rechtmäßig zu erledigen und den Fehlbetrag möglichst niedrig zu halten.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte den Personaleinsatz unter Einbeziehung der Fallzahlenwicklung analysieren und den Ressourceneinsatz bedarfsgerecht anpassen. Dabei sollte sie temporär auch personelle Ressourcen zur Abarbeitung der Arbeitsrückstände einplanen, die bei der Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen aus Ersatzvornahmen bestehen.

6.8 Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind gemäß § 8 Abs. 1 BestG NRW Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die verstorbene Person gefunden worden ist. Die damit einhergehenden Kosten hat daher zunächst die Stadt zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst hat. Sie hat gegenüber den bestattungspflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung. Es kommt allerdings auch vor, dass die

örtliche Ordnungsbehörde etwaige Nachlässe der Verstorbenen bereits ganz oder teilweise zur Refinanzierung der angefallenen Bestattungskosten heranziehen kann. In diesem Kapitel analysiert die gpaNRW, wie die Aufwendungen und Erträge den Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen beeinflussen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren und Ordnungswidrigkeitenverfahren bleiben hierbei unberücksichtigt.

→ Feststellung

Bei der Stadt Düsseldorf ist das Verhältnis Erträge zu den Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen deutlich niedriger als bei Dreiviertel der kreisfreien Städte.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte eine Stadt konsequent durchsetzen. Sie sollte zudem weitere Erträge, wie z.B. den Nachlass der Verstorbenen, zur Deckung ihrer Aufwendungen bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen geltend machen.

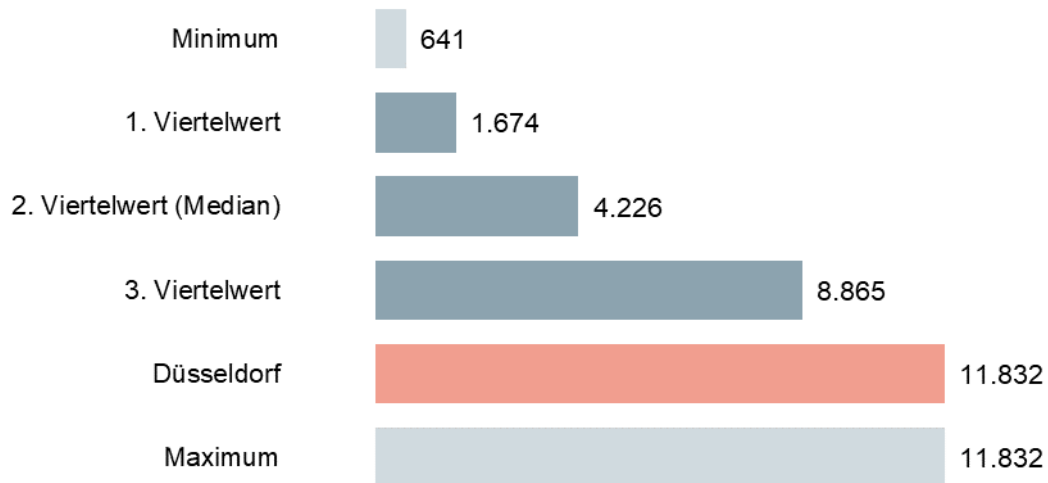
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Düsseldorf in Euro 2020 bis 2023

Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	443.562	495.782	425.595	744.307
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro	7.133	7.990	6.870	11.832
Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.365	1.355	1.120	1.760

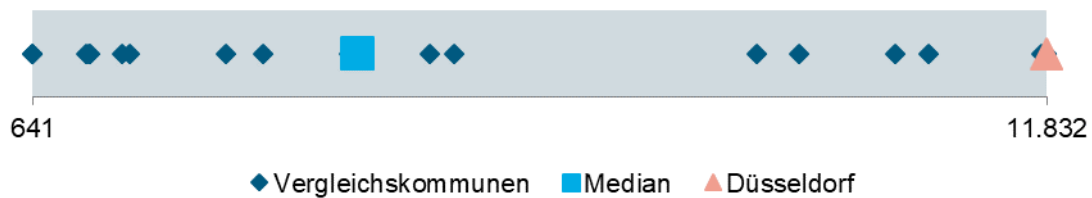
Der Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen steigt bei der **Stadt Düsseldorf** im direkten Vergleich zwischen 2020 und 2023 um rund 301.000 Euro. Das entspricht 68 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den einwohner- und fallbezogenen Fehlbeträgen.

Der Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Stadt für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je 10.000 EW ergibt.

Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im landesweiten Vergleich hat die Stadt Düsseldorf einwohnerbezogen mit Abstand den höchsten Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen.

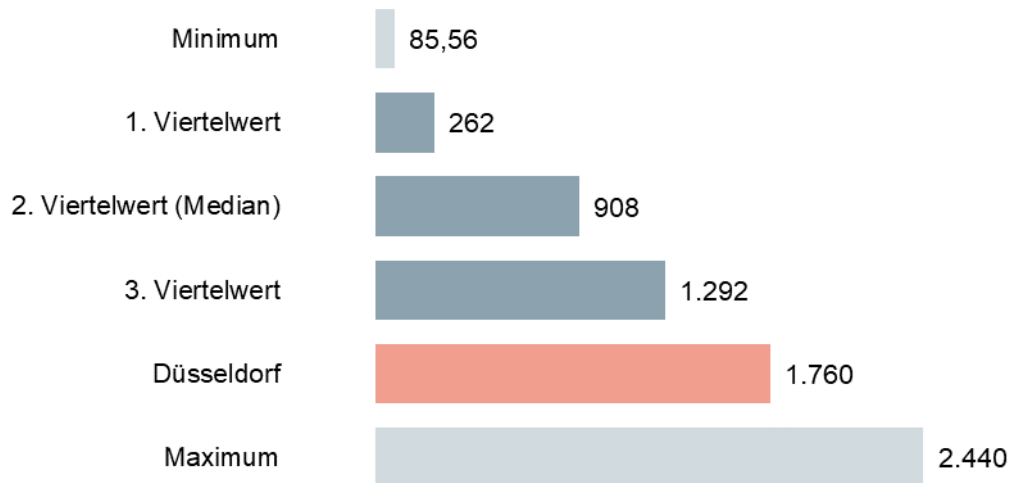
In den Jahren 2020 bis 2022 waren die einwohnerbezogenen Fehlbeträge deutlich niedriger. In den Jahren 2020 und 2021 positionierte sich die Stadt Düsseldorf dennoch oberhalb des dritten Viertelwertes. Konkret bedeutet das, dass die fallbezogenen Fehlbeträge höher waren als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Auch 2020 gehörte die Stadt zur Mehrzahl der Vergleichskommunen mit höheren einwohnerbezogenen Fehlbeträgen.

Die Stadt Düsseldorf verweist in diesem Zusammenhang auf die im Vergleich recht hohen Kosten einer Bestattung in der Stadt, die andernorts deutlich niedriger liegen. Weiterhin verweist sie auf die steigenden Fallzahlen, welche zusätzlich einen Belastungsfaktor darstellen.

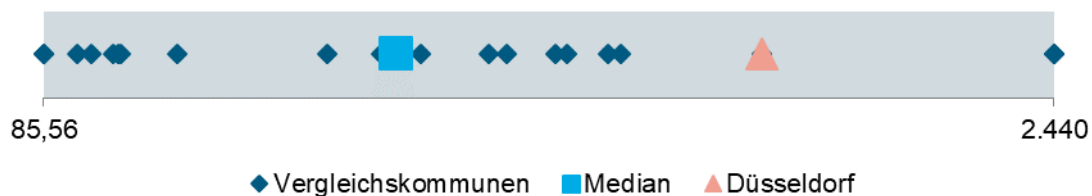
Auf den Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen nehmen die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, die Fallkosten sowie etwaige Erträge bzw. Kostenerstattungen Einfluss.

Die gpaNRW stellt aus diesem Grund auch den fallbezogenen Fehlbetrag dar.

Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2023 weist nur eine kreisfreie Stadt einen höheren fallbezogenen Fehlbetrag auf als die Stadt Düsseldorf.

Ein wesentlicher Einflussfaktor für den errechneten Fehlbetrag ist die Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen. Diese Verfahren sind häufig aufwendig und können auch langwierig sein. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel 6.5.5.

Im Hinblick auf die hohe Fallzahl je Vollzeitstelle sowie der damit einhergehenden Arbeitsbelastung kommt es im zuständigen Sachgebiet nach den Ausführungen der Ordnungsbehörde häufiger zu krankheitsbedingten Personalausfällen. In der Regel führt das in der Sachbearbeitung dazu, dass die Zeiten für die Abwicklung von Kostenerstattungsansprüchen nicht ausreichend sind, da zunächst die zeitkritischen, neu eingehenden Fälle fristgerecht zu bearbeiten sind. In der direkten Folge kann die Sachbearbeitung mögliche Erstattungsansprüche ggf. nicht oder nicht ausreichend verfolgen.

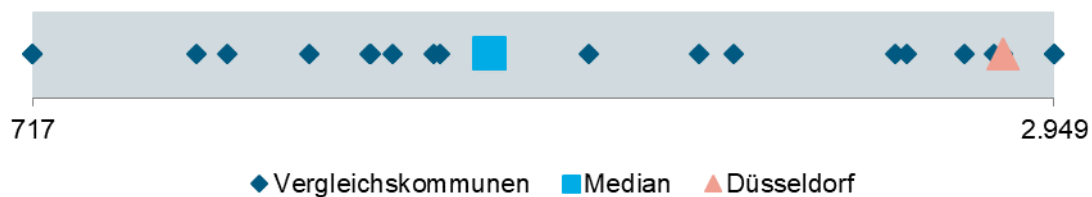
Erträge und Aufwendungen je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.078	188	740	1.056	1.375	2.079	19
Aufwendungen je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	2.838	717	1.454	1.716	2.615	2.949	19

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die generierten Erträge je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung 2023 etwas höher sind als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2022 liegen die fallbezogenen Erträge oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Stadt Düsseldorf hat somit in den vergangenen Jahren mehr Erträge je Fall vereinnahmen können als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Der hohe Kennzahlenwert ist jedoch nur bedingt positiv zu sehen, da den hohen Erträgen in allen betrachteten Jahren sehr hohe Fallaufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gegenüberstehen.

Diese liegen im Vergleichsjahr 2023 oberhalb des dritten Viertelwertes. Im folgenden Streudiagramm ist ersichtlich, dass lediglich eine kreisfreie Stadt in NRW höhere fallbezogenen Aufwendungen aufweist als Düsseldorf.

Aufwendungen je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2023



2022 zeigt sich ein ähnliches Bild. Auch hier hat lediglich eine kreisfreie Stadt höhere fallbezogene Aufwendungen. In den Jahren 2020 und 2021 bildet die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich sogar das Maximum. Die Stadt Düsseldorf weist in diesem Zusammenhang auf die allgemein höhere Kostensituation in der Stadt hin, welche sich auch auf Bestattungseleistungen niederschlägt.

Ein Indiz für die konsequente Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche ist das Verhältnis der Erträge zu den Aufwendungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Hier liegt die Stadt Düsseldorf 2023 bei rund 38 Prozent und positioniert sich damit am ersten Viertelwert.

Verhältnis Erträge zu Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Prozent 2023



Damit ist das Verhältnis der Erträge zu den Aufwendungen niedriger als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Abwicklung von Kostenerstattungsansprüchen nicht zeitnah bzw. nicht vollumfänglich erfolgt ist, weil dafür keine ausreichenden personellen Ressourcen zur Verfügung standen. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Empfehlungen aus dem Kapitel 6.7 „Personaleinsatz“.

Aus Sicht der gpaNRW ist es jedoch auch wichtig, im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Die Stadt Düsseldorf schreibt die

Bestatterleistungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle in einem dreijährigen Rhythmus aus – zuletzt im Prüfungsjahr 2024. Dennoch gelingt es ihr nicht, ihre Kosten je Bestattungsfall zu verringern. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Stadt unwirtschaftlich gehandelt hat. Die Stadt Düsseldorf sollte die Kosten einer ordnungsbehördlichen Bestattung daher kritisch analysieren und etwaige Kostenersparnisse prüfen und konsequent umsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Erträge konsequent und zeitnah geltend machen, um den Fehlbetrag zukünftig zu entlasten. Darüber hinaus sollte sie die Ursachen für die hohen fallbezogenen Aufwendungen ermitteln.

6.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Düsseldorf ergreift eine Vielzahl von möglichen Maßnahmen zur Ermittlung von Angehörigen. Allerdings verzichtet sie aktuell noch auf die Begehung der Wohnungen der verstorbenen Personen.	197	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte standardmäßig die Begehung von etwaigen Wohnungen der verstorbenen Personen in ihre Ermittlungstätigkeiten einbeziehen.	198
F2	Die Stadt Düsseldorf kann ihre Kostenerstattungsansprüche für im Wege der Ersatzvornahme durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in den geprüften Jahren nicht immer zeitnah und vollständig geltend machen. Dies wirkt sich negativ auf die Erträge aus Kostenerstattungen aus und belastet den Fehlbetrag.	200	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Maßnahmen zur Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen intensivieren, um die Erträge bei ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhöhen und den Fehlbetrag zu verringern.	201
Personaleinsatz					
F3	Im Vergleichsjahr 2023 hat die Ordnungsbehörde der Stadt Düsseldorf weniger Personal zur Bearbeitung eingesetzt als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das wirkt sich belastend auf die zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle aus.	203	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte den Personaleinsatz unter Einbeziehung der Fallzahlenwicklung analysieren und den Ressourceneinsatz bedarfsgerecht anpassen. Dabei sollte sie temporär auch personelle Ressourcen zur Abarbeitung der Arbeitsrückstände einplanen, die bei der Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen aus Ersatzvornahmen bestehen.	204
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren					
F4	Bei der Stadt Düsseldorf ist das Verhältnis Erträge zu den Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen deutlich niedriger als bei Dreiviertel der kreisfreien Städte.	205	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Erträge konsequent und zeitnah geltend machen, um den Fehlbetrag zukünftig zu entlasten. Darüber hinaus sollte sie die Ursachen für die hohen fallbezogenen Aufwendungen ermitteln.	209

7. Kommunales Krisenmanagement

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet „Kommunales Krisenmanagement“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Kommunales Krisenmanagement

Für die Stadt Düsseldorf ist das kommunale Krisenmanagement eine dauerhafte, herausfordernde Aufgabe. Die Stadt investiert stetig personelle und finanzielle Ressourcen, um ein effektives und effizientes Krisenmanagement zu gewährleisten.

Die Stadt Düsseldorf hat die **wesentlichen Risiken** in ihrem Stadtgebiet, etwa Unwetter- und Hochwassergefahren, Gefährdungen durch Hitzeperioden sowie Anschlagsdrohungen ermittelt und analysiert. Hierauf bauen auch vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf das kommunale Krisenmanagement auf. Weiterhin hat die Stadt Düsseldorf auf der Grundlage der Risikoermittlung **Bewältigungsstrategien** für die einzelnen identifizierten Risiken anhand von Einsatzkonzepten entwickelt. Zur Bewältigungsstrategie gehört auch ein gut ausgestatteter, resilienter **Krisenstab**.

Die Stadt Düsseldorf wertet die jeweiligen Krisenstabseinsätze sowie Übungen des Krisenstabes strukturiert aus. Erkenntnisse aus dieser Nachbereitung nutzt sie zur ständigen Anpassung von Organisations- und Einsatzstrukturen des Krisenmanagements.

Die Stadt hält einen **Krisenstabsraum** mit entsprechender technischer Ausstattung im Stadtgebiet vor. Weiterhin hat sie durch technische Vorkehrungen sichergestellt, dass der städtische Krisenstab auch unter den Bedingungen eines langanhaltenden Stromausfalls oder bei Wegfall der üblichen Kommunikationsmittel handlungs- und arbeitsfähig bleibt.

Mit der Einrichtung, Unterhaltung und Fortentwicklung des kommunalen Krisenmanagements gehen zahlreiche Aufgaben einher. Für diese Aufgaben setzt die Stadt Düsseldorf **qualifiziertes Personal** ein. In einer konkreten Krisenlage übernehmen darüber hinaus zahlreiche Mitarbeitende der Stadtverwaltung sowie der angegliederten städtischen Wirtschafts-, Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungsbetriebe Verantwortung und arbeiten an zentraler Stelle des Krisenstabes mit. Um reibungslose Abläufe in der konkreten Krisensituation sicherstellen zu können, bildet die Stadt Düsseldorf ihr für die Mitarbeit im Krisenstab vorgesehenes Personal aus und führt regelmäßig Krisenstabsübungen unter Echtbedingungen durch.

Eine frühzeitige **Kommunikation** der Stadt Düsseldorf über Risiken, etwa bei sich anbahnenden Hochwasserlagen, stärkt die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung. Hierbei nutzt sie mehrere Informationswege, etwa städtische Internetseiten oder Social Media-Kanäle. Aus Sicht der

gpaNRW sollte die Stadt Düsseldorf den Bereich der Risikokommunikation weiter ausbauen und verstetigen.

Durch die fachlich versierte und schnell erfolgende Krisenkommunikation stellt die Stadt sicher, dass sie die Bevölkerung schnellstmöglich über sich anbahnende oder eingetretene Krisen verlässlich und glaubwürdig informiert. Dabei überwacht die Stadt Düsseldorf eingehende Rückmeldungen aus der Bevölkerung und bezieht wichtige Informationen in ihre Lageüberwachung und -bewertung ein.

7.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

7.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Auf die Kommunen strömen multiple Krisen ein. Diese können sich beispielsweise aus Unwetterereignissen oder Pandemien ergeben.

Die kreisfreien Städte müssen daher Vorkehrungen treffen, um zu jeder Zeit und für alle auch nicht vorhersehbaren Ereignisse vorbereitet zu sein. Dazu gehören zum Beispiel Vorkehrungen zur Bewältigung von Großeinsatzlagen und sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen im Sinne des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG NRW).

Das Ziel der kreisfreien Städte sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der kommunalen Sicherheitsinfrastruktur und die wesentlichen Funktionen der kommunalen Daseinsvorsorge rund um die Uhr gewährleisten zu können. Eine vorausschauende und verbindlich aufgestellte organisatorische Vorbereitung auf Krisenszenarien bildet daher den Kern der kommunalen Daseinsvorsorge im Krisenfall.

Die Prüfung des kommunalen Krisenmanagements ist ein objektiver Blick von außen. Dabei legen wir den Fokus auf den administrativ-organisatorischen³⁸ Teil des kommunalen Krisenmanagements. Die operativ-taktische³⁹ Komponente dagegen ist nicht Gegenstand unserer Betrachtung.

Die aktuelle Prüfung in Form eines „Basischecks“ soll den Städten eine Standortbestimmung geben sowie bei der Weiterentwicklung eines passgenauen und resilienten Krisenmanagements wirksam unterstützen. Dabei möchten wir Transparenz zur aktuellen Situation schaffen und gleichzeitig Risiken sowie Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Darüber hinaus möchten wir gute kommunale Praxisbeispiele identifizieren und transportieren.

Die gpaNRW ermittelt mithilfe standardisierter Interviews sowie der Analyse von vorgelegten Unterlagen Erfüllungsgrade. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

Den Prozess „Krisenstab aktivieren“ bildet die gpaNRW grafisch ab. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, die verbindlichen Abläufe sowie die damit einhergehenden Schnittstellen transparent darzustellen. Wir übergeben der Stadt das Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

7.4 Strukturen

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Stadt in der Regel nicht beeinflussen. Wir fassen die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das kommunale Krisenmanagement haben können, nachfolgend zusammen:

Grundzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	629.047	112.613	176.627	263.000	362.309	1.084.831	23
Pendlersaldo (über Gemeindegrenzen) der SvB**	188.045	-11.598	-6.034	2.769	38.466	188.045	23
Gebietsfläche in ha	21.741	5.142	9.595	16.045	22.192	40.502	23
Störfallbetriebe ⁴⁰	10	0	5	7	11	32	23

*Einwohnerinnen und Einwohner

**sozialversicherungspflichtige Beschäftigte

Im Gebiet der **Stadt Düsseldorf** befinden sich insgesamt zehn Störfallbetriebe, die besondere Sicherheitsvorkehrungen und kontinuierliche Überwachung erfordern. Der internationale Flughafen

³⁸ so genannter Verwaltungsstab gemäß Ziffer 2.3. des Krisenstabserlasses NRW

³⁹ Feuerwehreinsatzleitung gemäß Ziffer 2.2 des Krisenstabserlasses NRW

⁴⁰ Betriebe der unteren und oberen Klasse gemäß § 2 Nr. 1 und 2 der zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV)

fen Düsseldorf ist ein Drehkreuz für den weltweiten Luftverkehr und weist ein jährliches Passagieraufkommen von ca. 20 Mio. Personen sowie ein Frachtaufkommen von ca. 30.000 Tonnen bei insgesamt ca. 151.000 Flugbewegungen auf. Mit 42,1 km verläuft der Rheinstrom durch das Düsseldorfer Stadtgebiet und ist ein wesentlicher Bestandteil des Stadtbildes und ein wichtiger Transportweg für den Güterverkehr. Als weitere Besonderheit sind die beiden Standorte der Neuss-Düsseldorfer Häfen zu nennen, welche in einem erheblichen Umfang Güter lagern und umschlagen. Die Universität und das Universitätsklinikum Düsseldorf sind zentrale Bildungseinrichtungen und medizinische Versorgungszentren der Maximalversorgung, die sowohl für die Stadt als auch für die Region eine große Bedeutung haben. Düsseldorf ist als Landeshauptstadt Standort vieler Ministerien und weiterer Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen. Darüber hinaus befinden sich zahlreiche Sportstätten und Veranstaltungshallen im Stadtgebiet, welche regelmäßig sportliche sowie kulturelle Großveranstaltungen beherbergen.

7.5 Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen

Das Risikomanagement ist Teil eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Hierzu gehören gemäß den Ausführungen des Krisenstabserlasses NRW⁴¹ alle Maßnahmen zur Prävention und Erkennung von Risiken, zur Bewältigung und zur Nachbereitung von Krisenfällen.

Erfüllungsgrad Prävention, Bewältigung und Nachbereitung in Prozent 2024

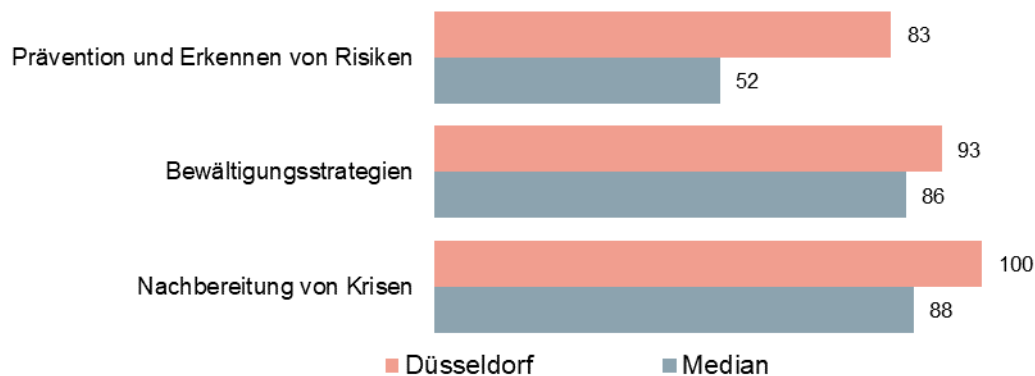


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



⁴¹ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016; GV. NRW. S. 886 in der zurzeit geltenden Fassung

Teilerfüllungsgrade Prävention, Bewältigung und Nachbereitung in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln analysiert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

7.5.1 Prävention und Erkennen von Risiken

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf betreibt eine kontinuierliche Risikoermittlung und bewertet die erkannten Risiken, um geeignete Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Stadt Düsseldorf hat bislang jedoch noch keinen vollständigen Abschlussbericht über die Risikoermittlung erstellt.

Eine Stadt sollte potenzielle Risiken für ihr Stadtgebiet ermitteln und bewerten. Mit vorausschauenden Analysen und örtlichen Risikoszenarien sollte die Stadt die Eintrittswahrscheinlichkeit von möglichen Gefahren untersuchen und eine Aussage über das zu erwartende Schadensausmaß treffen. Eine Stadt sollte diese Ergebnisse als Grundlage für den Aufbau und Umfang ihres Krisenmanagements nutzen.

Als Daueraufgabe identifiziert und bewertet die **Stadt Düsseldorf** etwaige Gefahrenquellen und Risiken. Dies betrifft sowohl die latenten Risiken, die sich als natürliche Gefahren, beispielsweise aus Unwetterlagen oder etwa durch ein Rheinhochwasser, ergeben können, als auch die Gefahren, die sich aus den baulichen, industriellen sowie weiteren Besonderheiten der Stadt ergeben.

Für die Bewertung der konkreten, individuellen Risiken führt die Stadt Düsseldorf Risikoanalysen durch, die sich auf konkrete Szenarien beziehen. In diesen strukturierten Verfahren bestimmt sie anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit und des zu erwartenden Schadensausmaßes das individuelle Risiko. Da das ermittelte Risiko entscheidend vom Verlauf des betrachteten Ereignisses abhängt und somit unterschiedliche, dynamische Verläufe denkbar sind, erfolgt eine differenzierte Betrachtung im Sinne von Best Case- und Worst Case-Verläufen.

Wesentliche Gefahren visualisiert die Stadt Düsseldorf beispielsweise anhand von Starkregengefahrenkarten, Hitzekarten oder durch grafische Darstellung von Maßnahmen zu Klimafolgenanpassungen. Diese Unterlagen stellt die Stadt unter maps.duesseldorf.de öffentlich zur Verfügung, so dass sich auch die Bevölkerung jederzeit online informieren kann. Dies ist ein fester Bestandteil der städtischen Risiko- und Krisenkommunikation. Die gpaNRW geht im Kapitel 7.7 „Risiko- und Krisenkommunikation“ näher darauf ein.

Bei der Risikoermittlung bildet die Stadt Arbeits- und Projektgruppen und bindet dabei auch fachliche Expertise anderer Stellen ein, z.B. Vertreter der Netzwerke Düsseldorf, des Abwasserbetriebs Düsseldorf, der Rheinbahn, Verantwortliche großer Versammlungsstätten, etc. Diese inhaltlich wichtige Arbeit führt im Weiteren dazu, dass sich die Verantwortlichen aller bedeutenden Stellen und Einrichtungen in der Stadt vernetzen.

Im Nachgang zur Risikoanalyse entwickelt die Stadt Düsseldorf konkrete Handlungs- und Einsatzkonzepte für die jeweils ermittelten Risiken. Dabei berücksichtigt die Stadt alle erkannten Risiken, unabhängig von der jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeit. Die Stadt möchte auch für Gefahrenlagen, die zwar eine geringe Wahrscheinlichkeit aufweisen, jedoch trotzdem jederzeit möglich sind, vorbereitet sein.

Die Stadt Düsseldorf beschreibt die Risikoanalyse der Stadt als einen fortwährenden Prozess. Durch die stetige Veränderung der Stadt, beispielsweise durch gesellschaftlichen Wandel, durch weltpolitische Einflüsse oder durch die Häufung von Extremwetterereignissen ist die Bewertung von neuen oder sich ändernden Risiken eine dauerhafte, komplexe Aufgabe.

Die Stadt Düsseldorf bindet bei unterschiedlichen Risiken die politischen Gremien ein und informiert über Inhalt, denkbare Auswirkungen und konkrete Handlungserfordernisse, beispielsweise aus dem Themenbereich Klimafolgenanpassung mit Konzepten zu Hitze, Dürre oder Starkregen.

Die Erstellung von individuellen Handlungs- und Einsatzkonzepten haben ebenso einen präventiven Charakter, wie städtebauliche Überlegungen oder Planungen der Infrastruktur der Stadt, z.B. zum Themenkomplex Klimafolgenanpassung und damit ggf. einhergehenden Starkregenernissen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es von großer Bedeutung, sowohl die Bevölkerung als auch die örtliche Politik frühzeitig über die ermittelten Risiken und die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse zu informieren. Dies schafft Bewusstsein und auch Verständnis für die jeweilige Thematik. Bislang hat die Stadt Düsseldorf jedoch noch keinen zusammenfassenden Abschlussbericht über alle erkannten Risiken dem Stadtrat vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Die einzelnen Fachbereiche der Stadt Düsseldorf sollten für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich Risiken identifizieren, welche ad hoc eintreten können und zu deren Bewältigung die Einberufung des städtischen Krisenstabes erforderlich sein könnte. Über die so ermittelten Risiken sollten sie einen Abschlussbericht erstellen und dem Stadtrat zur Kenntnisnahme vorlegen.

In ihrem Katastrophenschutzplan⁴² fasst die Stadt Düsseldorf ihre organisatorischen, personellen sowie materiellen Ressourcen für die Bewältigung von Großschadenslagen und Katastrophen komprimiert zusammen. Der Plan fasst hierzu die zuvor durchgeführte Risikoanalyse für das Stadtgebiet zusammen. Die Stadt aktualisiert ihren Katastrophenschutzplan gesetzeskonform alle fünf Jahre. Die letzte Aktualisierung hat die Stadt im Jahr 2023 vorgenommen. Sie nutzt ihre Erkenntnisse aus dem Katastrophenschutzplan auch für die konzeptionelle Weiterentwicklung ihres kommunalen Krisenmanagements. Einen Katastrophenschutzbedarfsplan hat die Stadt

⁴² Katastrophenschutzplan der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 01. April 2023 gemäß § 4 BHKG

Düsseldorf bislang noch nicht erstellt. Sie beabsichtigt jedoch, einen solchen Plan mittelfristig zu erstellen.

7.5.2 Bewältigungsstrategien

→ Feststellung

Die Bewältigungsstrategie der Stadt Düsseldorf ist gut geeignet, um plötzlich auftretende und herausfordernde Krisensituationen zu meistern und die Verwaltungsabläufe möglichst zügig zu einem Normalzustand zurückzuführen. Die Geschäftsanweisung der Stadt Düsseldorf zum Krisenstab bedarf jedoch der Anpassung.

Eine Stadt sollte aufgrund der Erkenntnisse aus ihrer Risikobewertung individuelle Vorkehrungen zum Umgang mit und zur Bewältigung von möglichen Krisenszenarien treffen. Mit der Schaffung von vorgeplanten konzeptionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen sollte die Stadt eine schnellstmögliche Rückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Zur konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorbereitung effektiver Krisenmanagementstrukturen sollte eine Stadt auch außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses personelle Ressourcen vorhalten.

Die **Stadt Düsseldorf** hat das Aufgabenfeld zur konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorbereitung effektiver Krisenmanagementstrukturen im Sachgebiet Bevölkerungsschutz beim Amt 37- Berufsfeuerwehr - angesiedelt. Dieses Sachgebiet ist speziell für die Planung, Koordination und Umsetzung aller Maßnahmen im Bereich des städtischen Krisenmanagements zuständig. Die Leitung und die Funktionen der Koordinierungsgruppe Stab - KGS des Krisenstabes werden ebenfalls durch Mitarbeitende aus dem Sachgebiet besetzt.

Eine der zentralen Aufgaben des Sachgebiets Bevölkerungsschutz ist die Erstellung und regelmäßige Aktualisierung von Risikoanalysen sowie die darauf aufbauenden Krisenbewältigungskonzepte. Dies umfasst auch die Mitarbeit bei der Entwicklung detaillierter Einsatzpläne, die Definition von Handlungsanweisungen und die Festlegung von Eskalationsstufen. Das Sachgebiet ist zudem für die Pflege der Telefonlisten und Kontaktverzeichnisse verantwortlich, um eine schnelle und effiziente Kommunikation während eines Krisenfalls sicherzustellen.

Zusätzlich ist das Sachgebiet für die Aus- und Fortbildung der Mitglieder des Krisenstabes zuständig. Hierzu gehören die Organisation und Durchführung von Schulungen und Übungen, die sowohl theoretische Kenntnisse als auch praktische Fähigkeiten vermitteln. Auf diesen Aspekt gehen wir im Kapitel 7.6.2.2 „Aus- und Fortbildung“ näher ein.

Schließlich übernimmt das Sachgebiet Bevölkerungsschutz auch die administrativen Arbeiten rund um den Krisenstab, wie z.B. die Dokumentation und Analyse der Krisenstabseinsätze.

Die Stadt Düsseldorf erledigt die Aufgaben zur Vorhaltung des Krisenmanagements im Vergleichsjahr 2023 mit 4,7 Vollzeit-Stellen. Die Bandbreite der Vollzeit-Stellen für das kommunale Krisenmanagement lag bei allen 23 kreisfreien Städten im Jahr 2023 zwischen 0,5 und 13,8 Vollzeit-Stellen.

Die Bewältigungsstrategien im kommunalen Krisenmanagement der Stadt Düsseldorf setzen auf eine proaktive und integrative Herangehensweise. Ein zentrales Element ist die enge Zusam-

menarbeit zwischen allen Ämtern der Stadt, weiteren Behörden, Einsatzkräften und der Bevölkerung, um im Krisenfall schnell und effektiv reagieren zu können. Die Stadt Düsseldorf pflegt und baut die Netzwerke und Partnerschaften kontinuierlich aus, um im Krisenfall auf ein starkes und verlässliches Unterstützungsnetzwerk zurückgreifen zu können.

Eine wichtige Strategie ist die Früherkennung von potenziellen Krisen. Dies erfolgt wie im vorigen Kapitel beschrieben durch kontinuierliche Risikobewertungen und Überwachungsmechanismen, die es ermöglichen, aufkommende Gefahren frühzeitig zu identifizieren und präventive Maßnahmen zu ergreifen.

Die Stadt Düsseldorf legt großen Wert auf die Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner in die Krisenvorsorge und -bewältigung. Eine effektive Kommunikation ist hierzu essenziell. Hierzu verweisen wir auch auf das Kapitel 7.7 „Risiko- und Krisenkommunikation“.

Die Stadt Düsseldorf hat Systeme und Prozesse implementiert, die eine schnelle Anpassung an neue Entwicklungen ermöglichen. Dies schließt auch die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Krisenpläne ein, um stets auf dem neuesten Stand zu bleiben und bestmöglich auf unterschiedliche Szenarien vorbereitet zu sein.

Insgesamt basieren die Bewältigungsstrategien im kommunalen Krisenmanagement der Stadt Düsseldorf auf einem ganzheitlichen Ansatz, der Prävention, Zusammenarbeit und eine Einbindung der Bevölkerung kombiniert. Diese Strategien tragen dazu bei, die Resilienz der Stadt und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu erhöhen und eine effektive Bewältigung von Krisensituationen sicherzustellen.

Ein weiterer Aspekt zur Bewältigung von Krisenlagen ist die Einrichtung und dauerhafte Vorhaltung des städtischen Krisenstabes. Die Stadt Düsseldorf ist zu jeder Zeit in der Lage, den Krisenstab zu aktivieren. Im Kapitel 7.8 „Prozessdarstellung“ beschreibt die gpaNRW den Prozess zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Düsseldorf und stellt die Prozessschritte visuell dar.

Die organisatorischen Grundlagen für den Krisenstab hat die Stadt in ihrer Geschäftsanweisung „Krisenmanagement“⁴³ festgelegt. Die Geschäftsanweisung zum Krisenmanagement der Stadt Düsseldorf regelt die Strukturen, Abläufe und Verantwortlichkeiten im Krisenfall. Ziel ist es, eine koordinierte und effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Diese Anweisung trat am 2. November 2018 in Kraft und ersetzt die vorherige Geschäftsanweisung aus dem Jahr 2011.

Als städtischen Meldekopf hat die Stadt in ihrer Geschäftsanweisung „Krisenmanagement“ die ständig besetzte Feuerwehrleitstelle bestimmt. Die Feuerwehrleitstelle dokumentiert die Verfügbarkeit der Stabsmitglieder und gewährleistet eine zeitnahe Kommunikation mit der Koordinierungsgruppe des Stabes. Weiterhin erstellt die Leitstelle eine Sofortmeldung gemäß Meldeerlass⁴⁴. Die Stadt hat in ihrer Geschäftsanweisung exakte Vorgaben zum Ablauf der Informations- und Alarmierungskette sowie zu den damit einhergehenden Entscheidungsbefugnissen getroffen.

⁴³ Geschäftsanweisung Krisenmanagement für Großeinsatzlagen, Katastrophen und außergewöhnliche Ereignisse in der Landeshauptstadt Düsseldorf (GA Krisenmanagement) vom 08. Oktober 2018

⁴⁴ Meldung an die Aufsichtsbehörden über außergewöhnliche Ereignisse im Brand- und Katastrophenschutz – Meldeerlass -; Runderlass des Ministeriums des Inneren – 33 – 52.03.04/23.03 vom 16. Mai 2018; verlängert durch Erlass des Ministeriums des Inneren vom 19. Dezember 2023

Sobald das Krisenmanagement aktiviert ist, setzt die Berichtspflicht⁴⁵ ein. Alle beteiligten Dezernate und Dienststellen haben regelmäßig der Leitung des Krisenstabes Bericht zu erstatten.

Das Krisenmanagement der Stadt ist aufwachsend organisiert und verfügt über drei Stufen:

- Stufe 1: Ämtergremium mit Leitung durch die Leitung des Amtes 37
- Stufe 2: Krisenstab unter Leitung des Beigeordneten des Dezernats 06
- Stufe 3: Krisenstab mit allen Beigeordneten, geleitet durch den Oberbürgermeister oder einer benannten Vertretung

Die Stufen muss die Stadt im Ereignisfall nicht zwingend in Reihenfolge durchlaufen, da eine direkte Aktivierung von Stufe 3 nach interner Abstimmung anlassbezogen möglich ist.

Die gpaNRW sieht die vorgesehene Leitung des Krisenstabes in der Stufe 3 durch den /die Hauptverwaltungsbeamten/ Hauptverwaltungsbeamtin (HVB) kritisch. Der/ die HVB ist als politisch gesamtverantwortliche Person sowohl für die operativ-taktische Komponente (Feuerwehreinsatzleitung) als auch für die administrativ-organisatorische Komponente (Krisenstab) zuständig.

Ziffer 2.4.2 des Krisenstabserlass NRW erläutert die organisatorische Stellung des Krisenstabes und legt fest, dass dieser der/ dem HVB unterstellt ist. Weiterhin bestimmt Ziffer 2.4.4.1 des Krisenstabserlasses, dass der/ die HVB eine fachlich und persönlich geeignete Person mit der Leitung des Krisenstabes betrauen sollte. Die Leitung der operativ-taktischen sowie der administrativ-organisatorischen Komponente durch den/ die HVB selbst ist somit nicht vorgesehen⁴⁶.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabserlass stets einer Führungskraft unterhalb der HVB-Ebene übertragen.

Die Geschäftsanweisung der Stadt Düsseldorf trifft weiterhin Festlegungen zu Räumlichkeiten des Krisenstabes, zur Personenauskunftsstelle, zur Planung und Vorbereitung von voraussehbaren Ereignissen, wie etwa Großveranstaltungen, zur Aktivierung des Krisenstabes, zur Nachbereitung, zu Übungen sowie zur Qualifizierung des im Krisenstab einzusetzenden Personals.

Gemäß Ziffer 2.4.3 des Krisenstabserlasses ist eine Dienstordnung aufzustellen, welche u.a. das Verhalten bzw. Sicherstellen der erforderlichen Kommunikationsmittel regelt. Die Stadt Düsseldorf hat in Ihrer Geschäftsanweisung bisher keine Vorgaben zu den Kommunikationsmitteln im Krisenstab festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf muss ihre Geschäftsanweisung für den Krisenstab um die Pflichtinhalte zu Kommunikationsmitteln ergänzen.

⁴⁵ Melde- und Berichtswesen gemäß Ziff. 4.3 des Krisenstabserlasses

⁴⁶ Siehe analog Ziffer 2.2 des Krisenstabserlasses zur Bestellung eines Einsatzleiters für die FEL

Der Krisenstab ist über eine einheitliche Mailadresse zu erreichen. Die Mailadresse läuft außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses bei der Feuerwehrleitstelle auf. So ist die ständige Überwachung von etwaigen Maileingängen stets sichergestellt.

Sämtliche Kontaktdaten von ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS⁴⁷) sowie von ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabes (EMS) hat die Stadt Düsseldorf bei ihrer Feuerwehrleitstelle hinterlegt. Das für den Krisenstab zuständige Sachgebiet hat die Aufgabe, die Kontaktdaten regelmäßig zu überprüfen und nötigenfalls zu aktualisieren.

Die Stadt Düsseldorf hat im Sinne der Bewältigungsstrategie sämtliche Aufgaben der Stadtverwaltung einer Risikoermittlung unterzogen und bewertet. Sie hat in diesem Zusammenhang festgelegt, welche Bedeutung die jeweilige Funktion zu Krisenzeiten hat. Dazu hat sie ein Stufenmodell entwickelt. In einer mit Notstrom abgesicherten Liegenschaft der Stadt hat sie Arbeitsplätze eingerichtet und kann dort in Krisenzeiten die Funktionen aus den unverzichtbaren Aufgabenbereichen unterbringen, welche auch in Krisenlagen zwingend arbeitsfähig sein müssen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.

In vielen Krisenlagen der Vergangenheit, etwa beim Starkregenereignis rund um die Ahr oder bei der Hochwasserlage im Winter 2023/2024, war zu beobachten, dass Teile der Bevölkerung willens und der Lage sind, spontan Hilfe anzubieten. Die Besonderheit dabei ist, dass diese Menschen in keiner Organisationsform, beispielsweise in einer Hilfsorganisation, gebunden sind. Die Personen bieten ihre Hilfe in örtlichen Gruppen der Social Media-Kanäle an oder schreiben ggf. per E-Mail an die Stadtverwaltung. Bleiben solche Hilfsangebote unbeantwortet bzw. unkoordiniert, besteht die Gefahr, dass diese Menschen sich selbständig zu etwaigen Einsatzstellen begeben, um dort zu helfen. Dies kann im Zweifel dazu führen, dass die organisierten Helfenden von Feuerwehr, Hilfsorganisationen und weitere eingesetzte Kräfte gestört oder sonst in ihrer Arbeit behindert werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist es daher wichtig, mit Spontanhelfenden zu kommunizieren und die Hilfsbereitschaft zu lenken. Ziel ist es, den Spontanhelfenden eine Plattform zu schaffen, an die sie sich im Ereignisfall wenden können und auf der die Stadt geordnet über deren Einsatz berät und entscheidet. Dazu sollte die Stadt geeignete Aufgaben (z.B. Telefonagentinnen und Telefonagenten in der Kontaktpersonennachverfolgung, Übersetzerinnen und Übersetzer bei hohem Aufkommen Schutzsuchender Menschen, etc.) konkret beschreiben und die Einsatzmöglichkeit sowie die Organisation der Spontanhelfenden regeln. Hierzu verweist die gpaNRW auf das WUKAS-Konzept⁴⁸, welches Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Behörden) beim sicheren Einsatz von Spontanhelfenden unterstützt. Weiterhin verweist die gpaNRW auf die Fachempfehlung der AGBF Bund zur Einbindung von Spontanhelfenden in der Gefahrenabwehr⁴⁹.

⁴⁷ SMS gemäß Ziff. 2.4.4 lit. d) Krisenstabserlass NRW

⁴⁸ Konzeptpartner: Malteser; Bergische Universität Wuppertal; Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung; gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung

⁴⁹ Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland – Arbeitskreis Zivil- und Katastrophenschutz „Einbindung von Spontanhelfenden in der Gefahrenabwehr (Stand 22. Oktober 2015)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte aufbauend auf die erkannten Risiken in den jeweils zuständigen Fachbereichen Vorkehrungen und Konzepte für den Einsatz von Spontanhelfenden erstellen.

7.5.3 Nachbereitung von Krisen

- Mit der kontinuierlichen Nachbereitung von Krisenlagen und Übungen des Krisenstabes stellt die Stadt sicher, dass sie mögliche Verbesserungspotenziale frühzeitig und präzise erkennt und ihr Krisenmanagement stets verbessern kann.

Eine Stadt sollte die Abläufe und ihre Vorgehensweise bei vorangegangenen Krisen analysieren und deren Wirksamkeit und Effektivität bewerten. Identifizierte Verbesserungsmöglichkeiten sollte die Stadt für zukünftige Krisen dokumentieren und erforderliche Anpassungen am kommunalen Krisenmanagement vornehmen.

In den letzten Jahren gab es in der **Stadt Düsseldorf** verschiedene Anlässe, welche die Aktivierung des städtischen Krisenstabes erforderten. Dazu gehören unter anderem Kampfmittelfunde in der Nähe von bedeutender Infrastruktur, Tierseuchen, der Zustrom von Flüchtlingen, Unwetterlagen, die Corona-Pandemie sowie die Vorbereitung auf die Energiemangellage im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg.

Bei der Stadt Düsseldorf umfasst die Nachbereitung von Krisenlagen die systematische Analyse und Bewertung der Krisenbewältigungsprozesse, um zukünftige Handlungsstrategien zu optimieren und die Resilienz der Stadt zu stärken.

Ein zentraler Aspekt der Nachbereitung ist die Dokumentation und Auswertung des Krisenverlaufs. Dies beinhaltet die Analyse der eingesetzten Maßnahmen, die Überprüfung der Kommunikationswege und die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren. Hierzu führt die Stadt Düsseldorf eine Nachbesprechung mit allen relevanten Beteiligten durch, um unmittelbares Feedback zu erhalten und mögliche Schwachstellen zu identifizieren.

Des Weiteren nimmt die Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS⁵⁰) in Zusammenarbeit mit der Amtsleitung eine detaillierte schriftliche Aufarbeitung vor, bei der die Stadt alle Erkenntnisse und Erfahrungswerte systematisch dokumentiert. Diese Dokumentation nutzt sie als Grundlage für die Erstellung eines internen Abschlussberichts über die jeweilige Einsatz-/Übungslage. Sie beinhaltet konkrete Empfehlungen und Optimierungsvorschläge. Die Stadt Düsseldorf legt hierbei Wert auf die Integration dieser Erkenntnisse in die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung ihrer Planwerke.

Ein weiteres Element der Nachbereitung ist die Schulung und Fortbildung der Einsatzkräfte. Auf Basis der analysierten Stärken und Schwächen entwickelt die Stadt gezielte Trainingsprogramme und Übungen für die Stabsmitglieder, um die Reaktionsfähigkeit und Effizienz im Krisenfall zu erhöhen. Insbesondere interdisziplinäre Übungen, die die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen und Behörden simulieren, sind ein wichtiger Bestandteil der Nachbereitungsstrategie

⁵⁰ Koordinierungsgruppe des Stabes gemäß Ziff. 2.4.4 lit b) des Krisenstabserlasses

in Düsseldorf. Weitergehende Ausführungen hierzu befinden sich im Kapitel Ziffer 7.6.2.2 „Aus- und Fortbildungen / Übungen“.

Insgesamt zielt die Nachbereitung in Düsseldorf darauf ab, durch eine strukturierte und ganzheitliche Analyse vergangener Krisenereignisse kontinuierliche Verbesserungen im städtischen Krisenmanagement zu erreichen.

Die Stadt hat im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Jahr 2021 ihre Krisenstabsstrukturen durch ein externes Beratungsunternehmen analysieren lassen. Im Zuge der Organisationsuntersuchung hat das Unternehmen die konkreten Abläufe rund um den Düsseldorfer Krisenstab beleuchtet. Darüber hinaus hat sie auch die im Krisenstab eingesetzten Mitarbeitenden im Rahmen von Interviews befragt. Schließlich hat das Unternehmen durch eine S.W.O.T.⁵¹-Analyse Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Krisenmanagements erarbeitet. Die Empfehlungen der Organisationsuntersuchung hat die Stadt Düsseldorf bereits umgesetzt und in ihre Abläufe implementiert. Aus Sicht der gpaNRW haben die bereits erfolgten Anpassungen zu einer deutlichen Verbesserung der Krisenstabsstrukturen und der Abläufe von Krisenstabseinsätzen insgesamt geführt.

7.6 Ausstattung und Personal des Krisenstabes

Die vorhandene Ausstattung sowie das einzusetzende Personal im Krisenstab sind entscheidend für ein effektives Krisenmanagement. Erst beides zusammen ermöglicht angemessene Reaktionen auf Krisenereignisse und eine koordinierte Zusammenarbeit innerhalb des Krisenstabes und mit anderen beteiligten Akteuren.

7.6.1 Ausstattung des Krisenstabes

Die den örtlichen Verhältnissen angepasste und im Folgenden dargestellte Ausstattung des kommunalen Krisenstabes ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Einsätze des Krisenstabes.

Erfüllungsgrad Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024

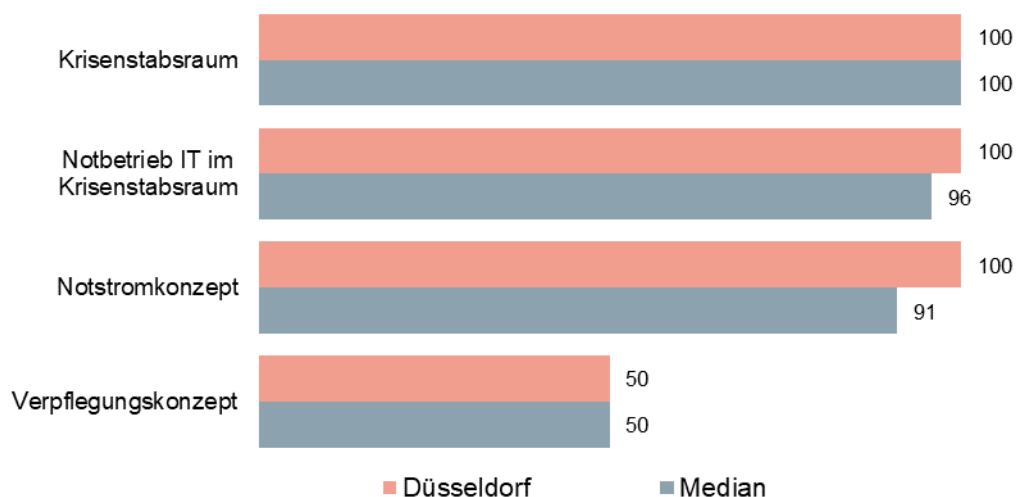


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

⁵¹ SWOT = Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen), Threats (Bedrohungen)



Teilerfüllungsgrade Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

7.6.1.1 Krisenstabsraum

- Der Krisenstabsraum der Stadt Düsseldorf ist sehr gut ausgestattet und bietet gute Voraussetzungen für effektive Krisenstabssitzungen.

Der Krisenstabsraum⁵² sollte an einem zentralen, überschwemmungssicheren Ort positioniert sein. Er sollte ausreichend Platz bieten, um alle Mitglieder des Krisenstabes sowie erforderliche Technik und Arbeitsmittel unterzubringen. Der Krisenstabsraum sollte vor unbefugtem Betreten von nicht autorisierten Personen geschützt sein.

Die **Stadt Düsseldorf** hat an einer zentralen Stelle im Stadtgebiet einen Krisenstabsraum eingerichtet und hält diesen dauerhaft für die sofortige Inbetriebnahme vor. Der Raum weist verschiedene Merkmale auf, um effizient und effektiv auf Ereignisse, welche die Aktivierung des städtischen Krisenstabes erfordern, ad hoc reagieren zu können.

⁵² adäquat ausgestatteter Raum mit Netzersatzanlagen sowie der Vorhaltung der erforderlichen und unmittelbar verfügbaren Kommunikationsmittel für den direkten Einsatz des Krisenstabes (Ziff. 2.4.3 Krisenstabserlass NRW)

Der Krisenstabsraum ist ausreichend groß dimensioniert und bietet genügend Platz für alle Mitglieder des Stabes sowie für die technische Ausstattung und Unterlagen.

Direkt angrenzend hält die Stadt Düsseldorf weitere Funktionsräume für Technik sowie für spezielle Aufgabenerledigungen, z.B. BuMa⁵³-Aufgaben vor, so dass solche Arbeiten ohne weitere Störung des Krisenstabes insgesamt in unmittelbarer Nähe erfolgen können. Gleiches gilt auch für weitere, kleinere Räumlichkeiten, welche sich für die Arbeitsphasen der verschiedenen Aufgaben der Krisenstabsmitglieder eignen.

Die Nähe zur Feuerwehreinsatzleitung stellt sicher, dass ein ständiger und enger Austausch der Akteure des städtischen Krisenmanagements der Stadt Düsseldorf gewährleistet ist.

Das Dienstgebäude sowie der Krisenstabsraum selbst sind durch elektronische Zugangsbeschränkungen gegen den Zutritt von unbefugten Personen geschützt. Weiterhin stellt die Stadt Düsseldorf im Falle der Aktivierung des Krisenstabes durch Eingangskontrollen der KGS⁵⁴ sicher, dass nur befugte Personen Zutritt zum Krisenstabsraum erhalten.

Leistungsfähige und redundant ausgelegte Internet- und Kommunikationssysteme sichern eine stabile Vernetzung und Kommunikation der handelnden Akteure. Ein leistungsstarker Beamer ermöglicht es, wichtige Informationen, Lagekarten und Einsatzpläne übersichtlich darzustellen. Ereignisspezifische Mitglieder des Krisenstabes, bspw. Kräfte der Polizei, können vom Krisenstabsraum aus auf ihre speziell gesicherten Netzwerke der Landespolizei zugreifen.

Die Stadt Düsseldorf zieht in Erwägung, ihren Krisenstabsraum mit einer leistungsfähigen Technik zur Videokommunikation auszurüsten. Insbesondere die Beteiligung von Fachberatern oder ereignisspezifischen Fachleuten außerhalb der Stadt Düsseldorf könnte mit entsprechender Technik anlassbezogen vereinfacht werden.

Für Stromausfälle, auch für solche, die einen längeren Zeitraum anhalten, hat die Stadt Düsseldorf das entsprechende Dienstgebäude mit einer leistungsfähigen Netzersatzanlage ausgestattet. Losgelöst von der Energieversorgung von außen ist somit eine autarke Nutzung des Gebäudes stets sichergestellt. Auf die Notstromversorgung insgesamt geht die gpaNRW noch detaillierter im Kapitel „7.6.1.3 Notstromkonzept“ ein.

Für den Fall, dass der Krisenstabsraum durch besondere Ereignisse, z.B. durch ein Brandereignis, nicht zur Verfügung steht, kann die Stadt Düsseldorf als Redundanz auf einen anderen Krisenstabsraum im Stadtgebiet zurückgreifen.

⁵³ BuMa: Bevölkerungsinformation und Medienarbeit

⁵⁴ KGS: Koordinierungsgruppe des Stabes gemäß Ziff. 2.4.4 lit. b) Krisenstabserlass NRW

7.6.1.2 Notbetrieb der IT

- Die Stadt Düsseldorf hat alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen, um auch unter Wegfall der Strom- und Internetversorgung alle für den Krisenstab besonders relevanten IT-Anwendungen nutzen zu können. Dadurch hat die Stadt sichergestellt, dass ihr Krisenstab auch bei außergewöhnlichen Umständen jederzeit handlungsfähig bleibt.

Eine Stadt sollte über redundante IT-Systeme und Netzwerke verfügen, um sicherzustellen, dass wichtige IT-Dienste/ Programme auch im Falle eines länger andauernden Stromausfalls weiterhin verfügbar sind. Darüber hinaus sollten für die Stadt bedeutende Daten⁵⁵ auch außerhalb funktionierender Internet- und Netzwerkanbindung als „digitaler Zwilling“ nutzbar sein. Die Mitglieder des Stabes sollten im täglichen Arbeitsalltag mit Geräten ausgestattet sein, die sie auch im Krisenstabsraum uneingeschränkt nutzen können.

Der **Stadt Düsseldorf** stehen die wesentlichen IT-Anwendungen auch unter Ausfall von Servern der Stadt oder des Internets zur Verfügung, welche sie zwingend für eine erfolgreiche Arbeit im Krisenstab benötigt. Wesentliche Daten hält die Stadt als digitalen Zwilling vor, so dass sie bei Ausfall der regulären IT-Technik auf den jeweils letzten aktuellen Stand der Daten zugreifen kann.

Die Mitglieder des Stabes sind im alltäglichen Arbeitseinsatz mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Im Falle eines Einsatzes im Krisenstab können sich die Mitglieder mit ihren mobilen Endgeräten im Krisenstabsraum mit LAN-Technik verbinden und sind so unmittelbar einsatzfähig. Die Nutzung dieser Geräte im Arbeitsalltag stellt sicher, dass die Geräte und deren Software stets aktuell und einsatzbereit sind. Darüber hinaus sind die Nutzer im Umgang mit ihren Geräten geübt.

Die Stadt Düsseldorf ist auch auf den Totalausfall sämtlicher IT-Anwendungen vorbereitet und kann ihre Arbeit im Krisenstab notfalls auch analog verrichten. Hierzu hält sie alle erforderlichen Arbeitsutensilien, Einsatzpläne, Kontaktdaten etc. in herkömmlicher Papierform vor.

7.6.1.3 Notstromkonzept

- Durch ihr Notstromkonzept stellt die Stadt Düsseldorf sicher, dass auch bei länger anhaltenden Ausfällen der Energieversorgung die Handlungsfähigkeit des Krisenstabes sowie weiterer bedeutender Einrichtungen der Stadt gegeben ist.

Eine Stadt sollte definieren, welche Einrichtungen und Stellen verlässlich mit Notstrom zu versorgen sind. Entsprechend sollte die Stadt ausreichend Notstromaggregate/ Netzersatzanlagen vorhalten und sowohl die Wartung sowie die Versorgung mit Betriebsstoffen, auch über einen längeren Zeitraum, verlässlich sicherstellen können. Dabei sind für Objekte von besonderer Relevanz⁵⁶ ebenfalls Redundanzen für die Notstromversorgung zu berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Stadt die Funktionsfähigkeit der Notstromeinspeisung der betreffenden Gebäude regelmäßig überprüft.

⁵⁵ z.B. georeferenzierte Daten; Einwohnermeldedaten, Fachanwendungen

⁵⁶ Einrichtungen der kommunalen KRITIS

Die **Stadt Düsseldorf** hat eine umfassende Strategie zur Sicherstellung der Notstromversorgung entwickelt, um ihre bedeutenden Einrichtungen auch bei Ausfällen der Stromversorgung verlässlich aufrecht erhalten zu können. Dabei orientiert sie sich an dem Sensibilisierungserlass NRW⁵⁷.

Ein zentrales Element der Notstrom-Strategie der Stadt Düsseldorf ist die Installation von Netzersatzanlagen (NEA) in allen städtischen Gebäuden, die die Verwaltung als relevant klassifiziert hat, wie z.B. bestimmte Dienstgebäude der Stadtverwaltung, die Feuerwehreinrichtungen, die Stadtwerke und weitere systemrelevante Einrichtungen der Stadt. Um die Zuverlässigkeit dieser Anlagen sicherzustellen, hat die Stadt ein Wartungskonzept entwickelt, das die regelhafte Wartung der Netzersatzanlagen umfasst. Diese Wartungen beinhalten nicht nur die technische Überprüfung, sondern auch die notwendigen Instandhaltungsarbeiten, um die Funktionstüchtigkeit der Anlagen dauerhaft zu gewährleisten.

Weiterhin hält die Stadt Düsseldorf zahlreiche zusätzliche Notstromaggregate vor, um anlassbezogen weitere Gebäude und Einrichtungen im Notfall mit Notstrom versorgen zu können.

Ein besonders wichtiger Bestandteil des Notstromkonzeptes ist die regelmäßige Testung der Anlagen, welche die Stadt Düsseldorf wöchentlich durchführt. Jeden Montag nimmt die Stadt die Netzersatzanlagen in Betrieb und überprüft diese auf ihre Funktionsfähigkeit. Diese regelmäßigen Tests sind entscheidend, um sicherzustellen, dass die NEAs im Ernstfall sofort einsatzbereit sind und zuverlässig arbeiten. Durch diese Maßnahmen minimiert die Stadt das Risiko technischer Ausfälle und gewährleistet die kontinuierliche Betriebsfähigkeit der kritischen Infrastrukturen.

Zu einer verlässlichen Notstromversorgung gehört zwingend ein belastbares Logistikkonzept für die Treibstoffversorgung der Netzersatzanlage und der weiteren Notstromaggregate. Dazu erstellt die Stadt aktuell ein Konzept, welches auch die Einbindung von Privatunternehmen für den sicheren Transport von Treibstoff vorsieht. Weiterhin hat die Stadt im Vorfeld alle relevanten Treibstoffverbräuche für den Notstrombetrieb ermittelt und zusammengeführt. Auf den so ermittelten täglichen Treibstoffbedarf setzt das Treibstoff- und Logistikkonzept der Stadt auf.

Die umfassende Notstromversorgung garantiert, dass die Stadtverwaltung auch unter vollständigem Wegfall der Elektrizitätsversorgung ihre Aufgaben zur Daseinsvorsorge erfüllen kann.

7.6.1.4 Verpflegungskonzept

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat bereits bei vergangenen Krisenlagen gezeigt, dass sie in der Praxis gut funktionierende Vorkehrungen getroffen hat, um die Verpflegung des Krisenstabes sicherzustellen. Auf die Erstellung eines formellen, verbindlichen Verpflegungskonzeptes hat sie jedoch bislang verzichtet.

Eine Stadt sollte über ein Konzept verfügen, welches die Versorgung der im Krisenstab eingesetzten Personen mit Lebensmitteln, Wasser und Hygieneartikeln für mehrere Tage sicherstellt. Dabei sollte eine Stadt die dazu notwendige Vorratshaltung berücksichtigen.

⁵⁷ Erlass des IM NRW vom 29. Juli 2022, Az: 33-52.06.05-CH4 Vorbereitende Maßnahmen im Rahmen einer möglichen Gas-/Energie-mangellage

Für die Versorgung des Krisenstabes hat die **Stadt Düsseldorf** eine Vereinbarung mit einem privaten Gastronomiebetrieb geschlossen. Diese Vereinbarung ermöglicht eine flexible Verpflegung der eingesetzten Krisenstabsmitglieder, welche sie jederzeit auch kurzfristig abrufen kann.

Zusätzlich zur Vereinbarung mit dem privaten Dienstleister kann die Stadt als Rückfallebene die Verpflegung durch die Berufsfeuerwehr sowie die der örtlich ansässigen Hilfsorganisationen in Anspruch nehmen. Diese verfügen über stationäre und mobile Küchen sowie über logistische Kapazitäten, die eine schnelle Versorgung vor Ort ermöglichen. Die Verpflegung durch die Feuerwehr stellt sicher, dass auch bei unvorhergesehenen Engpässen oder logistischen Herausforderungen eine kontinuierliche Nahrungsversorgung gewährleistet ist.

Die Stadt hat die Thematik der Verpflegung und Versorgung der Krisenstabsmitglieder bislang jedoch noch nicht konzeptionell verbindlich zusammengefasst.

→ Empfehlung

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Düsseldorf die bedarfsgerechte Versorgung des Krisenstabes konzeptionell erfassen, konkrete Verantwortlichkeiten zuweisen und auch detaillierte Vorgaben, etwa zur Lagerhaltung/ Bevorratung, festlegen.

7.6.2 Personal des Krisenstabes

Die verlässliche personelle Besetzung des Krisenstabes ist ein unverzichtbarer Baustein, um die Funktionsfähigkeit des Krisenstabes sicherstellen zu können. Dabei ist neben der qualitativen und quantitativen Besetzung des Krisenstabes auch die Aus- und Fortbildung sowie die Vernetzung der handelnden Akteure durch regelmäßige Übungen unter Echtbedingungen elementar. Auch die administrativen Arbeiten zum Aufbau und zur Unterhaltung der Krisenstabsstrukturen außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses bedürfen fachkundigen Personals.

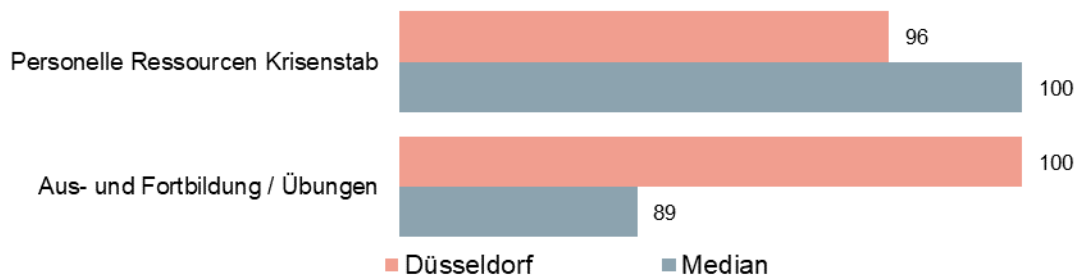
Erfüllungsgrad Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Teilerfüllungsgrade Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

7.6.2.1 Personelle Ressourcen Krisenstab

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass sie jederzeit über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Bislang hat sie nicht für alle Funktionen Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt.

Eine Stadt muss gemäß Krisenstabserlass NRW für alle personellen Teilbereiche des Krisenstabes mindestens eine Zwei-Schicht-Fähigkeit sicherstellen. Darüber hinaus sollte sie die für den Krisenstab benötigten Personalressourcen basierend auf Qualifikation, Erfahrung und Eignung für die spezifischen Aufgaben im akuten Krisenfall vorhalten.

Die **Stadt Düsseldorf** hat für alle Funktionen der SMS eine ausreichende personelle Besetzung sichergestellt. Vorwiegend setzt die Stadt ihre Führungskräfte aus den jeweiligen Fachressorts für die Mitarbeit im Krisenstab ein. Dabei achtet sie darauf, dass die Bediensteten für ihren Fachbereich über die notwendige Entscheidungsbefugnis verfügen. Eine Vertretungsregelung stellt sicher, dass eine Zwei-Schicht-Fähigkeit und auch eine Einsatzmöglichkeit des Krisenstabes über einen längeren Zeitraum hinweg gewährleistet sind.

Die Funktionen der KGS sowie der BuMa hat die Stadt Düsseldorf mindestens vierfach besetzt. Diese Vorgehensweise ermöglicht der Stadt eine größere Flexibilität sowie Ausdauer in akuten Krisenlagen.

Gemäß des Krisenstaberlasses NRW und den Empfehlungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist insbesondere die Sicherstellung einer adäquaten Schichtfähigkeit, aber auch die Qualifikation der Krisenstabsmitglieder essentiell. Der Erlass fordert dabei nicht nur die Verfügbarkeit von Personal, sondern betont auch die Bedeutung der spezifischen Eignung und Erfahrung für die zu bewältigenden Aufgaben. Dies bedeutet konkret, dass das Personal nicht nur quantitativ ausreichend sein sollte, sondern auch über die notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen verfügen sollte, um in einer Krisensituation effektiv agieren zu können.

Die Stadt Düsseldorf hat bislang lediglich für die Aufgaben der KGS Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte auch für die ständigen Mitglieder des Krisenstabes Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.

7.6.2.2 Aus- und Fortbildung/ Übungen

- Die Stadt Düsseldorf sorgt durch strukturierte Aus-, Fortbildungs- und Übungskonzepte für die Qualifizierung ihrer im Krisenstab tätigen Mitarbeitenden.

Eine Stadt sollte das für den Krisenstab vorgesehene Personal regelmäßig schulen und mit praktischen Übungen auf unterschiedliche Krisenszenarien vorbereiten. Ein individuelles Schulungskonzept sollte theoretische Schulungsmodule, praxisnahe Übungen und praktische Fähigkeitsübungen beinhalten. Die Erkenntnisse aus Schulungen und Übungen sollte die Stadt nutzen, um bestehende Pläne und Verfahren regelmäßig zu testen und nötigenfalls zu überarbeiten und anzupassen.

Die **Stadt Düsseldorf** sieht die Vorbereitung und die regelhafte Schulung der Mitarbeitenden im Krisenstab als wesentliches Merkmal für die Funktionsfähigkeit des Krisenstabes. Durch die regelmäßige Fortbildung stellt sie sicher, dass die Beteiligten mit den Abläufen und der technischen Ausstattung im Krisenstab vertraut sind und im Ernstfall schnell und effektiv reagieren können.

Die Stadt Düsseldorf hat dazu mehrere, zielgruppengerechte Aus- und Fortbildungskonzepte entwickelt und unterscheidet dabei jeweils nach der Funktion im Krisenstab. Sie hat die Konzepte für folgende Gruppen unterschieden:

- Aus-/Fortbildungskonzept für Führungskräfte der Stadtverwaltung
- Aus-/Fortbildungskonzept für Mitglieder der KGS
- Aus-/Fortbildungskonzept für die SMS
- Aus-/Fortbildungskonzept für den Verwaltungsvorstand der Stadt Düsseldorf

Die Stadt Düsseldorf gibt in ihren Konzepten die zu behandelnden Themen sowie die jeweilige Tiefe, in denen die Themen zu behandeln sind, konkret vor. Weiterhin legt sie fest, welche Themen sie durch eigenes Personal schult und zu welchen Themen sie externe Kräfte, beispielsweise Dozenten des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie des Instituts der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen, hinzuzieht. Diese Vorgehensweise stellt aus Sicht der gpaNRW eine qualitativ hochwertige und dabei effiziente Art der Aus- und Fortbildung der Krisenstabsmitglieder sicher.

Das BBK hat die Stadt Düsseldorf als erste kreisfreie Stadt Deutschlands im April 2024 mit einem Zertifikat über die nachhaltige Krisenmanagement-Ausbildung in den Jahren 2022 - 2023 ausgezeichnet. Damit wurde die Stadt auch für die Anwendung eines Krisenmanagement-Systems ausgezeichnet, welches Elemente der DIN EN ISO 22361 „Sicherheit und Resilienz im Krisenmanagement“ beinhaltet.

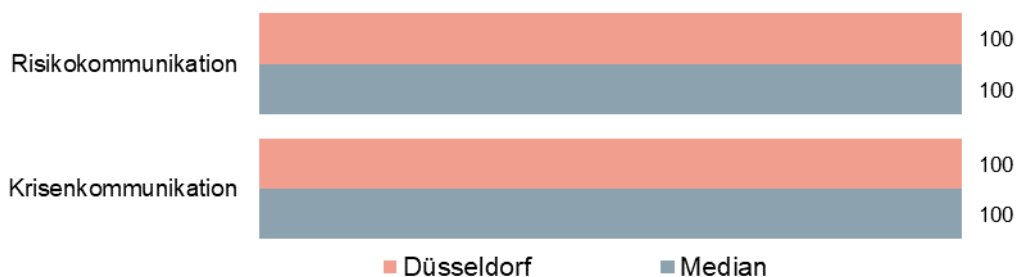
7.7 Risiko- und Krisenkommunikation

Die Risiko- und Krisenkommunikation ist ein bedeutender Bestandteil des kommunalen Krisenmanagements. Eine gelungene Risiko- und Krisenkommunikationsstrategie basiert auf strategischen Prozessen, die darauf abzielen, zeitnah, transparent und zielgerichtet Informationen über potenzielle Gefahren und in akuten Krisensituationen der Öffentlichkeit zu vermitteln. Sie dient dazu, die Bevölkerung angemessen zu informieren, Ängste zu reduzieren, die Selbsthilfefähigkeit zu stärken, Verständnis für getroffene Maßnahmen zu schaffen und die Bevölkerung zur aktiven Mitwirkung bei akuten Krisen zu bewegen.

Erfüllungsgrad Risiko- und Krisenkommunikation in Prozent 2024



Teilerfüllungsgrade Risiko- und Krisenkommunikation in Prozent 2024



7.7.1 Risikokommunikation

- Die Risikokommunikation der Stadt Düsseldorf ist gut geeignet, ein Gefahren- und Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen.

Eine Stadt sollte die Bedeutung und die Folgen der identifizierten Risiken benennen und adressatengerecht formulieren. Dabei sollte sie verschiedene Kommunikationskanäle auch unter Berücksichtigung moderner Technologien nutzen, um eine breite und zielgruppenspezifische Informationsvermittlung zu gewährleisten.

Die Risikokommunikation ist ein wichtiger Bestandteil im kommunalen Krisenmanagement der **Stadt Düsseldorf**. Diese Form der Kommunikation zielt darauf ab, die Bevölkerung über potenzielle Gefahren und Risiken zu informieren, bevor eine Krise eintritt. Die Stadt legt einen besonderen Fokus darauf, die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend über mögliche Risiken und Schutzmaßnahmen zu informieren, um die Resilienz der Bevölkerung zu stärken. Dies geschieht

proaktiv und mit vollumfänglichen Informationen, etwa zu möglichen Hochwasserlagen und beinhaltet den Austausch von Informationen über Risikovermeidung und -minimierung. Ziel ist aber auch, ein Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen und für Verständnis zu werben, dass einige Risiken, z.B. Unwetter-/Hochwasserlagen oder andere wetterbedingte Ereignisse, nicht zu verhindern sind. Die Risikokommunikation betreibt die Stadt Düsseldorf über mehrere Kanäle. Sie informiert ständig auf ihrer Homepage zu verschiedenen Themen. Darüber hinaus hat sie speziell für die Risikokommunikation eine gesonderte digitale Website bereitgestellt⁵⁸. Dort kann sich die Bevölkerung für ihren jeweiligen Stadtbezirk Auswirkungen etwaiger Risiken (Starkregen, Hitze-/Dürreperioden) detailliert ansehen. Als weiteres Instrument für die Risikokommunikation nutzt die Stadt Düsseldorf Social Media-Kanäle. Durch die regelmäßige Produktion und Verbreitung von Düsseldorf-spezifischem Content erreicht die Stadt zahlreiche Follower. Über die so gestärkten Kanäle verbreitet die Stadt auch Beiträge zur Risikokommunikation, etwa zu sich anbahnenden Starkregenereignissen, zu bevorstehenden Bombenentschärfungen etc.

Die Stadt Düsseldorf achtet darauf, dass sie stets klare Botschaften formuliert und diese an die spezifischen Bedürfnisse und Wissensstände der verschiedenen Bevölkerungsgruppen anpasst. Dazu gehören auch mehrsprachige Botschaften. Zudem stellt sie sicher, dass die Kommunikation transparent und vertrauenswürdig ist, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen.

7.7.2 Krisenkommunikation

- Die Krisenkommunikation der Stadt ist aus Sicht der gpaNRW gut geeignet, die Bevölkerung sowie die Besucherinnen und Besucher der Stadt Düsseldorf in akuten Krisenlagen vollumfänglich und schnell zu informieren.

Eine Stadt sollte ein individuelles strategisches Krisenkommunikationskonzept im Vorfeld einer Krise erarbeiten. Dabei sollte sie ihre Kommunikationsleitlinien sowohl für die interne als auch für die Kommunikation nach außen vorplanen. Das Konzept sollte ein inhaltlich und argumentativ einheitliches Auftreten der am Krisenmanagement Beteiligten sicherstellen. Auch Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollte die Stadt klar definieren, um in einer akuten Krisensituation zeitnah, reibungslos und ereignisorientiert über die erprobten Kommunikationskanäle informieren zu können.

Die Krisenkommunikation in der **Stadt Düsseldorf** umfasst den Austausch von Informationen und Meinungen während einer bereits eingetretenen Krise, um Schäden an Personen, Infrastruktur und dem Image der Stadt zu verhindern oder zu begrenzen. Ein wesentlicher Bestandteil ist die klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie eine einheitliche Kommunikationslinie aller am Krisenmanagement beteiligten Akteure. Diese strukturierte Herangehensweise stellt sicher, dass die Stadt die Informationen zielgerichtet und einheitlich an die Bevölkerung vermittelt.

Während einer Krise ist es entscheidend, schnell und effektiv zu kommunizieren, um die Situation möglichst rasch zu stabilisieren und das Vertrauen der Bevölkerung zu bewahren. Dies erfordert eine vorherige strategische Planung und Vorbereitung. Die Stadt Düsseldorf hat hierzu entspre-

⁵⁸ maps.duesseldorf.de

chende Konzepte und Handlungsanweisungen mit dem Amt für Kommunikation und der Berufsfeuerwehr erstellt. Weiterhin setzt sie hierbei auf eine enge Abstimmung mit anderen Behörden und Institutionen, z.B. der Polizei.

Ein weiterer Faktor ist die Nutzung moderner Kommunikationsmittel. Neben klassischen Medien und öffentlichen Bekanntmachungen spielen auch bei der Krisenkommunikation digitale Plattformen wie Social Media eine immer größere Rolle. Sie ermöglichen eine schnelle und breite Verteilung von Informationen sowie eine direkte Interaktion mit der Bevölkerung. Die Stadt Düsseldorf nutzt diese Kanäle aktiv, um im Krisenfall effizient zu kommunizieren und die Einwohnerinnen und Einwohner zeitnah über aktuelle Entwicklungen und Schutzmaßnahmen zu informieren. Diesen Aufgabenbereich hat sie im städtischen Krisenstab der BuMA-Abteilung zugewiesen. Dort werden Fachleute für Social Media eingesetzt, welche die zuvor abgestimmten Botschaften versenden und insbesondere ein Monitoring der Kommentare und Meldungen im sozialen Bereich vornehmen. Für akute ad hoc-Lagen hat die Stadt Düsseldorf Vorkehrungen getroffen. So hat sie die Möglichkeit, innerhalb kürzester Zeit über interkommunale Zusammenarbeit personelle Unterstützung für den Bereich Social Media anzufordern und zu erhalten.

Für Akutlagen nutzt die Stadt Düsseldorf die bundesweit eingesetzten Warnapps, beispielsweise NINA⁵⁹ oder MoWaS⁶⁰. Die MoWaS-App übersetzt die Meldungen auf die jeweilige im Mobiltelefon eingestellte Landessprache des Nutzers. Da in Düsseldorf viele ausländische Personen wohnen und zahlreiche Besucher und Besucherinnen aus aller Welt zu Gast sind, ist diese Funktion besonders gut geeignet, um verlässlich Warnbotschaften abzusetzen.

In Abstimmung mit der Rheinbahn sowie mit privaten Anbietenden von digitalen Werbeanzeigen hat die Stadt Düsseldorf zudem die Möglichkeit, ad hoc sämtliche Bildschirme in Bussen, Straßen- und U-Bahnen der Rheinbahn sowie die digitalen Werbeanzeigen im Stadtgebiet mit (Warn-) Botschaften und ggf. Verhaltenshinweisen anzusteuern.

Die Stadt hat darüber hinaus Vorkehrungen getroffen, um kurzfristig ein Bürgertelefon in Betrieb zu nehmen. Hierzu hat sie konkrete Vorgaben zur Einrichtung und zum Betrieb des Bürgertelefons erlassen. Die dort ausgegebenen Meldungen und Informationen stimmt sie zuvor auf der Grundlage des Kommunikationskonzeptes ab und bereitet die auszugebenden Informationen entsprechend für das Personal am Bürgertelefon vor. Gleiches gilt für die so genannte Personenauskunftsstelle. Die Stadt Düsseldorf ist in der Lage, bei größeren Unglücksfällen die Personenauskunftsstelle innerhalb kürzester Zeit in Betrieb zu nehmen. Diese Maßnahme erfolgt im Ereignisfall in enger Abstimmung mit der Polizei.

7.8 Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“

Die gpaNRW hat den Prozess zur Einberufung des Krisenstabes für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Prüfberichten zum kommunalen

⁵⁹ Notfall-Informations- und Nachrichten-App – NINA vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

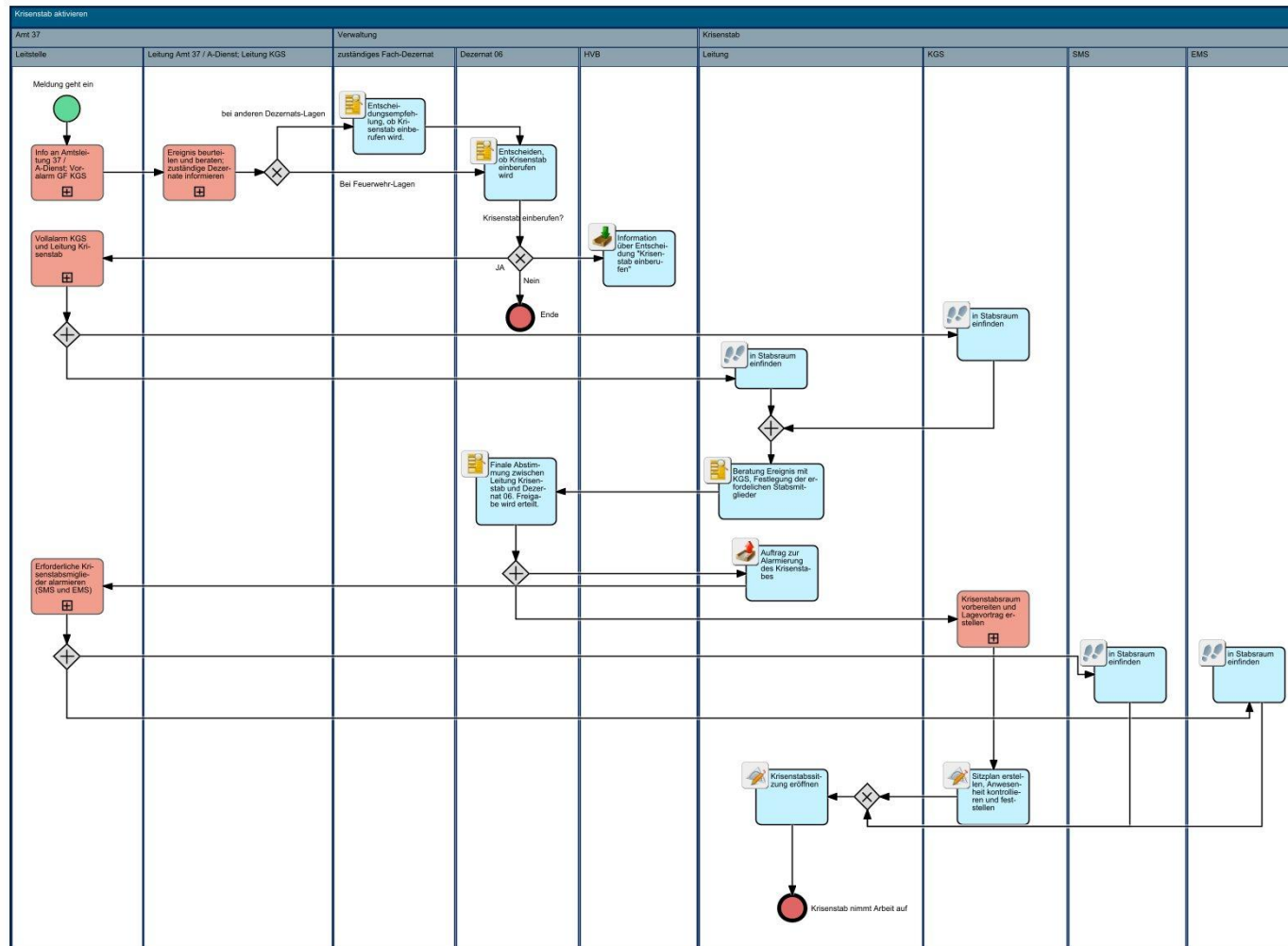
⁶⁰ Modulares Warn-System – System des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe zur Warnung der Bevölkerung für Zivilschutzlagen

Krisenmanagement beigefügt. Dadurch möchte die gpaNRW die verwaltungsinternen Abläufe transparent abbilden. Ziel ist es, Schnittstellen im Prozess zu identifizieren und darzustellen.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Düsseldorf hat zahlreiche Schnittstellen, die aus Sicht der gpaNRW der Überarbeitung bedürfen.

Eine Stadt sollte den Prozess zur Aktivierung des Krisenstabes klar und strukturiert organisieren, um im Ereignisfall schnell und effizient reagieren zu können. Nach Eintreten eines Kriseneignisses ist eine unverzügliche und vollständige Informationsweiterleitung an den Hauptverwaltungsbeamten / die Hauptverwaltungsbeamtin sicherzustellen. Diese Vorgehensweise sollte durch möglichst wenig Schnittstellen effizient erfolgen, um eine koordinierte und zügige Einberufung und Arbeitsaufnahme des Krisenstabes zu ermöglichen.



Wie in der Prozessdarstellung zu erkennen ist, beginnt der Aktivierungsprozess des Krisenstabes der **Stadt Düsseldorf** mit einem Initialereignis (z. B. Pandemie, Bombenfund mit Evakuierung, Blackout, Extremwetterereignis). Immer dann, wenn ein solches Ereignis einen außergewöhnlich hohen Koordinierungsaufwand für die Verwaltung mit sich bringt, beruft die Stadt Düsseldorf den Krisenstab ein.

Der Prozessablauf macht deutlich, dass die Aktivierung des Krisenstabes mehrere Abstimmungs-, Beratungs- und Entscheidungsschritte erfordert. Augenscheinlich entstehen parallele Zuständigkeiten, wenn das Initialereignis eine weitere Dezernatsebene außerhalb des Dezernates 2 betrifft. Aus Sicht der gpaNRW ist unklar, wie die Zuständigkeiten in einem solchen konkreten Ereignisfall festgelegt sind.

Auch die nach der Beratung zwischen KGS, Krisenstabsleitung und Amtsleitung 37 vorgesehene erneute Abstimmung mit dem Dezernat 6 vor endgültiger Alarmierung des Krisenstabs ist ein weiterer Zwischenschritt, welcher im Zweifel die Alarmierungsabläufe verzögern könnte.

Positiv ist anzumerken, dass die Stadt für Ad-hoc-Lagen eine zeitliche Vorgabe (90 Minuten) festgelegt hat, innerhalb welcher sich die Krisenstabsmitglieder in den Krisenstabsraum begeben sollen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die mehrfachen Prozessschnittstellen zwischen Leitung KGS, Amtsleitung 37 und der Dezernatsebene straffen und den Aktivierungsprozess somit effizienter gestalten. Die Stadt sollte die Zuständigkeiten auch für den Fall von weiteren beteiligten Dezernaten klar festlegen.

7.9 Anlage: Übersicht Erfüllungsgrade

Nachfolgend fasst die gpaNRW die Ergebnisse aus den Erfüllungsgraden der Berichtskapitel 7.5 Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen, 7.6 Ausstattung und Personal des Krisenstabes sowie 7.7 Risiko- und Krisenkommunikation nachrichtlich zusammen:

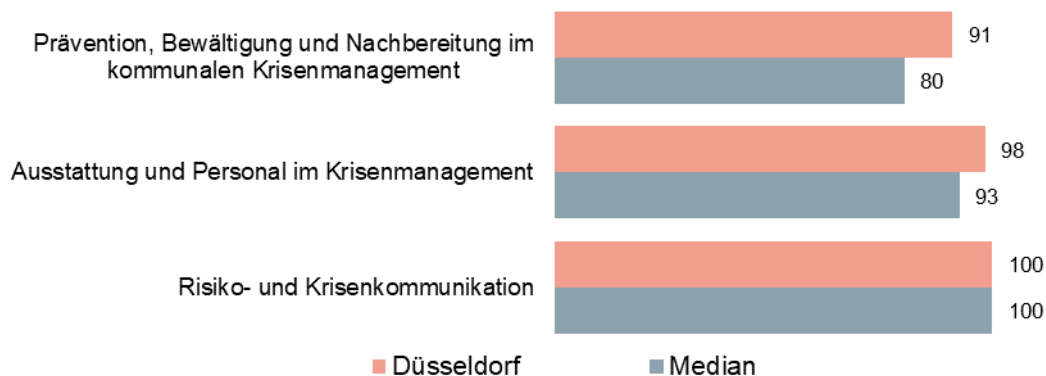
Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erfüllungsgrade der einzelnen Teilaspekte in Prozent 2024



7.10 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Kommunales Krisenmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen					
F1	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine kontinuierliche Risikoermittlung und bewertet die erkannten Risiken, um geeignete Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Stadt Düsseldorf hat bislang jedoch noch keinen vollständigen Abschlussbericht über die Risikoermittlung erstellt.	215	E1	Die einzelnen Fachbereiche der Stadt Düsseldorf sollten für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich Risiken identifizieren, welche ad hoc eintreten können und zu deren Bewältigung die Einberufung des städtischen Krisenstabes erforderlich sein könnte. Über die so ermittelten Risiken sollten sie einen Abschlussbericht erstellen und dem Stadtrat zur Kenntnisnahme vorlegen.	216
F2	Die Bewältigungsstrategie der Stadt Düsseldorf ist gut geeignet, um plötzlich auftretende und herausfordernde Krisensituationen zu meistern und die Verwaltungsabläufe möglichst zügig zu einem Normalzustand zurückzuführen. Die Geschäftsanweisung der Stadt Düsseldorf zum Krisenstab bedarf jedoch der Anpassung.	217	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabserlass stets einer Führungskraft unterhalb der HVB-Ebene übertragen.	219
			E2.2	Die Stadt Düsseldorf muss ihre Geschäftsanweisung für den Krisenstab um die Pflichtinhalte zu Kommunikationsmitteln ergänzen.	219
F3	Die Stadt Düsseldorf hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.	220	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte aufbauend auf die erkannten Risiken in den jeweils zuständigen Fachbereichen Vorkehrungen und Konzepte für den Einsatz von Spontanhelfenden erstellen.	221
Ausstattung und Personal des Krisenstabes					
F4	Die Stadt Düsseldorf hat bereits bei vergangenen Krisenlagen gezeigt, dass sie in der Praxis gut funktionierende Vorkehrungen getroffen hat, um die Verpflegung des Krisenstabes sicherzustellen. Auf die Erstellung eines formellen, verbindlichen Verpflegungskonzeptes hat sie jedoch bislang verzichtet.	226	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Düsseldorf die bedarfsgerechte Versorgung des Krisenstabes konzeptionell erfassen, konkrete Verantwortlichkeiten zuweisen und auch detaillierte Vorgaben, etwa zur Lagerhaltung/ Bevorratung, festlegen.	227

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
F5	Die Stadt Düsseldorf hat durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass sie jederzeit über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Bislang hat sie nicht für alle Funktionen Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt.	228	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte auch für die ständigen Mitglieder des Krisenstabes Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.	229
Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“					
F6	Der Prozessablauf zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Düsseldorf hat zahlreiche Schnittstellen, die aus Sicht der gpaNRW der Überarbeitung bedürfen.	233	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die mehrfachen Prozessschnittstellen zwischen Leitung KGS, Amtsleitung 37 und der Dezernatsebene straffen und den Aktivierungsprozess somit effizienter gestalten. Die Stadt sollte die Zuständigkeiten auch für den Fall von weiteren beteiligten Dezernaten klar festlegen.	235

8. Hilfe zur Erziehung

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Düsseldorf** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Hilfe zur Erziehung

Das Amt für Jugend und Soziales der **Stadt Düsseldorf** ist **sozialräumlich organisiert**. Es besteht aus der zentralen Einheit im Verwaltungsgebäude an der Willi-Becker-Alle und aus zehn Außenstellen (Bezirkssozialdienste), in denen der Allgemeine Soziale Dienst (ASD⁶¹) seine Büros hat. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu⁶²) ist im zentralen Verwaltungsgebäude untergebracht. ASD und WiJu verwenden dieselbe Jugendamtssoftware, was die Bearbeitung der Hilfefälle fördert. Die WiJu setzt vergleichsweise mehr Personal ein als andere Städte. Eine Personalbemessung für die WiJu wird aktuell erstellt.

Das Verfahren zur **Prüfung der Zuständigkeit** ist in einer Dienstanweisung zur Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu geregelt. Die Erstprüfung der Zuständigkeit erfolgt im ASD. Die technische Prüfung der Zuständigkeit mithilfe der Jugendamtssoftware nutzt das Amt für Soziales und Jugend der Stadt Düsseldorf nicht. Die Verantwortung für die Richtigkeit der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit obliegt jedoch der WiJu. Nach erfolgter Genehmigung der Hilfe zur Erziehung durch die Leitung des jeweiligen Bezirkssozialdienstes erhält die WiJu die Fallakte und den Antrag auf HzE. Für die Prüfung der Zuständigkeit füllt die Sachgebietsleitung eine Checkliste mit Fragen zur Zuständigkeit aus.

Kostenerstattungsansprüche macht die WiJu der Stadt Düsseldorf regelmäßig geltend. Die Fachkräfte der WiJu pflegen hierfür die Kostenerstattungsansprüche in einer entsprechenden Übersicht. In Düsseldorf finden zweimal jährlich sogenannte „Kostenerstattungstage“ statt. Die Stadt gewährleistet hierdurch, dass Kostenerstattungsansprüche konsequent geprüft und geltend gemacht werden und Verjährungen nicht eintreten.

Die in der Praxis angewendeten **Verfahrensstandards** der WiJu sind bislang nicht zu einem Qualitätshandbuch zusammengeführt. Die Stadt sollte alle Verfahrensabläufe bündeln. Dies fördert die einheitliche Sachbearbeitung und kann zudem die Einarbeitung neuer Fachkräfte erleichtern.

⁶¹ ASD wird in der Stadt Düsseldorf als Bezirkssozialdienst (BSD) bezeichnet

⁶² WiJu wird in der Stadt Düsseldorf als Wirtschaftliche Erziehungshilfe (WEH) bezeichnet

Das Amt für Soziales und Jugend arbeitet weitestgehend **elektronisch und hat bestehende Schnittstellen klar definiert**. Die Stadtverwaltung befindet sich in einem Planungsprozess zur Umsetzung der E-Akte. Die Mitarbeitenden im Amt für Soziales und Jugend sind flächendeckend mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Die Jugendamtssoftware ist per Schnittstelle mit der Finanzsoftware verbunden.

Die Stadt Düsseldorf hat das **Finanz- und Fachcontrolling** der erzieherischen Hilfen in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Das Controlling erstellt regelmäßige Auswertungen von Grundzahlen und teilweise von Kennzahlen. Die Stadt Düsseldorf sollte die bestehenden Auswertungen des Fach- und Finanzcontrollings zu einem Controllingbericht mit Zielwerten und Maßnahmen zusammenfassen. Zu Steuerungszwecken sollte sie Kennzahlen bilden, um Abweichungen besser analysieren zu können.

Die **ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen** werden gut und strukturiert bearbeitet. Die Bearbeitung erfolgt im Sachgebiet 51/75 Entgelt, Qualität, Leistung, Fallrevision. Die Stadt hat den überwiegenden Teil der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen schriftlich beschrieben. Die bestehende Verhandlungsdatenbank umfasst aktuell die stationären Anbieter. Die Verhandlungsdatenbank sollte um die ambulanten Anbieter erweitert werden. Die Entgeltvereinbarung wird in einer Mustervereinbarung verbindlich festgehalten. Die Fachleistungsstunden sind klar definiert.

Die betrachteten wesentlichen Änderungen des SGB VIII durch das **Kinder- und Jugendstärkungsgesetz** setzt die Stadt in der Praxis bereits um. Die Stadt hat hierfür eine Vielzahl von Konzepten, Arbeitsrichtlinien oder Arbeitshilfen entworfen. Sie hat alle Stellen der Verfahrenslotsen in 2024 besetzen können.

Die Stadt Düsseldorf hat einen **niedrigen Fehlbetrag HzE** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Maßgeblich für den niedrigen Fehlbetrag ist die **niedrigste Falldichte im Vergleich** der kreisfreien Städte. Die Falldichten konnten über alle Jahre konstant gehalten werden. Trotzdem steigen die gesamten Aufwendungen HzE im Jahr 2023 sprunghaft an. Dies begründet sich in höheren Entgelten und Tagessätzen der Träger aufgrund steigender Energiekosten sowie hoher Tarifabschlüsse im Jahr 2023.

8.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

8.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt des achten Buches Sozialgesetzbuches (SGB VIII) (§§ 27 bis 35, 35a, 41).

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII 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.

Der Schwerpunkt dieser Prüfung liegt in der Analyse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu). Der Ressourceneinsatz im Bereich Hilfe zur Erziehung wird neben der Aufwandsseite auch erheblich von der Ertragsseite, z.B. durch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen, geprägt. Außerdem kommt einer sachlich richtigen Zuständigkeitsprüfung eine hohe Bedeutung zu, um Vermögensschäden durch unzuständig erfolgte Leistungen zu vermeiden. Die gpaNRW betrachtet außerdem die Prozesse bei den ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen sowie die Umsetzung und Auswirkungen einiger wesentlicher Änderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes näher.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW in den Jugendämtern aller kreisfreien Städte in NRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen und die Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen vor Ort aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein. Wir führen die in der letzten Prüfung erhobenen Kennzahlen in einer Zeitreihe fort, um Entwicklungen darstellen zu können.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie und Inobhutnahmen bilden wir die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr ab. Für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer berücksichtigt die gpaNRW die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfestellung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle.

Die gpaNRW hat die Daten und Informationen, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben.

Den Prozess „Zuständigkeit im Hilfeplan“ stellt die gpaNRW grafisch dar. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, den Informationsfluss zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) zu optimieren. Es sollen Schwachstellen aufgezeigt und Verbesserungsmöglichkeiten ermittelt werden. Die Schnittstelle zwischen ASD und WiJu ist

von Bedeutung, damit alle Informationen für eine rechtssichere Prüfung der Zuständigkeit umfassend und zeitnah ausgetauscht werden

In der Anlage dieses Teilberichtes befinden sich differenzierte Grunddaten zur Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen, Erträge und Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für die Stadt Düsseldorf.

8.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung

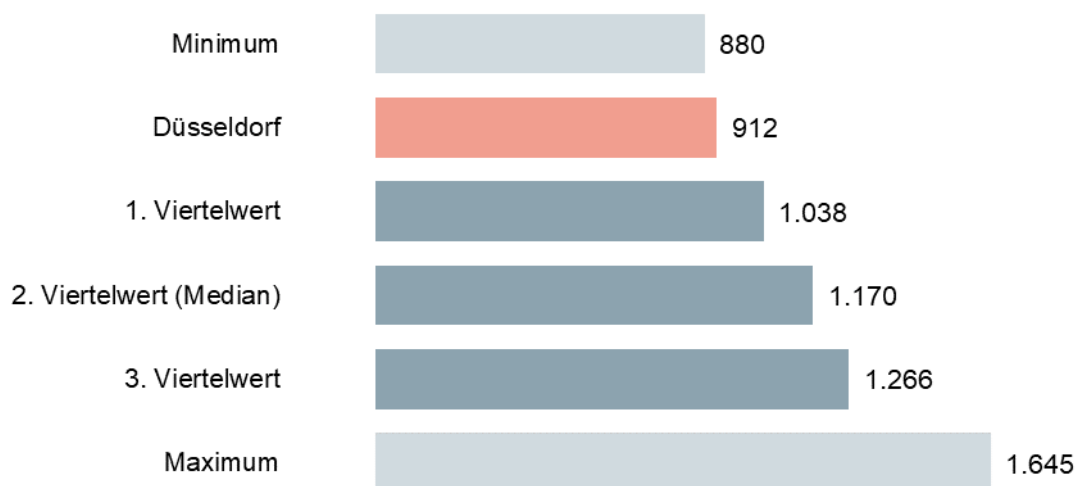
- Die Stadt Düsseldorf hat einen niedrigen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Maßgeblich für den geringen Fehlbetrag ist die niedrigste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsge- rechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist ansatzweise mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 3636303 „Hilfe zur Erziehung“ des Haushaltsplanes der **Stadt Düsseldorf** gleichzusetzen. Die gpaNRW berücksichtigt noch die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 42a SGB VIII.

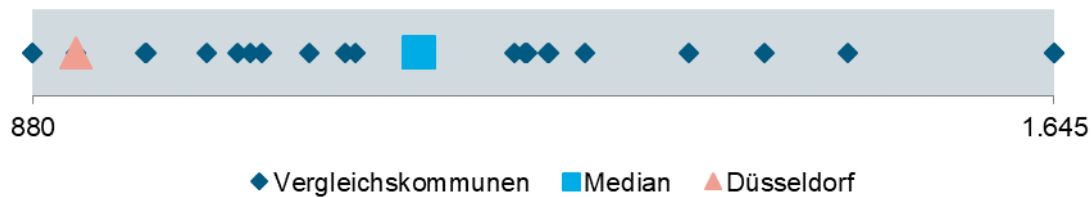
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Fehlbetrag HzE je EW* von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2022

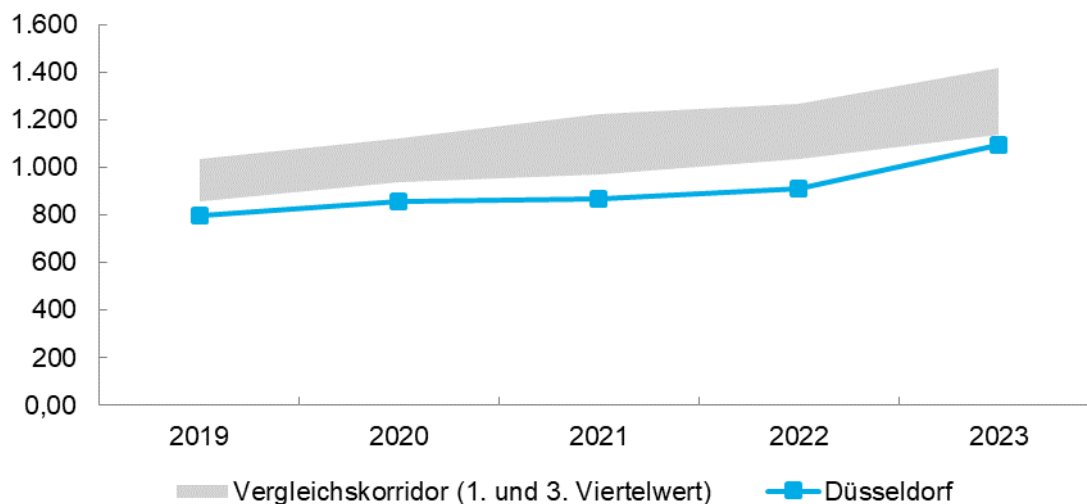


* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019 bis 2023



Die Stadt Düsseldorf hat 2022 im Vergleich der kreisfreien Städte den zweitniedrigsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Niedrige Fehlbeträge bestätigen sich in allen Jahren 2019 bis 2023. Die Stadt Düsseldorf gehört in jedem Jahr zum Viertel der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

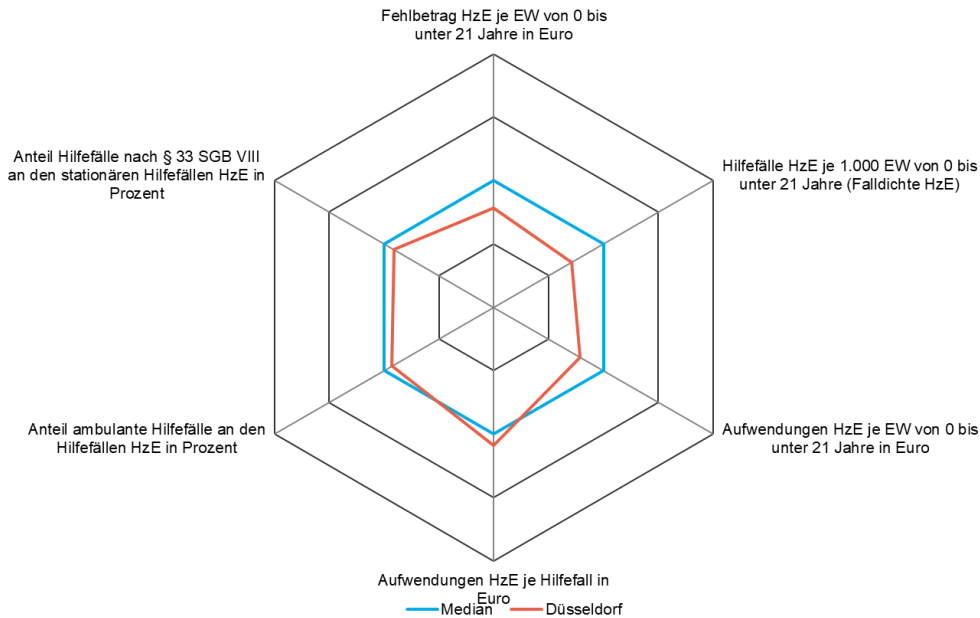
Fehlbetrag HzE 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.093	1.046	1.136	1.264	1.419	1.905	20

Auffallend an dieser Stelle ist der deutliche Anstieg des Fehlbetrages im Jahr 2023, sowohl in Düsseldorf aber auch in den anderen kreisfreien Städten. Dieser Effekt ist teilweise durch die hohen Tarifabschlüsse der Jahre 2022 und 2023 sowie die stark gestiegenen Energiekosten zu begründen, die sich auch auf die Tagessätze und Kosten für Fachleistungsstunden der freien Träger auswirken.

Der Fehlbetrag HzE wird durch mehrere Faktoren beeinflusst. Deren Zusammenwirken analysiert die gpaNRW nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2022



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt außerhalb des Index einen höheren und innerhalb des Index einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Einflussfaktoren stellen wir im Folgenden näher dar und analysieren sie.

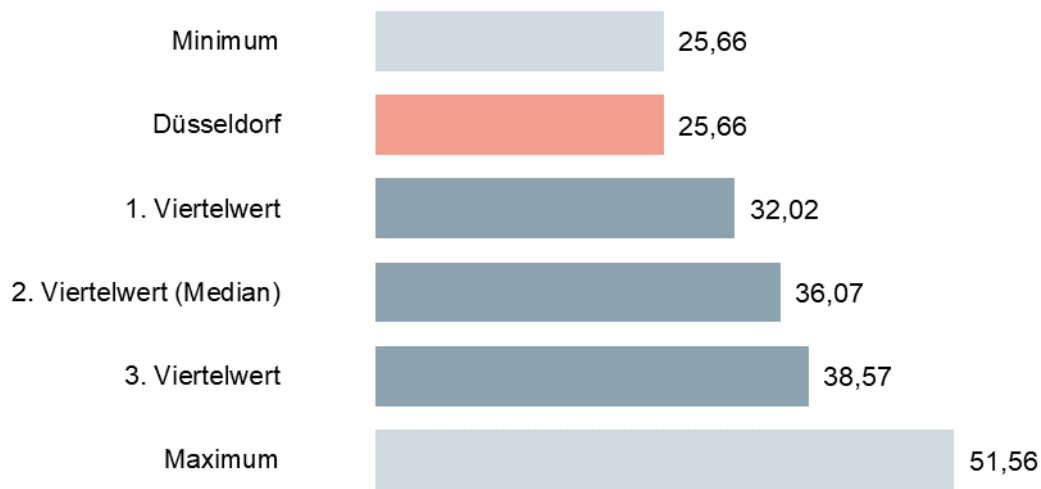
8.4.1 Falldichte HzE

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte das Jugendamt darauf hinwirken, dass die Falldichte niedrig

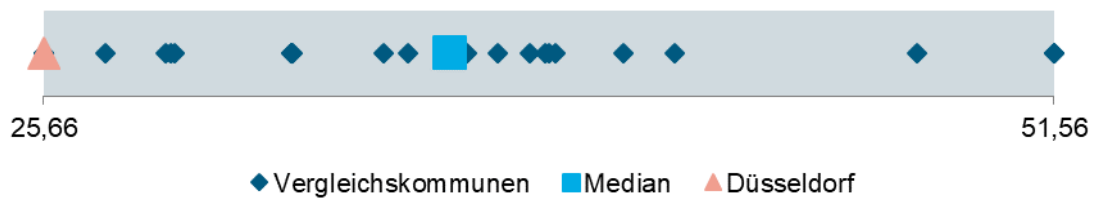
bleibt, um die Aufwendungen und somit den Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohnerin bzw. Jugendeinwohner nicht zu belasten.

- Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2022 die niedrigste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Die niedrigste Fallbelastung resultiert aus einem Zusammenspiel von vielen präventiven Angeboten im Stadtgebiet und einer niedrigen Fallbelastung je Vollzeit-Stelle ASD. Aber auch eine gute Sozialstruktur wirkt sich positiv aus.

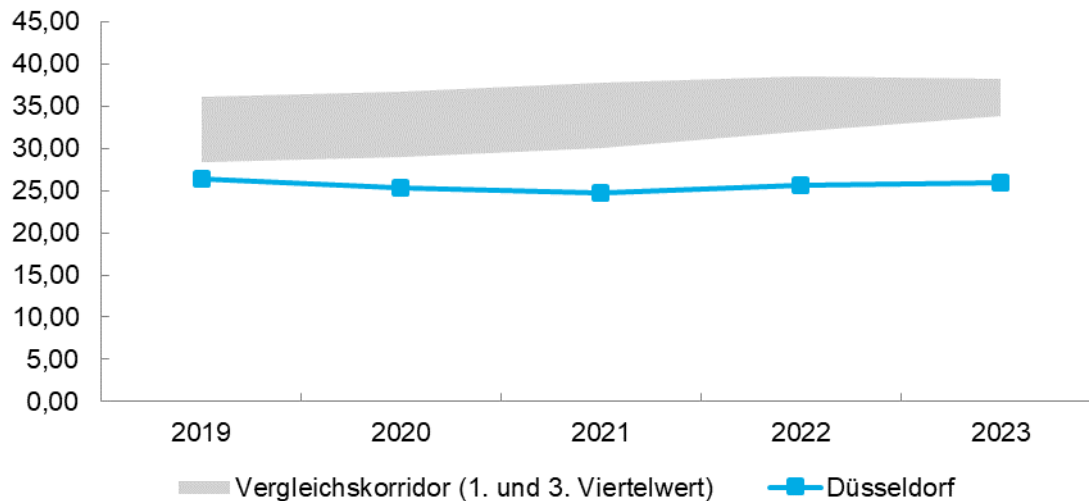
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2019 bis 2023



Die **Stadt Düsseldorf** hat seit 2019 eine sehr niedrige Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Die niedrige Fallbelastung resultiert aus einem Zusammenspiel von vielen präventiven Angeboten im Stadtgebiet und einer niedrigen Fallbelastung je Vollzeit-Stelle ASD. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist die Stadt Düsseldorf durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Anteil Alleinerziehender an den Bedarfsgemeinschaften SGB II, Schulabgehende ohne Abschluss) aber auch weniger stark belastet als andere kreisfreie Städte in NRW.

Falldichte HzE 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	25,98	25,98	33,85	35,68	38,22	51,08	22

Im Jahr 2023 bestätigt sich die niedrigste Falldichte. Diese wirkt begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag im Einwohnerbezug.

Hilfefälle Düsseldorf 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle	1.529	1.534	1.599	1.618	1.729
Stationäre Hilfefälle	1.520	1.409	1.274	1.360	1.376
Hilfefälle gesamt	3.049	2.943	2.873	2.978	3.105

Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung der ambulanten und stationären Fallzahlen. Die ambulanten Fallzahlen steigen um genau 200 Hilfefälle binnen fünf Jahren an, die stationären Fallzahlen sinken im gleichen Zeitraum um 144 Hilfefälle. Die Fallzahlensteigerung der Stadt beträgt somit lediglich 56 Hilfefälle, trotz steigender UMA-Zahlen in den Jahren 2022 und 2023. Diese Entwicklung ist konträr zu der in vielen anderen kreisfreien Städten. Diese verzeichnen kontinuierliche Fallzahlensteigerungen, oft verbunden mit einer hohen Fallbelastung im ASD.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) in Promille 2022

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle HzE ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	13,94	13,94	17,01	20,01	24,95	32,81	23
Hilfefälle HzE stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	11,72	9,51	13,07	14,71	16,46	21,78	23

Trotz deutlich steigender ambulanter Fallzahlen hat die Stadt Düsseldorf im Vergleich die niedrigste ambulante Falldichte.

Falldichte HzE Düsseldorf 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) in Promille	26,38	25,29	24,79	25,66	25,98
Hilfefälle HzE ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	13,22	13,18	13,80	13,94	14,47
Hilfefälle HzE stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	13,15	12,11	10,99	11,72	11,52

Die Falldichten der Stadt Düsseldorf im Jahreseckvergleich sind nahezu konstant. Trotz steigender Fallzahlen im Jahr 2023 bleibt die Falldichte nahezu unverändert. Dies begründet sich in sprunghaft steigenden Einwohnerzahlen in der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre. Diese steigen von 116.044 auf 119.506 Einwohner.

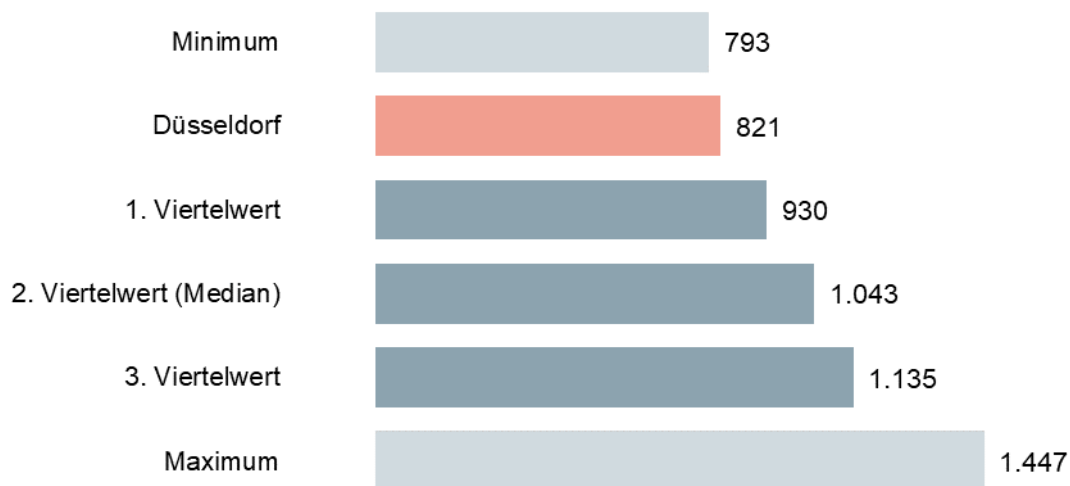
8.4.2 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Stadt Düsseldorf hat die zweitniedrigsten Aufwendungen im Einwohnerbezug im Vergleich der kreisfreien Städte. Die niedrigen Aufwendungen sind das Ergebnis der geringsten Falldichte, trotz sehr hoher durchschnittlicher Aufwendungen je Hilfefall.

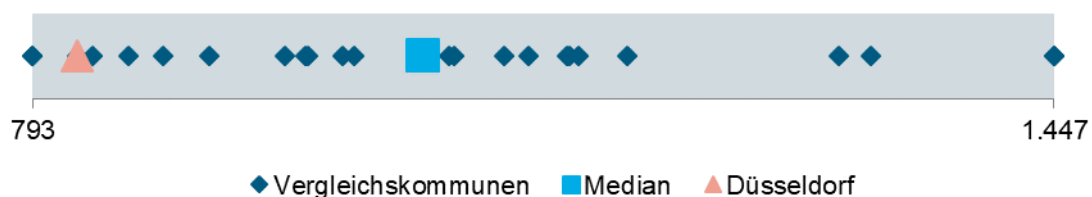
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Stadt betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/ Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

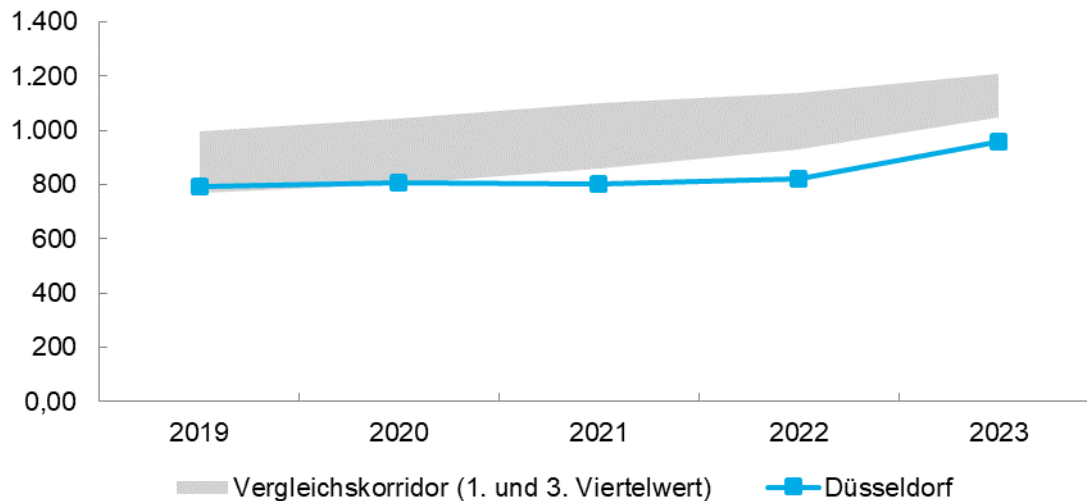
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Düsseldorf** hat die zweitniedrigsten Aufwendungen HzE im Einwohnerbezug. Die geringen Aufwendungen resultieren aus der niedrigsten Falldichte im Vergleich, obwohl die Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise hoch sind. Die bereits angesprochene Steigerung der Aufwendungen im Jahr 2023 wird anhand der Grafik nochmals deutlich. Die Aufwendungen steigen sprunghaft. Ein Großteil der kreisfreien Städte hat ebenfalls deutliche Steigerungen der Aufwendungen HzE zu verzeichnen, sodass die Stadt Düsseldorf auch im Vergleich des Jahres 2023 die niedrigsten Aufwendungen im Einwohnerbezug hat.

Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	957	957	1.049	1.105	1.209	1.668	22

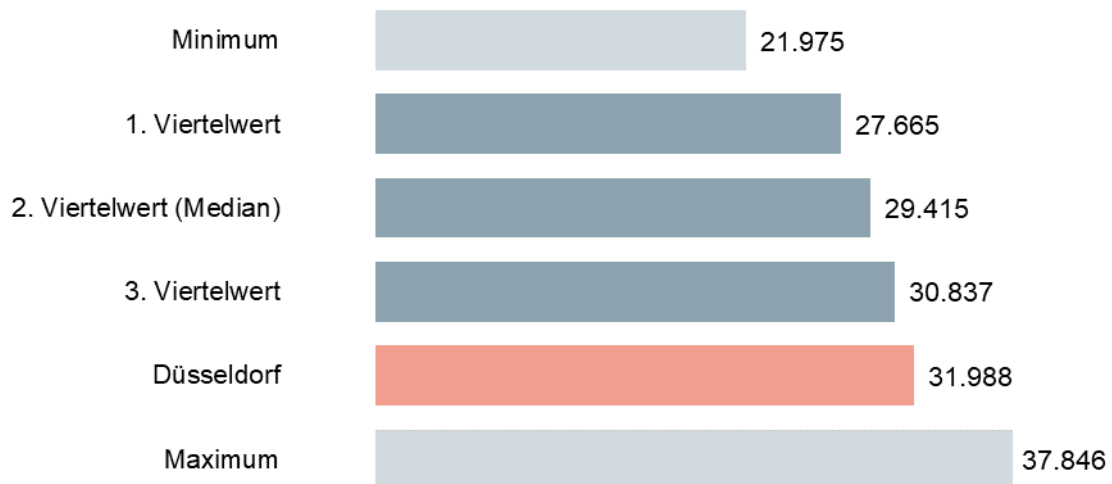
Aufwendungen Düsseldorf 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Aufwendungen	31.175.392	34.362.929	32.592.030	32.740.735	37.532.491
Stationäre Aufwendungen	56.907.493	56.285.930	57.226.482	58.448.497	72.807.059
Aufwendungen gesamt	88.082.886	90.648.860	89.818.511	91.189.232	110.339.550

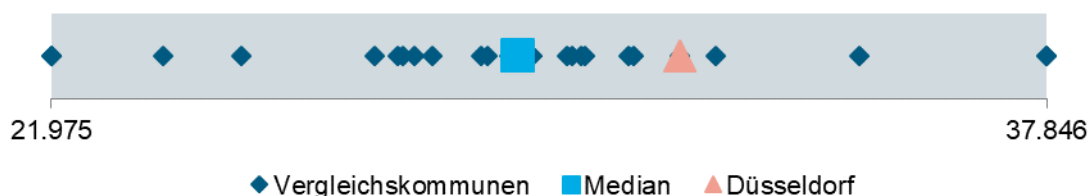
Trotz sinkender stationärer Fallzahlen steigen die Aufwendungen von 56,91 Mio. Euro in 2019 auf 72,81 Mio. Euro in 2023. Hierbei ist insbesondere der starke Anstieg von über 14 Mio. Euro im Jahr 2023 hervorzuheben. Dies wirkt sich auch auf die durchschnittlichen Aufwendungen je

Hilfefall als. Sie steigen in einem Jahr um rund 5.000 Euro. Für einen stationären Hilfefall muss die Stadt Düsseldorf 2023 fast 10.000 Euro je Hilfefall mehr aufwenden, als noch 2022.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Düsseldorf gehört zum Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Dies ist im Kontext der niedrigsten Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte aber nicht negativ zu bewerten. Vielmehr sind die wenigen Hilfefälle intensiver von den vorhandenen Problemlagen, was oftmals zusätzliche Fachleistungsstunden oder Zusatzangebote bei stationären Unterbringungen notwendig macht. Die sehr hohen Aufwendungen je Hilfefall bestätigen sich im Jahr 2023.

Aufwendungen HzE je Hilfefall Stadt Düsseldorf 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.035	31.952	32.412	31.988	36.817

Trotz bereits erwähnter sinkender Fallzahlen steigen die Aufwendungen im Jahr 2023 massiv an.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2023

Kennzahl	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.817	23.991	30.873	31.482	32.714	39.501	22

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwen- dungen HzE je Hilfefall in Euro	20.236	9.974	12.481	13.646	15.904	28.850	23
Stationäre Aufwendun- gen HzE je Hilfefall in Euro	45.973	36.440	45.995	51.385	54.020	59.101	23

Der durchschnittliche ambulante Hilfefall in der Stadt Düsseldorf ist im Vergleich kostenintensiv. Welche ambulante Hilfe hierfür ursächlich ist kann die gpaNRW nicht abschließend beurteilen, da die Stadt Düsseldorf alle ambulanten Leistungen für Hilfen der §§ 27 bis 31 SGB VIII unter dem § 27 SGB VIII subsumiert. Das führt zu vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall für diese Hilfen. Der durchschnittliche Hilfefall kostet die Stadt 18.079 Euro bei 1.209 Hilfefällen. Auch die Falldichte ist mit 10,42 Promille vergleichsweise hoch, da die Stadt mehrere Hilfearten unter § 27 SGB VIII bucht, z.B. auch die Familienhilfe.

Laut Aussage der Stadt soll die Zuordnung ambulanter Hilfefälle zukünftig differenziert erfolgen, um Entwicklungen besser analysieren zu können. Die gpaNRW befürwortet dies.

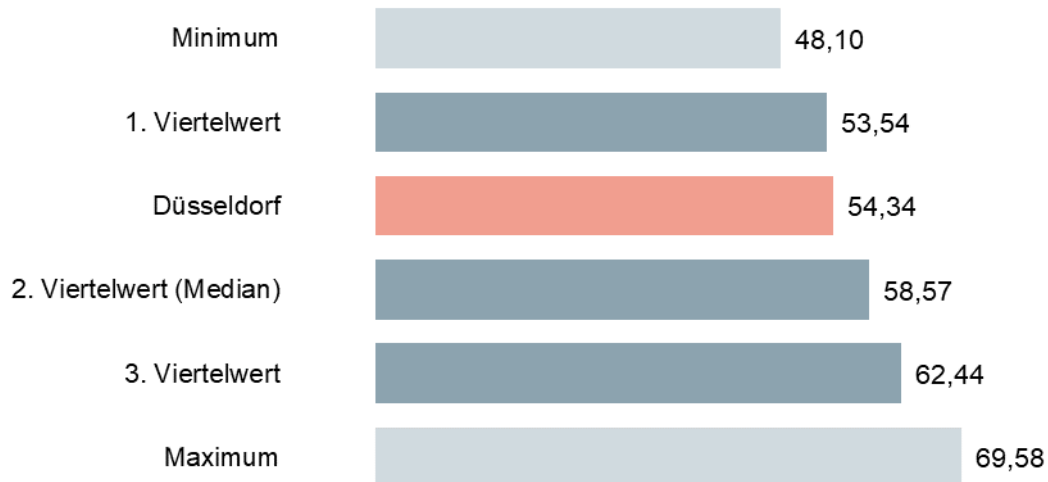
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2023

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendun- gen HzE je Hilfefall in Euro	55.792	36.403	50.785	55.633	58.546	65.922	22

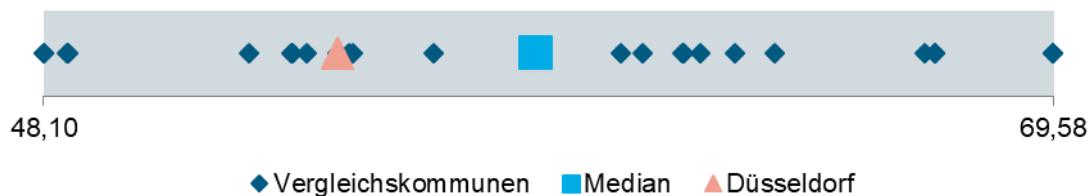
Kostet ein stationärer Hilfefall im Jahr 2022 45.973 Euro, so betragen die Aufwendungen im Jahr 2023 55.792 Euro. Dies ist ein Anstieg von rund 21 Prozent. Im Vergleich der kreisfreien Städte sind die stationären Aufwendungen im Jahr 2023 trotzdem nur leicht überdurchschnittlich. Zudem hat die Stadt niedrige stationäre Falldichten in den Jahren 2022 und 2023.

8.4.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Düsseldorf** hat im Jahr 2022 einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfefälle. Der unterdurchschnittliche Anteil bestätigt sich auch im Jahr 2023, trotz deutlich steigender ambulanter Fallzahlen.

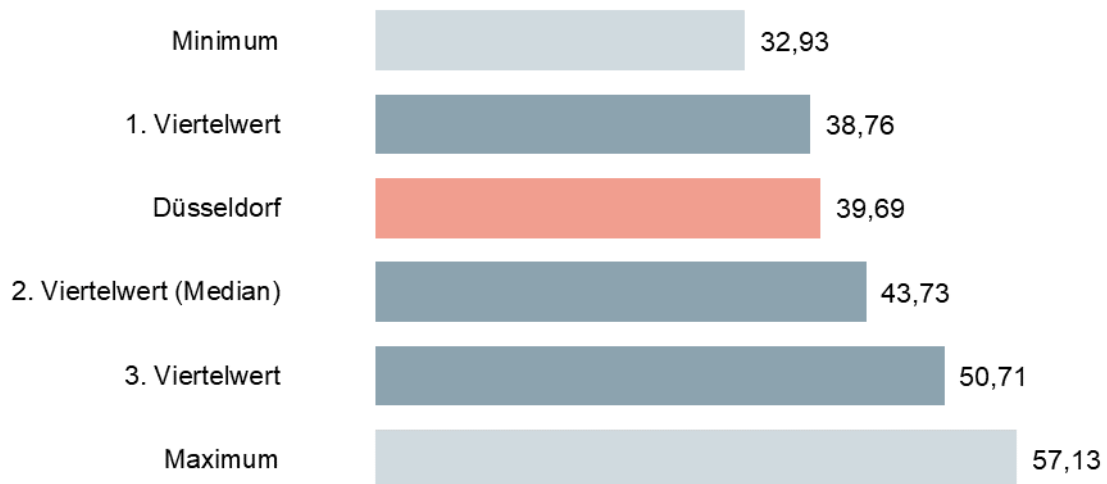
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	55,68	47,58	54,57	59,21	63,48	73,60	22

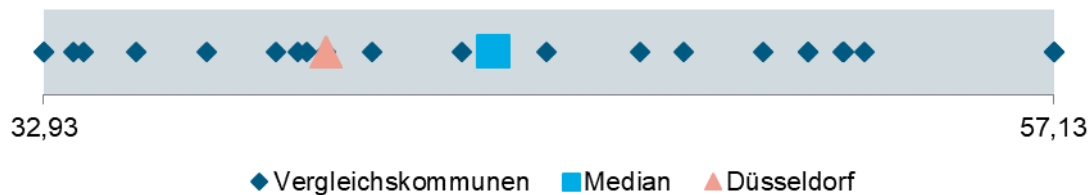
8.4.4 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der unterdurchschnittliche Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege bestätigt sich in einer sehr niedrigen Falldichte der Vollzeitpflege. Die Stadt Düsseldorf hat eine gezielte Werbekampagne mit den Handwerksbäckern der Stadt gestartet. Ziel ist es, neue Pflegefamilien für die Stadt zu gewinnen.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Düsseldorf** hat weniger Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE als mindestens 50 Prozent der kreisfreien Städte. Im Jahr 2023 ist der Wert mit 39,01 Prozent nahezu identisch.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	39,78	29,93	38,88	42,56	48,50	57,40	22

Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte) Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Profile 2022

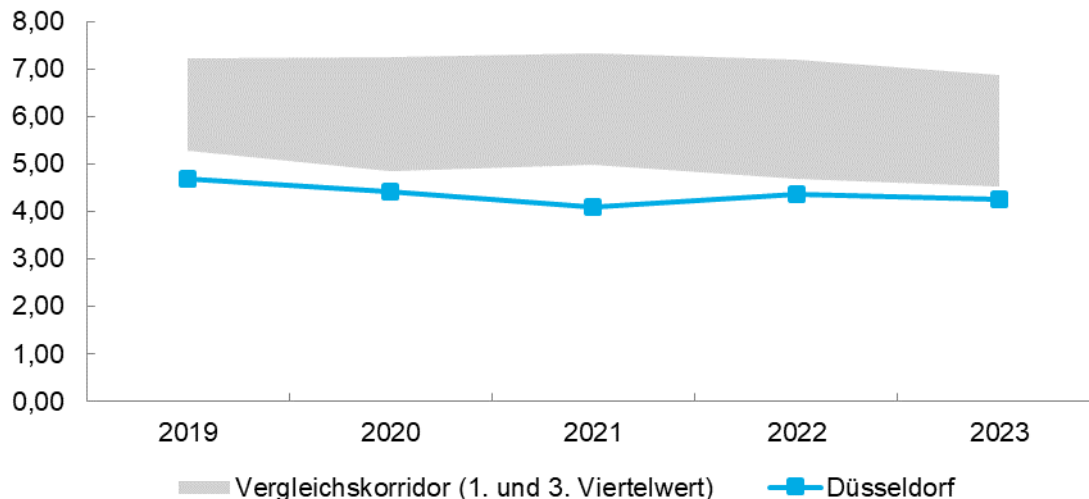
Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,37	3,06	4,70	5,68	7,19	10,58	23

Die Stadt Düsseldorf zählt zum Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Falldichte für Hilfefälle der Vollzeitpflege. Da die Vollzeitpflege den Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen in einem familiären Umfeld ermöglicht und diese Hilfeart auch deutlich kostengünstiger ist als eine Heimunterbringung, sollte die Stadt Düsseldorf versuchen, mehr Kinder in Pflegefamilien unterzubringen.

Die Stadt Düsseldorf hat auf den Umstand niedriger Falldichten für die Vollzeitpflege bereits reagiert. Es wurde eine gezielte Werbekampagne mit den Handwerksbäckern der Stadt Düsseldorf gestartet. Ab dem 13. Januar 2025 werden beispielsweise Berliner mit einem QR-Code verkauft, welcher auf die Suche nach Pflegefamilien hinweist. Zusätzlich stehen Flyer in allen Bäckereien zur Verfügung. Die Stadt Düsseldorf hat auf diversen Multimediakanälen über diese Werbemaßnahme informiert.⁶³

⁶³ vgl. Stadt Düsseldorf auf youtube, [Landeshauptstadt Düsseldorf - YouTube](#), Handwerksbäcker suchen ein Zuhause für Pflegekinder

Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte) § 33 SGB VIII 2019 bis 2023



In allen Vergleichsjahren zählt die Stadt Düsseldorf zum Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Falldichte. Die Grafik verdeutlicht aber auch eine rückläufige Entwicklung der Vollzeitpflege in den kreisfreien Städten insgesamt. Lag der 1. Viertelwert 2019 bei 5,32 Promille, so liegt dieser 2023 bei 4,54 Promille. Der 3. Viertelwert sinkt von 7,65 Promille 2019 auf 6,89 Promille 2023. Nicht nur für die Stadt Düsseldorf wird es schwieriger, Pflegefamilien zu akquirieren und zu belegen. Diese Entwicklung zeigt sich in den meisten kreisfreien Städten.

8.5 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist eine Organisationseinheit im Jugendamt, die u.a. die verwaltungsmäßigen Abläufe im Rahmen der Hilfe zur Erziehung fachlich und rechtlich steuert. Es werden dort insbesondere die sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Hilfefälle geprüft, Kostenerstattungsansprüche geltend gemacht sowie Fallübernahmen bzw. Fallabgaben koordiniert. Außerdem erfolgt hier die Bereitstellung der finanziellen Mittel für die im Hilfeplanverfahren festgestellten Bedarfe an Hilfe zur Erziehung.

8.5.1 Kennzahlen Wirtschaftliche Jugendhilfe

8.5.1.1 Kennzahlen Erträge aus Kostenerstattungen

Das Sozialgesetzbuch VIII -Kinder und Jugendhilfe- (SGB VIII) ermöglicht den Jugendämtern in bestimmten Fällen Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe, gegenüber dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe oder dem Land NRW geltend zu machen. Die möglichen Kostenerstattungsansprüche sind in §§ 89 ff. SGB VIII geregelt.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf kann keine differenzierte Auswertung zu den unterschiedlichen Kostenerstattungsarten erstellen.

Die **Stadt Düsseldorf** konnte die einzelnen Erträge aus den unterschiedlichen Kostenerstattungsarten nicht aus Ihrem Controlling auswerten. In der Finanzsoftware werden unterschiedliche Kostenerstattungsarten in diversen Kontenklassen zusammengefasst, ohne die Rechtsgrundlage zu benennen. Eine Auswertung war entsprechend nur für die Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII für UMA möglich.

Laut Aussage der WiJu gibt es eine Liste mit allen Fällen, für die Kostenerstattungsansprüche bestehen. In dieser Liste sind alle Kostenerstattungsansprüche hinterlegt, jedoch ohne die entsprechende Rechtsgrundlage. Eine differenzierte Auswertung und Kennzahlendarstellung war dadurch nicht möglich. Zukünftig soll die bestehende Liste um die Rechtsgrundlage erweitert werden. Die Stadt plant dies zeitnah umzusetzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Liste mit den bestehenden Kostenerstattungsansprüchen zeitnah um die jeweiligen Rechtsgrundlagen erweitern und regelmäßige Auswertungen zu Steuerungszwecken erstellen.

Erträge und Hilfefälle Kostenerstattungen 2022

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	79,18	41,14	92,45	141	162	238	21
Hilfefälle mit Kostenerstattungsansprüchen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Kostenerstattungsansprüche)	k. A.	3,56	4,23	4,46	5,19	9,70	12
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	3.086	798	2.888	3.984	4.769	6.518	21

Die Stadt Düsseldorf zählt bei den Kostenerstattungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zum dem Viertel der kreisfreien Städte mit den geringsten Kostenerstattungen. Auch bei den Kostenerstattungen je Hilfefall verzeichnet sie unterdurchschnittliche Erträge. Diese Kennzahlen müssen jedoch im Kontext der niedrigsten Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte betrachtet werden. Die Stadt Düsseldorf hat deutlich weniger Hilfefälle und somit auch weniger Möglichkeiten bzw. Ansprüche, Kostenerstattungen geltend zu machen.

Erträge aus Kostenerstattungen Stadt Düsseldorf 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Kostenerstattungen gesamt in Euro	20.201.919	14.314.690	10.883.536	9.188.017	10.244.314
davon Kostenerstattungen nach § 89 SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89a SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89b SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
davon Kostenerstattungen nach § 89c SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII in Euro	13.305.329	8.665.374	6.716.856	5.451.057	6.860.582
davon Kostenerstattungen nach § 89e SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Anteil Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent	59,33	6,53	28,01	47,01	53,21	80,95	20

Die Stadt Düsseldorf hat einen höheren Anteil an Kostenerstattungen für UMA generiert als 75 Prozent der kreisfreien Städte. Im Zeitreihenverlauf zeigen sich die Anteile für Kostenerstattungen für UMA sehr stabil bei um die 60 Prozent. Daraus lässt sich ableiten, dass alle anderen Kostenerstattungen auch regelmäßig geprüft und geltend gemacht werden. Aufgrund fehlender Daten sind jedoch detaillierte Berechnungen und Analysen nicht möglich.

8.5.1.2 Kennzahlen Personalausstattung

- Eine detaillierte Personalbemessung für den ASD ist nicht vorhanden. Die Personalbemessung erfolgt anhand eines Richtwertes. Für die WiJu befindet sich eine Personalbemessung im Aufbau.

Grundlage der Personalkennzahlen bilden die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen wurden bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Personal 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle ASD	24	20	28	31	35	41	22
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu	107	72	127	145	157	216	23
Hilfefälle mit Kostenerstattungsansprüchen je Vollzeit-Stelle WiJu	k. A.	11	15	18	25	34	12

Die **Stadt Düsseldorf** zählt bei der Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Allgemeiner Sozialer Dienst“ zum Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Fallbelastung. Für die Abteilung Kinderschutz und Hilfe zur Erziehung liegt keine detaillierte Personalbemessung vor. Der Personalbedarf wird über einen Verteilungsschlüssel 1:28 berechnet. Nach Änderung des SGB VIII im Jahr 2021 schreibt der Gesetzgeber im § 79 Abs. 3 SGB VIII die Personalbemessung anhand eines Personalbemessungsverfahrens im vor. Laut Einschätzung der Landesjugendämter handelt es sich beim ASD um einen einzelfallbezogenen Arbeitsbereich. Einzelfallbezogene Arbeitsbereiche eignen sich für prozessbezogene Verfahren anhand von mittleren Bearbeitungszeiten.⁶⁴

Die Fallbelastung der WiJu ist ebenfalls vergleichsweise niedrig. Auch hier zählt die Stadt zum Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Fallbelastung. Eine Personalbemessung in der WiJu ist aktuell nicht vorhanden, jedoch ist diese im Aufbau. Die Stadt hat sich entschieden, dafür die mittleren Bearbeitungszeiten per Stopp-Uhr zu messen. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig und zeitintensiv. Jedoch bietet es sehr valide und fortschreibungsfähige Werte.

Im Rahmen der Berichtsbesprechung hat die Stadt Düsseldorf folgende Stellungnahme zu den Personalkennzahlen abgegeben:

Bei der Bildung der Kennzahlen zum Vergleich von Fallzahlen und Personalaufwand im Rahmen der Prüfung der kreisfreien Städte ab 2023 im Bereich Hilfen zur Erziehung durch die gpaNRW ist zu beachten, dass sich die Datengrundlage der gpaNRW von der im Amt für Soziales und Jugend der Landeshauptstadt Düsseldorf zur Personalbemessung angewandten Daten unterscheidet.

Die gpaNRW gibt folgende Definition für die Fallzählung vor: „Als Hilfefall nach der gpaNRW-Definition zählen nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII.“

Folgende Aufgaben werden damit nicht berücksichtigt:

51/7/1 – Bezirkssozialdienst (Schwerpunkt HzE/Kinderschutz)

⁶⁴ vgl. LVR und LWL, wie viel Personal braucht das Jugendamt, S. 18

- Überprüfung von Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII ohne laufende Hilfen
- Beratung und Antragstellung nach § 36 SGB VIII
- Fallführung Hilfen nach § 19 SGB VIII
- Fallführung Hilfen nach § 20 SGB VIII
- Fallführung Zukunft für Kinder ohne laufende Hilfen
- Fallführung HzE in Kitas ohne laufende Hilfen
- Fallführung Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

Hier wird ersichtlich, dass personelle Ressourcen im BSD u.a. dafür verwendet werden, präventive oder beratende Hilfestellung außerhalb von HzE anzubieten. Hilfen gem. § 33 SGB VIII werden vom Bezirkssozialdienst federführend in der Hilfeplanung bearbeitet und vom zentral eingerichteten Pflegkinderdienst in der operativen Umsetzung (Beratung von Pflegefamilien) fachlich begleitet. Die zwölf Vollzeit-Stellen im Pflegekinderdienst werden im Rahmen der gpa-Prüfung organisatorisch dem Bezirkssozialdienst zugeordnet, führen jedoch keine Hilfeplanung durch.

51/7/4 – Wirtschaftliche Erziehungshilfe

- Abrechnung Hilfen nach § 13(3) SGB VIII
- Abrechnung Hilfen nach § 19 SGB VIII
- Abrechnung Hilfen nach § 20 SGB VIII
- Abrechnung Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII
- Abrechnung vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII
- Nachträgliche Abrechnung bereits beendeter Hilfen / Restarbeiten (bspw. Verfolgung von Kostenerstattungsansprüchen, Realisierung festgesetzter Kostenbeiträge etc.)
- Reine Kostenerstattungsfälle (bspw. führt ein anderes Jugendamt den Fall nach § 86 Abs. 6 SGB VIII und das Jugendamt Düsseldorf erstattet die Kosten. Beim Jugendamt Düsseldorf wird dann kein Hilfeplan erstellt und daher keine Zählung bei der gpa-Prüfung)

51/72 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Beratung und Antragstellung nach § 36 SGB VIII
- Prüffälle, Widersprüche, Klageverfahren

Die Fallzählung im gpa-Bericht bildet daher nicht die vollumfänglichen Aufgaben der o.g. Sachgebiete ab und dient – unter Berücksichtigung organisatorischer Besonderheiten der einzelnen Kommunen – lediglich zum interkommunalen Vergleich, jedoch nicht zur Personalbemessung im Amt für Soziales und Jugend Düsseldorf.

8.5.2 Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu

8.5.2.1 Organisation

- Der Organisationsaufbau im Amt für Soziales und Jugend der Stadt Düsseldorf ist so gewählt, dass Verfahrensabläufe innerhalb der einzelnen Sachgebiete effektiv durchgeführt werden können.

Das Amt für Soziales und Jugend der Stadt Düsseldorf ist im Dezernat 06 zugeordnet. Das Amt ist aufbauorganisatorisch in sieben Abteilungen untergliedert. Die WiJu ist als eigenes Sachgebiet der Abteilung 51-7 Kinderschutz und Hilfe zur Erziehung angegliedert. Das Amt für Soziales und Jugend der Stadt ist sozialräumlich organisiert und besteht aus der zentralen Einheit im Verwaltungsgebäude an der Willi-Becker-Alle und aus zehn Außenstellen (Bezirkssozialdienste), in denen der Allgemeine Soziale Dienst seine Büros hat. Die WiJu ist im zentralen Verwaltungsgebäude untergebracht. Die Fallverteilung erfolgt anteilig nach ambulanten, stationären sowie UMA-Hilfefällen. Eine Fallverteilung nach Buchstaben war nicht mehr praktikabel, da der Anteil der Fachkräfte in Teilzeit zu hoch wurde.

Die Stadt Düsseldorf nutzt die sozialräumliche Ausrichtung seit vielen Jahren und bewertet diese positiv. Durch die sozialräumliche Ausrichtung wird die Vernetzung mit ortsansässigen Kirchen, Vereinen, Initiativen und den freien Trägern der Jugendhilfe begünstigt. Ziel ist es, vor allem präventiv im Sozialraum zu arbeiten, alle relevanten Angebote zu kennen, bedarfsgerecht neue Angebote zu schaffen sowie Hilfen und Lösungen gemeinsam zu suchen.

Die WiJu ist für die Zahlbarmachung der pädagogischen Hilfen, die Wiederherstellung des Nachrangs (Kostenerstattung), die Festsetzung der Kostenbeiträge (Heranziehung) sowie die Feststellung der Zuständigkeit verantwortlich. Spezialisierungen innerhalb des WiJu bestehen. Ein Aspekt der Spezialisierung war die Gewinnung neuer Fachkräfte. Ambulante Hilfefälle in der WiJu werden durch die Fachkräfte im mittleren Dienst bearbeitet. Durch diese Maßnahme war es der Stadt möglich, neues Personal für die WiJu zu gewinnen und eine Fallentlastung bei den bestehenden Fachkräften zu bewirken. Zusätzlich besteht in Düsseldorf die Sachbearbeitung Plus. Hier werden zwei Fachkräfte in besonders schwierige Fallkonstellationen eingebunden. Unter anderem werden Widerspruchsverfahren und Klageverfahren, in Absprache mit dem Rechtsamt, in der Sachbearbeitung Plus bearbeitet.

Im Bereich WiJu gibt es regelmäßige Teamsitzungen. Verantwortlich für die Durchführung ist die Sachgebietsleitung. Wesentliche Informationen und Unterlagen sind auf einem elektronischen Sharepoint hinterlegt. Dort gibt es z.B. alle Vordrucke, die Arbeitshilfen, die Verfahrensstandards usw. Darüber hinaus erstellt die Sachgebietsleitung regelmäßig einen Newsletter. Dieser verweist auch auf rechtliche bzw. verfahrenstechnische Änderungen.

8.5.2.2 Personal

- Die Stadt Düsseldorf hat einen hohen Personaleinsatz in der WiJu. Die Einarbeitung erfolgt anhand eines eigenen Einarbeitungskonzeptes.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen in der WiJu vorhalten, damit diese ihre Aufgaben in der Hilfe zur Erziehung gut und rechtssicher bearbeiten und gesetzlich vorgegebene Fristen einhalten kann. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür sind eine Personalbemessung und eine Bedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte das Jugendamt das Personal in der WiJu gut einarbeiten und regelmäßig qualifizieren.

Die **Stadt Düsseldorf** arbeitet an einer Personalbemessung für die WiJu. Die Personalbemessung wird regelmäßig anhand der aktuellen Fallzahlen durch den Fachbereich fortgeschrieben.

Im interkommunalen Vergleich der Hilfefälle nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu bearbeitet die Stadt mit 107 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle weniger Hilfefälle als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

Eine gute Personalausstattung kann sich positiv auf die Qualität der Sachbearbeitung auswirken, wenn sie mit klaren Strukturen und Standards verbunden ist. Für die Stadt Düsseldorf wird es jedoch immer schwieriger, die vorhandenen Stellen in der WiJu besetzen. Erschwert wird dies durch ungeplante Fluktuationen. Eine formelle Wiederbesetzungssperre besteht in der Stadt nicht. Die Suche nach qualifiziertem Personal ist aufwendig. Dies steht laut Aussage des Amtes für Soziales und Jugend auch im Zusammenhang mit der Eingruppierung. Die Stellen in der WiJu sind im gehobenen Dienst in TVöD E9b eingruppiert bzw. mit A 10 besoldet, im mittleren Dienst ist es TVöD 8 bzw. A8. Da es sich bei Stellen des gehobenen Dienstes um ein Einstiegsamt handelt, bleiben die Stelleninhaber oftmals nur einige Jahre und bewerben sich dann auf höher besoldete Stellen. Das Amt für Soziales und Jugend in Düsseldorf hat die Zuordnung der Hilfefälle verändert, um eine Bearbeitungsebene im mittleren Dienst zu schaffen. Ambulante Hilfefälle und die Rechnungen der freien Träger sollen durch Kolleginnen und Kollegen des mittleren Dienstes bearbeitet werden. Die Stadt bewertet dieses Vorgehen positiv.

Die Stadt legt großen Wert auf Einarbeitung und Fortbildung der Fachkräfte. Dies zeigt sich im bestehenden Einarbeitungskonzept. Die Einarbeitung erfolgt in der Praxis in vier unterschiedlichen Phasen. Diese sind Vorbereitung, der erste Tag, Einarbeitung anhand des Einarbeitungsplans und Begleitung nach Übernahme eines halben Sachgebiets. Die Einarbeitung in den ersten drei Monaten erfolgt dabei ohne eigene Akten. Danach erfolgt eine hälftige Fallzuteilung und am Ende der Einarbeitung nach sechs Monaten eine vollumfängliche Aktenzuteilung. In der Einarbeitungsphase finden 14-tägige Einarbeitungsgespräche statt. Am Ende der Einarbeitung erhält die Fachkraft die entsprechenden Unterschriftsbefugnisse.

8.5.2.3 Digitalisierung

- Die Stadt Düsseldorf verwendet im Amt für Soziales und Jugend eine Jugendamtssoftware. Der ASD und die WiJu haben eigenständige Module der Jugendamtssoftware. Dies bildet eine gute Grundlage, um Informationen teilweise standardisiert zwischen den Sachgebieten zu übermitteln.

Eine Stadt sollte die Fallbearbeitung in der WiJu mit angemessener IT-Ausstattung weitestgehend elektronisch durchführen. Dabei sollte eine automatisierte Schnittstelle zwischen den eingesetzten Modulen der Jugendamtssoftware des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der WiJu vorhanden sein.

Die **Stadt Düsseldorf** verwendet ein Jugendamtsverfahren. Hierbei wird für den ASD und die WiJu jeweils ein entsprechendes Modul der Software eingesetzt. Die Module sind durch eine Schnittstelle miteinander verbunden. Auf gewisse Daten haben ASD und WiJu beim jeweils anderen Leserechte. Dies betrifft ausgewählte Dokumente bzw. Informationen aus dem Hilfeplanverfahren. Auch der Genehmigungsstatus der eingestellten Dokumente und die hinterlegte Wiedervorlage ist zu sehen.

Es werden zudem gemeinsame Stammdaten in den Hilfefällen genutzt. Durch eine Nachrichtenfunktion erhält die WiJu einen Hinweis, wenn der ASD Stammdaten, wie z.B. die Adresse, geändert hat und kann dies im eigenen Modul abgleichen. Genauso funktioniert es umgekehrt. Der wesentliche Vorteil ist, dass die WiJu auf diese Weise Informationen zu möglichen Kostenersatzansprüchen für die Stadt erhält.

Auch die Vordrucke des ASD und der WiJu sind in der Software hinterlegt. Diese werden automatisiert mit den Stammdaten gefüllt und dann manuell ergänzt und dort wieder abgelegt. Die Bearbeitung der Fälle sowie das interne Bewilligungsverfahren zwischen ASD und WiJu und die Bescheiderteilung erfolgen bereits weitestgehend elektronisch. Alle relevanten Dokumente sind in der Software hinterlegt. Dennoch gibt es bislang keine E-Akte. Die Stadtverwaltung befindet sich in einem Planungsprozess zur Umsetzung der E-Akte.

Die Mitarbeitenden im Amt für Soziales und Jugend sind flächendeckend mit mobilen Geräten ausgestattet. Dadurch ist es den Mitarbeitenden möglich, vereinzelte Tage im HomeOffice zu arbeiten.

8.5.3 Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf erstellt im Fach- und Finanzcontrolling für die erzieherischen Hilfen eine Vielzahl von Auswertungen. Ein jährlicher Controllingbericht mit Kennzahlen und Zielen besteht nicht.

Eine Stadt sollte die Aufgaben der WiJu in das Controlling des Jugendamtes einbeziehen. Das Controlling sollte regelmäßig die Fälle der WiJu, wie z.B. Ansprüche aus Kostenerstattungen, Fallabgaben und –übernahmen sowie weitere Erträge, Fallzahlen und Stellendaten auswerten und in einem Berichtswesen für die Steuerungsebene aufbereiten. Anhand von steuerungsrele-

vanten Kennzahlen sollte eine Stadt messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann sie durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern.

Das Finanzcontrolling ist beim Amt für Soziales und Jugend der **Stadt Düsseldorf** in der Abteilung 51/1 angesiedelt. Zusätzlich wird dort das elektronische Fachverfahren betreut. Das Fachcontrolling ist in der Stabsstelle Jugendhilfeplanung verortet.

Das Finanzcontrolling erstellt diverse Auswertungen zu Aufwendungen, Fallzahlen inklusive einer Prognose für das laufende Haushaltsjahr, Kostenerstattungen, und teilweise von Kennzahlen. Diese Auswertungen werden allerdings nicht zu einem Controllingbericht mit integrierten Maßnahmen zusammengefasst.

Auch das Fachcontrolling erstellt unterschiedliche Auswertungen. Hierzu zählen sozialräumliche Auswertungen zu Fachleistungsstunden, Neufällen, zu beenden Hilfefällen, Mehrfachhilfen, Hilfen nach Alter, Anteil HzE-Fälle nach jugendeinwohnern sowie einer Gesamtstatistik. Kennzahlen zu Steuerungszwecken bildet das Controlling nicht. Ebenso führt es kein regelmäßiges Berichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die bestehenden Auswertungen des Fach- und Finanzcontrollings zu einem Controllingbericht mit Maßnahmen und Zielwerten zusammenfassen. Das Controlling sollte Kennzahlen zu Steuerungszwecken bilden, um Abweichungen besser analysieren zu können.

Laut Aussage der Stadt ist das Controlling bereits in der Umstellung. Die Jugendhilfeplanung ist beauftragt, ein Fachcontrolling für den Bereich HzE zu implementieren. Vorgesehen ist, dieses mit dem bestehenden Finanzcontrolling eng zu verzahnen und das Berichtswesen weiter zu entwickeln. Die gpaNRW unterstützt dieses Vorgehen.

Die Stadt Düsseldorf nimmt seit 20 Jahren an einem Vergleichsring von Jugendämtern der Großstädte Deutschlands teil. An dem Vergleichsring beteiligen sich insgesamt 15 Großstädte. Der Vergleichsring ist mehr als interkommunaler Austausch anzusehen. Ein Kennzahlenvergleich findet nicht statt.

Die Stadt baut aktuell ein elektronisches Anbieterverzeichnis auf. Dieses wird durch die Jugendhilfeplanung sowie das Sachgebiet Entgelt, Qualität, Leistung und Fallrevision umgesetzt. Hierbei handelt es sich um eine Liste, welche auf einem SharePoint für alle Fachkräfte zugänglich ist. Darin sind die aktuellen und alten Entgeltsätze sowie Konzeptionen, Leistungsbeschreibungen, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie Entgeltvereinbarungen enthalten.

8.5.4 **Verfahrensstandards und Prozessabläufe**

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat die Verfahrensstandards und Prozessabläufe der WiJu bislang nicht in einem einheitlichen Qualitätshandbuch zusammengefasst. Die Standards und Abläufe sind in unterschiedlichen Dokumenten beschrieben.

Eine Stadt sollte für die Aufgaben der WiJu die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung in Verfahrensstandards schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, benötigte Unterlagen sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten der WiJu möglichst auch digital zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Düsseldorf** hat die Aufgaben der WiJu durch Standards und Abläufe beschrieben. Die Stadt hat hierfür unterschiedliche Dienstanweisungen, Checklisten und Verfahrensabläufe erstellt. Die Dokumente stehen allen Fachkräften digital zur Verfügung.

Größtenteils regeln Dienstanweisungen die Aufgaben der WiJu. Besonders hervorzuheben ist hierbei die Dienstanweisung zur Regelung der Zusammenarbeit der WiJu und des ASD. Die Dienstanweisung definiert, welches Sachgebiet für welche Arbeitsschritte verantwortlich ist. So wird im Punkt 7 geregelt, dass die Fachkräfte des ASD für den Informationsfluss bei Veränderungen der örtlichen oder sachlichen Zuständigkeit verantwortlich sind. Eine Meldung hat unverzüglich zu erfolgen.

Darüber hinaus hat die WiJu der Stadt Düsseldorf Checklisten zur Bearbeitung verschiedener Tatbestände erstellt. Beispielhaft genannt seien die Checklisten Kostenerstattungsrechnung und Fallabgabe an den örtlichen Träger. Die Checklisten sind gut geeignet, um eine einheitliche Bearbeitung gleicher Sachverhalte zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für die WiJu alle wichtigen Prozesse und Teilprozesse in einem einheitlich aufgebauten Qualitätshandbuch darstellen. Im Qualitätshandbuch sollten Ablaufdiagramme enthalten sein. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.

Der Verfahrensablauf HzE-Antrag ist im Dokument HzE-Genehmigungsverfahren dargestellt. Hier werden die Prozessschritte beschrieben und gleichzeitig erfolgt eine visuelle Darstellung anhand eines Flussdiagramms. Abschließend genehmigt die Leitung des Bezirkssozialdienstes die entsprechende Hilfe und leitet die Dokumente an die WiJu weiter.

8.5.4.1 Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche

→ Die Stadt Düsseldorf erfasst alle bestehenden Kostenerstattungsansprüche in einer Liste, die sie regelmäßig bearbeitet und kontrolliert.

→ **Feststellung**

Die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit durch die WiJu erfolgt erst nach der Genehmigung des Antrags HzE durch die Leitung des Bezirkssozialdienstes.

Eine Stadt sollte in der WiJu die sachliche und örtliche Zuständigkeit zeitnah und rechtssicher anhand der Rechtsvorschriften prüfen, um unzuständiges Handeln zu verhindern und Vermögensschäden zu vermeiden. Der ASD sollte hierfür die WiJu frühzeitig in das Hilfeplanverfahren einbeziehen und der WiJu während des gesamten Hilfeplanprozesses zeitnah alle zuständigkeitsrelevanten Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen. Vorhandene Kostenerstattungsansprüche sollte die WiJu umfassend und fristgerecht geltend machen.

In der **Stadt Düsseldorf** erfolgt die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit bei Neufällen mit dem Eingang des Antrages auf Hilfe zur Erziehung. Die Dienstanweisung zur Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu regelt die Zuständigkeitsprüfung. Die Fachkraft des ASD macht nach Antragseingang eine Ersteinschätzung der Zuständigkeit. Die Stadt Düsseldorf nutzt bislang nicht die Möglichkeit, eine Ersteinschätzung der Zuständigkeit über das Fachverfahren vorzunehmen.

Die Verantwortung für die Richtigkeit der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit obliegt jedoch der WiJu. Nach erfolgter Genehmigung der Hilfe durch die Leitung des Bezirkssozialdienstes erhält die WiJu die Fallakte und den Antrag auf HzE. Die Fachkräfte der WiJu prüfen dann erneut die Zuständigkeit. Hierfür wurde eine Frist von fünf Werktagen definiert. Anschließend füllt die Sachgebietsleitung der WiJu eine Checkliste zur Prüfung der Zuständigkeit. Hierdurch werden Zuständigkeitsfragen fortlaufend im Vier-Augen-Prinzip bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die WiJu sollte frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden. Die Einbindung sollte mindestens vor der Genehmigung der Hilfe bzw. einer kollegialen Beratung erfolgen.

Bei laufenden Hilfefällen prüft die Fachkraft der WiJu in regelmäßigen Abständen, ob Sachverhalte zur Änderung der Zuständigkeit oder zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen eingetreten sind. Verantwortlich für die Mitteilung möglicher Sachverhalte, welche zur Änderung der Zuständigkeit führen, ist die Fachkraft des ASD.

Ein wesentlicher Aufgabenbereich der WiJu ist die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Wichtig ist hierbei, dass mögliche Kostenerstattungsansprüche vollumfänglich bearbeitet werden und Verjährungen nicht eintreten. Die Fachkräfte der WiJu pflegen hierfür die bestehenden Kostenerstattungsansprüche in einer Liste. In Düsseldorf finden zweimal jährlich sogenannte „Kostenerstattungstage“ statt. Die Stadt gewährleistet hierdurch, dass Kostenerstattungsansprüche konsequent geprüft werden und Verjährungen nicht eintreten.

8.5.4.2 Fallabgaben und Fallübernahmen

→ Die Stadt Düsseldorf bearbeitet Fallabgaben und Fallübernahmen standardisiert.

Die Prozesse der Fallabgaben und Fallübernahmen sollten schriftlich festgelegt sein. Bei Fallübernahmen sollte die WiJu die sachliche und örtliche Zuständigkeit standardisiert überprüfen.

Die **Stadt Düsseldorf** bearbeitet die Fallabgaben und Fallübernahmen nach einem standardisierten Prozess. Hierfür bestehen unterschiedliche Checklisten für die Fachkräfte der WiJu.

Fallübernahmen erfolgen erst, wenn die Unterlagen vollständig vorliegen. Hierzu besteht eine Liste, welche Unterlagen anzufordern sind. Verantwortlich für Fallübernahmen ist die WiJu. Die Anträge auf Fallübernahme werden zunächst im Hinblick auf Zuständigkeit und Vollständigkeit geprüft. Nach erfolgter Prüfung erfolgt die Übernahmeerklärung durch die WiJu in zuständigkeitsrechtlicher Hinsicht. Die pädagogische Fallübernahme erfolgt dann in Abstimmung zwischen den fallführenden ASD-Kräften.

Bei Fallabgaben beantragt zunächst die Sachbearbeitung der WiJu bei den annehmenden Kommunen oder dem Sozialleistungsträger die Fallübernahme. Erfolgt seitens des überneh-

menden Jugendamtes keine Reaktion, dann nimmt die Fachkraft der WiJu Kontakt mit der übernehmenden WiJu auf. Bei fehlender Reaktion erfolgt eine zweite Erinnerung und gegebenenfalls die Androhung des Strafdrittels. In stritten Fällen wird die Zuständigkeit im Klageverfahren geklärt.

8.5.4.3 Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)

- Die Zusammenarbeit zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist durch eine Dienstanweisung klar geregelt.

Eine Stadt sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu in ihren Prozessen vorsehen. Hierbei sollte sie auf einen regelmäßigen Austausch, eine zeitnahe Einbindung der WiJu bei Neufällen sowie auf einen schnellen Informationsfluss bei Änderungen in laufenden Fällen hinwirken. Insbesondere sollte der ASD der WiJu die für die Zuständigkeitsprüfung erforderlichen Unterlagen kurzfristig vorlegen. Das Jugendamt sollte sicherstellen, dass die WiJu zu jedem Zeitpunkt des Hilfeplanverfahrens alle zuständigkeitsrelevanten Informationen rechtzeitig erhält.

Die **Stadt Düsseldorf** hat den ASD sozialräumlich organisiert, die WiJu ist zentral untergebracht. Durch die räumliche Trennung der Fachkräfte kann es zu Informationsbrüchen kommen. Entsprechend müssen Informationsprozesse gut ausgearbeitet sein und entsprechend gelebt werden. Regelungen zur Zusammenarbeit der Sachgebiete sind in der bereits erwähnten Dienstanweisung definiert.

Ein wesentlicher Berührungspunkt in der Zusammenarbeit zwischen dem ASD und WiJu ist die Prüfung der Zuständigkeit bei Antragseingang. In Düsseldorf erfolgt die Erstprüfung der Zuständigkeit durch die fallführende Fachkraft des ASD sowie die Leitung des Bezirkssozialdiensts. Das Fachverfahren bietet eine technische Möglichkeit zur Unterstützung der Zuständigkeitsprüfung, die in Düsseldorf jedoch bisher nicht freigeschaltet ist. Somit können die Fachkräfte dieses Tool nicht nutzen.

Der Hilfsfall wird nach der Genehmigung mit allen erforderlichen Unterlagen und einer Ersteinschätzung der Zuständigkeit an die Fachkraft der WiJu weitergeleitet. Hier erfolgt eine abschließende Beurteilung, ob das Amt für Soziales und Jugend in Düsseldorf für diesen Hilfsfall zuständig ist.

Wie bereits im Kapitel 8.5.4.1 erwähnt, sollte die WiJu frühzeitig in das Verfahren der Zuständigkeitsprüfung eingebunden werden. Die Prüfung durch die WiJu sollte zwingend vor der kollektiven Beratung erfolgen. Damit kann sichergestellt werden, dass keine Hilfsfälle genehmigt werden, für die die Stadt nicht zuständig ist.

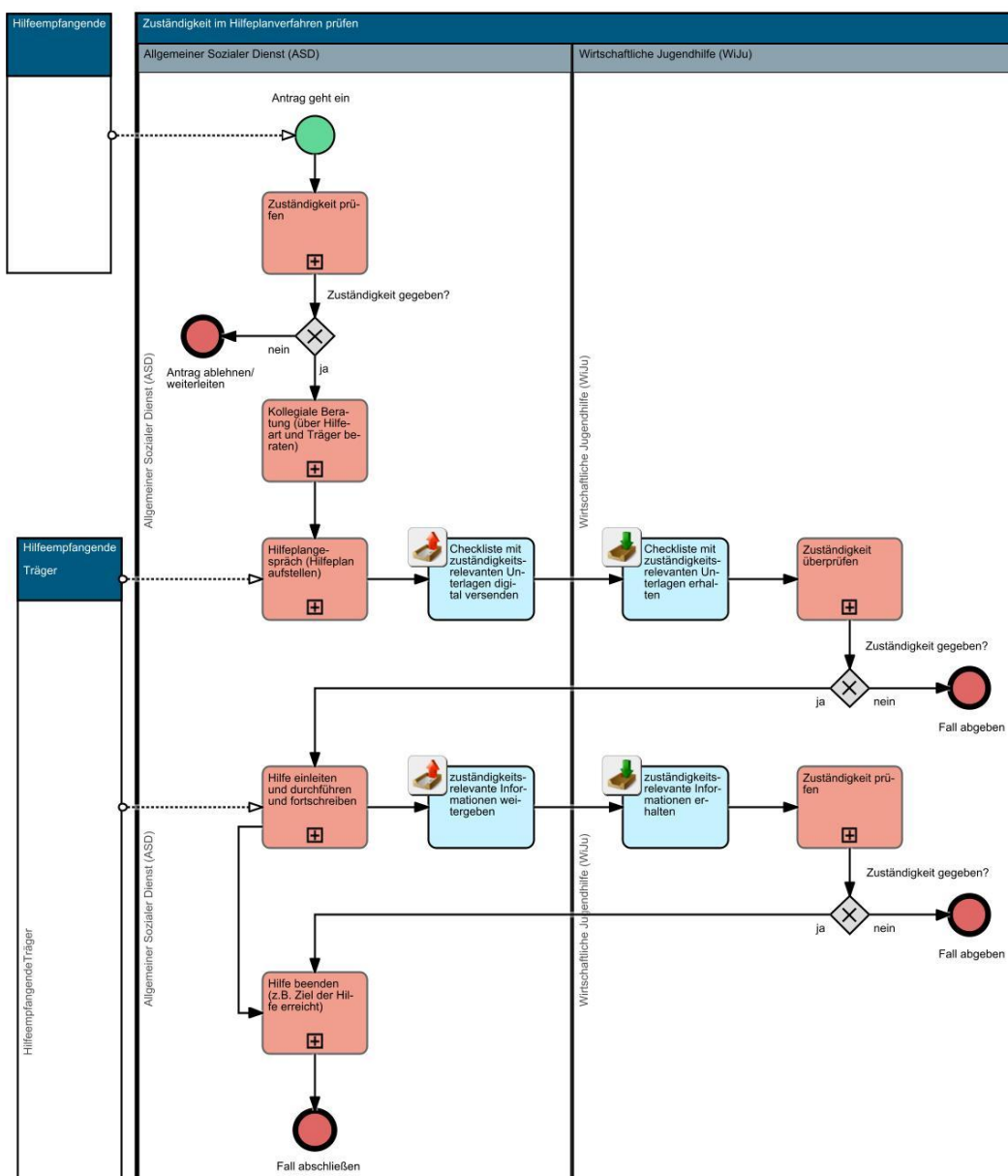
Durch das gemeinsame Fachverfahren ist sichergestellt, dass alle Informationen auch bei Änderungen in laufenden Fällen zeitnah übermittelt werden. Die beiden Module des ASD und der WiJu greifen auf dieselben Stammdaten in der Software zurück. Außerdem hat jedes Sachgebiet Leserechte im definierten Umfang. Jede Fachkraft bekommt in dem eigenen Modul tagesaktuelle Meldungen über Änderungen, z.B. von Stammdaten. Wenn beispielsweise der ASD eine Änderung einer Adresse vornimmt, dann erscheint bei der WiJu eine Meldung. Durch die-

ses Vorgehen ist sichergestellt, dass die WiJu jede zuständigkeitsrelevante Änderung mitbekommt. Auch über unplanmäßige Beendigungen, Erreichung einer Altersgrenze oder Weiterbewilligungen ist die WiJu stets zeitnah informiert.

Die enge Zusammenarbeit und der stetige Informationsaustausch bilden eine sehr gute Grundlage dafür, dass rechtzeitig eine Zuständigkeitsprüfung erfolgen kann, Fallabgaben bei Unzuständigkeit zeitnah möglich sind und dadurch Vermögensschäden vermieden werden können.

Nachfolgend ist der Prozess in den wesentlichen Schritten grafisch dargestellt.

Prozessmodell Zuständigkeit im Hilfeplan prüfen



8.5.4.4 Zahlbarmachung und Abrechnung

- Die Stadt Düsseldorf hat gute technische Voraussetzungen, um eine sichere Abwicklung der Zahlungsaufträge und Zahlungseingänge zu gewährleisten.

Die Zahlbarmachung und Abrechnung der Leistungen sollte weitestgehend elektronisch erfolgen. Hierfür sollte eine Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsverfahren und der Finanzsoftware vorhanden sein. Rechnungen und Leistungsnachweise sollten standardmäßig sachlich, rechnerisch und inhaltlich geprüft werden.

Die **Stadt Düsseldorf** hat eine Schnittstelle zwischen Fachverfahren im Amt für Soziales und Jugend und dem Fachverfahren der Kämmererei. Die Zahlbarmachung erfolgt nahezu vollständig elektronisch. Hierfür gibt die Fachkraft der WiJu die Zahlungsdaten in das Fachverfahren ein. Dieser Datensatz wird dann an die Kasse übermittelt. Die Buchungs- und Zahlungsaufträge für den wöchentlichen Zahllauf sind auszudrucken, zu unterzeichnen und als Scan an die Kämmererei zwecks Freigabe des Zahllaufes zu senden.

Die Rechnungen der Leistungserbringer werden in der WiJu bearbeitet. Hierbei erfolgt ein sachlicher und rechnerischer Abgleich zwischen den auf der Rechnung dokumentierten Leistungen und den Eingaben im Fachverfahren des Amtes für Soziales und Jugend. Sobald es zu Abweichungen beziehungsweise Unstimmigkeiten kommt, werden die Rechnungen zwischen der WiJu und dem ASD abgestimmt. Zukünftig ist geplant, die Stundenzettel der Leistungsanbieter dem ASD zu Prüfung vorlegen zu lassen.

Sollstellungen für zu erwartende Erträge, zum Beispiel aus Kostenerstattungsansprüchen, erfolgen durch eine automatisierte Überwachung des Zahlungseingangs anhand des Kassenzeichens.

8.5.4.5 Prozesskontrollen

- Prozessunabhängige Kontrollen werden in Düsseldorf durch die Teamleitungen und die Sachgebietsleitung der WiJu sichergestellt. Die Kontrollen erfolgen standardisiert und das Prüfergebnis verbleibt in der Akte.

- **Feststellung**

Das Fachverfahren im Amt für Soziales und Jugend lässt keine Wiedervorlage in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu.

Für die Aufgabenerledigung in der WiJu sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Die Prozesskontrollen dienen den Verantwortlichen dazu, nachvollziehen zu können, ob die Mitarbeitenden die Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards einhalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigen.

Die **Stadt Düsseldorf** setzt prozessintegrierte Kontrollen durch die standardisierten Verfahrensabläufe um. Laut Aussage der Stadt werden prozessabhängige Kontrollen durch die in der Praxis gelebten Vorgänge abgedeckt und über das HzE-Genehmigungsverfahren verbindlich vorgegeben. Hier ist vor allen Dingen das Vier-Augen-Prinzip zu nennen. Darüber hinaus kon-

trolliert die Leitung des Bezirkssozialdienstes alle Hilfefälle. In der WiJu ist die Kontrolle ebenfalls vorgeschrieben. Alle neuen Hilfefälle werden der Sachgebietsleitung zur Prüfung vorgelegt. Bei bestehenden Hilfefällen prüft eine zweite Fachkraft vorgegebene Sachverhalte.

Zusätzliche prozessintegrierte Kontrollen durch das Fachverfahren des Amtes für Soziales und Jugend bestehen in Düsseldorf nur geringfügig. Das Fachverfahren bietet keine Wiedervorlageoption. Warnlisten, in denen definierte Sachverhalte für Änderungen der Zuständigkeiten hinterlegt sind, bestehen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob die technischen Voraussetzungen zur Einführung einer Wiedervorlage im Fachverfahren geschaffen werden können.

Prozessunabhängige Kontrollen finden in Düsseldorf standardisiert statt. Die jeweiligen Teamleitungen führen Aktenprüfungen durch. Für die Prüfung gibt es einen Prüfbogen, der zur Akte genommen wird. Durch den Prüfbogen will man sicherstellen, dass alle Akten gleich geprüft werden. Die Sachgebietsleitung sucht im Zufallsprinzip die zu prüfenden Akten aus. Nachdem Mitte 2023 alle vakanten Teamleitungen besetzt werden konnten und eine Einarbeitung erfolgt ist, soll die Prüfung monatlich erfolgen.

8.6 Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen (LQE-Vereinbarungen) einheitlich und transparent durchzuführen. Konkrete Regelungen zu Fachleistungsstunden dienen dazu, Entgelte vergleichbarer zu machen und ein Controlling zu ermöglichen.

8.6.1 Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen

→ Die Stadt Düsseldorf hat die Verhandlungen von Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen standardisiert.

→ **Feststellung**

Die Verhandlungsdatenbank der Stadt Düsseldorf umfasst aktuell die stationären Entgelte. Die Stadt plant, auch die ambulanten Entgelte zukünftig in die Verhandlungsdatenbank aufzunehmen.

Eine Stadt sollte die LQE-Verhandlungen standardisiert durchführen. Dafür sind Prozessbeschreibungen erforderlich, aus denen Zuständigkeiten, Zeitbedarfe und Ziele hervorgehen. Dazu sollte sie auch eine Checkliste mit erforderlichen Unterlagen entwickeln sowie insbesondere Leistungsbeschreibungen, Kostenpositionen und Verhandlungsergebnisse trägerspezifisch in einer Verhandlungsdatenbank zusammenführen. Auch die Kostenentwicklungen insgesamt und bei den einzelnen Trägern sollten dort auswertbar sein.

Die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen werden in der **Stadt Düsseldorf** im Sachgebiet 51/75 Entgelt, Qualität, Leistung, Fallrevision bearbeitet. Die Verhandlungen erfolgen

überwiegend schriftlich. Laut Aussage der Stadt sollen zukünftig mehr Verhandlungen im persönlichen Kontakt erfolgen.

Die Stadt hat eigene Standards verschriftlicht. Diese werden differenziert nach Standards für ambulante oder stationäre Entgeltvereinbarungen. Hierzu besteht ein eigenes Prüfverfahren. Die Standards werden weiterhin regelmäßig evaluiert und bei gesetzlichen Änderungen angepasst. Letztmalig erfolgte im Juli 2020 eine Anpassung.

Die Verhandlungen mit den Leistungserbringern erfolgen in der Praxis standardisiert, da diese in einer Checkliste/ einem Ablaufplan vorgegeben sind. Die Prüfung erfolgt nach einem festgelegten Muster (ambulantes Prüfverfahren).

Da die Verhandlungen in der Stadt größtenteils schriftlich durchgeführt werden, ist der Ablauf der Verhandlung klar dokumentiert. Zukünftig will die Stadt auf die persönliche Verhandlung umstellen. Dafür sollte sie eine Checkliste/ Tabelle entwerfen, aus der genau hervorgeht, zu welchem Zeitpunkt welche Handlung durchgeführt wurde und wer die Verantwortung hierfür trägt.

Die Ergebnisse der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen führt die Stadt in einer Verhandlungsdatenbank auf Excelbasis zusammen. Diese befindet sich aktuell im Aufbau und umfasst primär die stationären Vereinbarungen der Stadt. Zukünftig plant die Stadt die Datenbank um die ambulanten Leistungen zu erweitern. Die gpaNRW unterstützt dies.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Verhandlungsdatenbank für Entgeltvereinbarungen wie geplant um die ambulanten Vereinbarungen erweitern.

8.6.2 Entgeltvereinbarungen

- Die Stadt Düsseldorf nutzt eine Mustervereinbarung als vertragliche Grundlage. Die Kalkulation der Entgelte erfolgt anhand der Kalkulationsschemata der Landschaftsverbände. Zur Nachvollziehbarkeit müssen die Träger einzelne Kostenpositionen nachweisen.

Eine Stadt sollte die ambulanten Entgeltvereinbarungen für alle Träger einheitlich durchführen. Sie sollte die vorgelegten Kalkulationen der einzelnen Kostenpositionen anhand von standardisierten Kalkulationsschemata und zusätzlichen Unterlagen auf Plausibilität überprüfen. Die Stadt sollte eine Mustervereinbarung verwenden.

Die Entgeltvereinbarungen führt die **Stadt Düsseldorf** standardisiert durch. Die Stadt verwendet eine Mustervereinbarung für die ambulanten Hilfen. Diese basiert auf den Mustervereinbarungen der Landschaftsverbände. Zusätzlich gibt es Träger im Stadtgebiet, welche einen ambulanten Rahmenvertrag mit der Stadt geschlossen haben.

Für die Entgeltvereinbarungen werden festgelegte Unterlagen angefordert. Dabei handelt es sich u.a. um Nebenkostenabrechnungen, Personalkostenübersichten, Verträge mit Energieversorgern, anonyme Lohnkostenabrechnungen, Mietverträge, Leasingverträge und Darlehensverträge mit Tilgungsplänen. Damit möchte die Stadt die Höhe der angegebenen Personal- und Sachkosten nachvollziehen und plausibilisieren können. Für die Prüfung und Plausibilisierung verwendet die Stadt die Kalkulationsschemata der Landschaftsverbände.

Entgeltvereinbarungen werden meist für ein Jahr abgeschlossen, in Einzelfällen auch für länger. Die Laufzeiten und Fortschreibungen sind nicht standardisiert geregelt, sondern erfolgen individuell.

8.6.2.1 Fachleistungsstunden

- Die Stadt Düsseldorf hat klare und standardisierte Regelungen zu Fachleistungsstunden getroffen.

Eine Stadt sollte die Fachleistungsstunden möglichst einheitlich definieren. Sie sollte Regelungen zu direkten und indirekten Tätigkeiten, Overhead, Fehlbesuchen und Fahrzeiten treffen. Dies erleichtert die Abrechnung und ermöglicht die Durchführung eines Controllings. Ferner sollte sich das Jugendamt die geleisteten Stunden mit Tätigkeiten und Inhalten regelmäßig durch den Träger nachweisen lassen. Das Jugendamt sollte einheitliche Standards für die Inhalte der Leistungsnachweise entwickeln.

Die **Stadt Düsseldorf** nutzt für die Kalkulation der Fachleistungsstunden das Schema der Landschaftsverbände sowie die Empfehlungen der Landesjugendämter in der Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen.

Die direkten Tätigkeiten beinhalten in Düsseldorf sämtliche Tätigkeiten, die in einem direkten Zusammenhang mit der Hilfeform stehen. Dazu zählen auch Telefonate und Schriftverkehr mit der Schule, mit therapeutischen und medizinischen Fachkräften oder mit Vormündern, wenn die Hilfeempfänger nicht dabei sind. In Abstimmung mit dem Amt für Soziales und Jugend können diese Tätigkeiten abgerechnet werden. Alle anderen Telefonate und jeglicher Schriftverkehr sind in den indirekten Tätigkeiten enthalten. Indirekte Tätigkeiten sind im Fachleistungsstunden-satz eingepreist und können nicht gesondert abgerechnet werden.

Die Landschaftsverbände empfehlen in ihrer Arbeitshilfe zur Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen zu der Abrechnung der direkten und indirekten Tätigkeiten im Rahmen der Fachleistungsstunden Folgendes: „Es wird stattdessen hier empfohlen, alle indirekten Tätigkeiten als prozentualen Anteil der wöchentlichen Arbeitszeit einer Fachkraft unmittelbar in die Fachleistungsstunde einzupreisen. Der Anteil der indirekten Tätigkeiten, der in die Kalkulation einer Fachleistungsstunde eingeht, wirkt sich auf die Höhe des Entgelts aus. Sie werden nicht gesondert abgerechnet.“⁶⁵

Die Fachleistungsstunde in Düsseldorf wird mit 60 Minuten als direkte Leistung definiert. Die Abrechnung erfolgt dabei im 15 Minuten-Takt. Das Verhältnis direkte zu indirekte Tätigkeiten ist mit 75 zu 25 Prozent klar definiert. Bei kurzfristigen Terminabsagen unter 24 Stunden wird eine Fachleistungsstunde vergütet. Dies wird im Leistungsnachweisbogen dokumentiert. Bei zwei aufeinander folgenden Fehlbesuchen muss die Fachkraft im ASD informiert werden. Die Träger erstellen Leistungsnachweise über die erbrachten Fachleistungsstunden und legen diese dem ASD vor. Die Inhalte sind standardisiert.

⁶⁵ vgl. Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen, Empfehlungen für Jugendämter und freie Träger, S. 61 https://www.lvr.de/media/wwvjrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/beratungsangebote_der_erziehungshilfe/Aushandlung-ambulanter-Erziehungshilfen_WEB.pdf, Stand 04. November 2024

8.7 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend einige von dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) maßgeblich betroffene Hilfearten. Zusätzlich handelt es sich um die Hilfearten, die sich in größerem Umfang auf den Fehlbetrag HzE auswirken.

Durch das KJSG, das im Juni 2021 in Kraft getreten ist, sind umfassende Änderungen des SGB VIII erfolgt. Im Rahmen dieser Prüfung wird die gpaNRW nur einige Änderungen und deren Auswirkungen auf Verfahrensstandards und Prozesse berücksichtigen.

8.7.1 Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern/ Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/ Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Die **Stadt Düsseldorf** leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	74,38	47,04	92,28	114	154	242	23
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.031	14.516	17.241	19.094	21.771	29.645	23
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,37	3,06	4,70	5,68	7,19	10,58	23

Die Stadt Düsseldorf hat eine bereits erwähnte niedrige Falldichte bei der Vollzeitpflege. Die niedrige Falldichte und niedrigen Aufwendungen je Hilfefall führen zu einwohnerbezogen niedrigen Aufwendungen. Die niedrige Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege zeigt sich auch im Zeitreihenverlauf der Jahre 2019 bis 2023.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	76,66	71,45	72,62	74,38	78,54
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.394	16.165	17.749	17.031	18.415
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,68	4,42	4,09	4,37	4,26

Die Fallzahlen bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sinken im Zeitverlauf. Gab es 2019 insgesamt 541 Hilfefälle in Vollzeitpflege so waren es 2023 noch 510 Hilfefälle. Die Transferaufwendungen steigen im Jahreseckvergleich von 8,86 Mio. Euro auf 9,39 Mio. Euro. Dies begründet sich in steigenden Pauschalen, welche durch die Landesjugendämter festgesetzt werden.

8.7.1.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von Kindern und Jugendlichen (in Pflegefamilien)

→ Die Stadt Düsseldorf hat die gesetzlichen Vorgaben für Schutzkonzepte umgesetzt.

Eine Stadt sollte schriftliche, strukturelle Schutzkonzepte für die Vollzeitpflege in ihrem Zuständigkeitsbereich entwickelt haben. Diese Schutzkonzepte sollte sie für den jeweiligen Einzelfall im Hilfeplanverfahren konkretisieren und dazu die erforderlichen Inhalte in den Verfahrensstandards regeln. Auch sollte die Stadt weitere Aspekte, die sich aus den Änderungen des SGB VIII ergeben, in den Verfahrensstandards ergänzen, z.B. Beratungen und Perspektivklärungen.

Das Amt für Soziales und Jugend der Stadt Düsseldorf hat die bestehende Änderung reagiert und das Schutzkonzept für Pflegekinderhilfe in Düsseldorf erarbeitet. Dabei ist für jede Pflegefamilie und jedes Pflegekind konkret zu beschreiben, wie Schutz-, Beteiligungs- und Förderrechte in der Pflegefamilie vorgenommen werden können. Das Schutzkonzept orientiert sich hierbei am Wabenmodell des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. Hierbei werden unterschiedliche Maßnahmen in den Rubriken Elemente, Baustein, Sensibilisierung, Prävention und Intervention definiert. Des Weiteren werden die Eckpunkte zur Qualitätsentwicklung der Schutzkonzepte formuliert.

8.7.2 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/ Wohngemeinschaften stattfinden.

Die **Stadt Düsseldorf** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	341	303	377	438	493	621	23
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.127	63.145	72.562	77.318	81.047	90.021	23
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,67	3,79	5,17	5,79	6,77	7,94	23

Die Stadt Düsseldorf hat niedrige Aufwendungen im Einwohnerbezug. 75 Prozent der kreis-freien Städte haben höhere Aufwendungen. Die niedrigen Aufwendungen im Einwohnerbezug sind das Ergebnis unterdurchschnittlicher Aufwendungen je Hilfefall bei einer sehr niedrigen Falldichte.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	332	324	328	341	392
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.050	70.165	77.813	73.127	87.860
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	5,03	4,61	4,22	4,67	4,46

Im Jahreseckvergleich sinken die Fallzahlen der Heimerziehung von 582 Hilfefällen auf 533 Hil-fefälle. Dadurch sinkt die Falldichte spürbar. Die Aufwendungen je Hilfefall steigen jedoch von 34,91 Mio. Euro auf 42,88 Mio. Euro. Die Steigerung beträgt rund 23 Prozent. Durch die stärker steigenden Aufwendungen steigen auch die Aufwendungen im Einwohnerbezug deutlich an. Die Steigerungen des Jahres 2023 sind in großen Teilen auf die Kostensteigerungen für Perso-nal und Energie zurückzuführen. Der Stadt ist es allerdings gelungen, durch rückläufige Fallzah-len eine weitere Kostensteigerung zu vermeiden.

Verweildauern der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den statio- nären Hilfefällen HzE in Prozent	50,00	10,62	45,93	50,78	60,29	74,74	21

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	12,14	11,21	14,89	19,44	22,41	28,89	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	9,64	4,21	8,62	10,75	14,07	27,43	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	28,21	2,20	12,18	15,24	22,22	46,02	21

Die positive Entwicklung bei der Falldichte der Heimerziehung lässt sich nicht durch die Verweildauern erklären. Die Stadt zählt bei den Laufzeiten über 36 Monate zu den kreisfreien Städten mit dem höchsten Anteil.

8.7.2.1 SGB VIII-Reform: Kinder- und Jugendschutz in Einrichtungen im In- und Ausland

- Die Stadt Düsseldorf hat die Änderungen der SGB VIII-Reform in einer Arbeitsrichtlinie umgesetzt.

Eine Stadt sollte die Rückführung als Ziel der Hilfeplanung standardisiert berücksichtigen. Auch die Voraussetzungen einer Auslandsunterbringung und die dafür erforderlichen Prozesse und Abläufe sollte sie regeln. Änderungen in den Betriebserlaubnissen der Einrichtungen, wie zum Beispiel neue Gewaltschutzkonzepte, sollten der Stadt bekannt sein.

Die **Stadt Düsseldorf** konnte für die Jahre 2019 bis 2022 keine Systemauswertungen für die Auslandsunterbringung ermitteln. Im Jahr 2023 waren 10,17 Hilfefälle mit Auslandsunterbringung vorhanden. Die Unterbringung erfolgt in unterschiedlichen Ländern. Die Stadt hat Auslandsunterbringungen in Belgien, Frankreich, Kroatien, Portugal und Spanien.

Die Stadt Düsseldorf hat auf die SGB VIII-Reform reagiert und die Arbeitsrichtlinie für HzE bei stationärer Unterbringung im Ausland entwickelt. Die Unterbringung bedarf zwingend der Genehmigung des Amtsleiters.

Eine Auslandsunterbringung wird ausschließlich in Ausnahmefällen durchgeführt. Im Vorfeld einer Auslandsmaßnahme bedarf es eines Konsultationsverfahrens nach Brüssel IIb-VO. Das Amt für Soziales und Jugend muss auf die entsprechende Behörde im Ausland zugehen und ein Zustimmungsgesuch zur Unterbringung erhalten. Eine Auslandsunterbringung erfolgt ausschließlich nach positiver Rückmeldung gemäß Brüssel IIb des aufzunehmenden Landes.

Im Rahmen der standardisierten Hilfeplanung wird die Verantwortung durch die fallverantwortliche Fachkraft im Bezirkssozialdienst wahrgenommen. Es findet eine vorherige Begutachtung

der Unterbringungsstelle statt. Die Arbeitsrichtlinie regelt, dass die Hilfeplanung vor Ort erfolgen soll. Bei der Unterbringung im Ausland muss von Beginn an die eine Anschlussperspektive im Inland bestehen und die Rückführung geplant werden. Die Perspektivklärung gem. § 37c SGB VIII ist immer Bestandteil der Hilfeplanung.

Die Betriebserlaubnis für Einrichtungen von Trägern der Jugendhilfe gemäß § 45 SGB VIII erteilt das Landesjugendamt. Hierbei ist unter anderem auch ein Gewaltschutzkonzept vorzulegen. Die Fachkräfte müssen sich bei neuen Einrichtungen/ Trägern sowohl die Betriebserlaubnis als auch das institutionelle Schutzkonzept vorlegen lassen. Die Sachgebietsleitung des ASD oder der Eingliederungshilfe melden dem Landesjugendamt den Maßnahmenträger.

8.7.3 Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 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 oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Die **Stadt Düsseldorf** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	82,99	55,59	96,61	146	194	363	22
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.486	13.910	18.569	24.478	30.087	48.806	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.160	9.436	14.115	17.525	25.219	47.888	22
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	59.846	58.251	79.514	85.490	101.152	258.473	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	26.609	16.510	20.742	24.818	28.459	55.927	20
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	2,91	2,08	4,26	6,51	7,68	13,10	23
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	2,09	1,22	2,10	2,89	5,05	7,16	22

Kennzahlen	Düssel- dorf	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für Integrations- helfer/Schulbegleitung an den ambulant Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	79,17	27,83	49,09	57,25	72,23	90,62	22

Die Hilfefälle der Eingliederungshilfe werden zentral in einem eigenen Sachgebiet bearbeitet. Im Jahr 2022 gab es 12,48 Vollzeit-Stellen für die Hilfefälle der Eingliederungshilfe. Im Jahr 2023 wurden 12,78 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Dem gegenüber stehen 338 Hilfefälle im Jahr 2022. Daraus ergibt sich eine Fallbelastung je Vollzeit-Stelle Eingliederungshilfe von 27 Hilfefällen. Die Stadt zählt zum Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Fallbelastung.

Die Stadt hat eine niedrige Falldichte für Hilfefälle der Eingliederungshilfe. Die niedrige Falldichte führt dazu, dass die Aufwendungen im Einwohnerbezug ebenfalls niedrig sind. Die Stadt zählt hier zum Viertel der kreisfreien Städte mit den geringsten Aufwendungen. Dies ist positiv zu bewerten.

Auffallend ist jedoch, dass von den gesamten Hilfefällen der Eingliederungshilfe im Jahr 2022 mit 242 Fällen rund 72 Prozent Hilfefälle für Integrationshelfer sind. Bezogen auf die ambulanten Hilfen beträgt der Anteil 79 Prozent. In mindestens 75 Prozent der kreisfreien Städte ist dieser Anteil geringer. In 2023 steigt der Anteil bei 281 Hilfefällen für Integrationshelfer sogar auf rund 83 Prozent. Dem gegenüber stehen wiederum niedrige Falldichten sowohl bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insgesamt als auch bei den Integrationshilfen.

Die Stadt hat frühzeitig auf immer knapper werdende Personalressourcen reagiert und zum Schuljahr 2024/2025 eine Poollösung an ausgewählten Schulen eingeführt. Das Projekt ist für zwei Jahre ausgelegt und soll am Ende des Schuljahres 2024/2025 evaluiert werden.⁶⁶

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	27.654	29.626	26.413	28.486	31.238
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.041	25.693	22.953	25.160	28.690
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	28.241	26.137	28.333	27.159	29.255
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	3,38	3,21	3,38	2,91	3,20

⁶⁶ vgl. Stadt Düsseldorf, [Pooling Schulbegleitung - Landeshauptstadt Düsseldorf \(duesseldorf.de\)](https://www.duesseldorf.de/pooling-schulbegleitung), Stand 15. November 2024

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,21	1,41	2,10	2,09	2,35
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	93,56	95,18	89,24	82,99	100
Anteil Transferaufwendungen Eingliederungshilfe ambulant an Transferaufwendungen Eingliederungshilfe gesamt in Prozent	69,07	77,37	77,89	79,85	83,44
Ambulante Aufwendungen je Fachleistungsstunde in Euro	39,10	38,01	36,70	36,64	39,85
Fachleistungsstunden gesamt (ambulant) je ambulantem Hilfefall	564	676	625	687	720
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.117	62.147	56.316	59.846	56.543

8.7.3.1 SGB VIII-Reform: Hilfen aus einer Hand für alle Kinder und Jugendlichen -inklusive Hilfe-

Der Verfahrenslotse hat gemäß § 10b SGB VIII die Aufgabe, junge Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe wegen einer Behinderung oder wegen einer drohenden Behinderung geltend machen oder bei denen solche Leistungsansprüche in Betracht kommen, sowie deren Personensorge- und Erziehungsberechtigten bei der Antragstellung, Verfolgung und Wahrnehmung dieser Leistungen zu unterstützen, zu begleiten und zu beraten. Außerdem soll der Verfahrenslotse den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen in dessen Zuständigkeit unterstützen. Der Gesetzgeber hat keine Empfehlungen zur organisatorischen Anbindung, zur Eingruppierung, zur beruflichen Ausbildung und zur Fallbelastung des Verfahrenslotsen gegeben. Hier müssen die Städte im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung Regelungen und Entscheidungen treffen und Standards entwickeln.

- Die Stadt Düsseldorf hat die Vorgaben im SGB VIII umgesetzt und ein eigenes Konzept für die Verfahrenslotsen erstellt. Die Stadt konnte die Stellen zwischenzeitlich besetzen.

Eine Stadt sollte die Änderungen der Stufe 2 des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes, die am 01. Januar 2024 in Kraft getreten sind, umgesetzt haben. Hierfür sollten die Aufgaben, Zuständigkeiten und Arbeitsprozesse des Verfahrenslotsen verbindlich festgelegt und verschriftlicht worden sowie eine Stellenbesetzung erfolgt sein. Da für die Erledigung der vorgesehenen Aufgaben rechtliche und pädagogische Fachkenntnisse erforderlich sind, sollte die Stadt dies bei der Stellenbesetzung und Qualifizierung des Verfahrenslotsen berücksichtigt haben.

Die **Stadt Düsseldorf** hat für die Verfahrenslotsen acht Vollzeit-Stellen vorgesehen. Die Ausschreibungen erfolgten im November 2023. Zwischenzeitlich konnten die Stellen besetzt werden. Organisatorisch sind die Stellen der Abteilungsleitung Kinderschutz und Hilfen zur Erziehung angegliedert.

Die Stadt hat frühzeitig begonnen, die inhaltliche Ausgestaltung der Stellen der Verfahrenslotsen in einem Konzept niederzuschreiben. Organisatorisch hat sich die Stadt Düsseldorf entschieden, bei der Jugendhilfeplanung eine Stelle für Inklusion zu schaffen. Diese ist zuständig für die planerischen Anforderungen des SGB VIII. Entgegen des Konzepts, welches multiprofessionelle Arbeitsgruppen aus pädagogischen und Verwaltungsfachkräften erwähnt, hat sich die Stadt entschieden, nur pädagogische Fachkräfte einzusetzen. Grund hierfür war, dass die Beratungsleistungen für die Stadt einen höheren Stellenwert vor den Verwaltungsabläufen haben. Für die Planung des Stellenumfangs hat die Stadt 65 Fälle je Vollzeit-Stelle Verfahrensloste zugrunde gelegt.

§ 10 b Abs. 2 SGB VIII beschreibt die gesetzliche Grundlage für ein Berichtswesen. Die Stadt hat hierfür ein „quantitatives Berichtswesen“ entworfen, welches durch die Verfahrenslotsen zu pflegen ist. Darüber hinaus wird ein viertel- bzw. halbjährlicher Austausch zu qualitativen Aspekten erfolgen. Der Inklusionsbeauftragte/ die Inklusionsbeauftragte koordiniert, moderiert und dokumentiert diese Termine.

8.7.4 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2023 stark steigende Aufwendungen in der Heimerziehung für junge Volljährige.

Junge Menschen erhalten geeignete und notwendige Hilfe zur Erziehung, wenn und solange ihre Persönlichkeitsentwicklung eine selbstbestimmte, eigenverantwortliche und selbständige Lebensführung nicht gewährleistet. Diese Hilfen werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, sollen aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden. Eine Beendigung der Hilfe schließt die erneute Gewährung oder Fortsetzung einer Hilfe nicht aus.

Die **Stadt Düsseldorf** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII Stadt Düsseldorf 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII	77,75	74,17	62,50	60,50	78,50
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII	331	303	255	266	289
Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	409	378	318	327	367

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	738	354	706	825	1.094	1.280	23
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	35.847	26.052	32.364	36.964	38.947	47.776	22
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	20,59	11,13	18,70	22,70	28,78	36,70	23
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Ambulante Falldichte § 41 SGB VIII)	3,81	3,81	7,38	9,42	12,87	19,10	23
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VIII)	16,78	5,26	11,31	14,46	16,40	23,71	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Hei- merziehung je Hilfefall in Euro	42.047	40.067	56.743	60.045	62.414	91.575	19
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefäl- len nach § 41 SGB VIII in Prozent	76,03	28,11	53,39	60,54	66,23	82,93	23

Die unterdurchschnittliche Falldichte bei Hilfen für junge Volljährige führt im Einwohnerbezug zu unterdurchschnittlichen Aufwendungen. Auffällig ist jedoch die hohe stationäre Falldichte der Stadt. Die Stadt zählt zum Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten stationären Falldichte. 76,03 Prozent aller stationärer Hilfefälle entfallen auf die Heimerziehung. Positiv sind hingegen die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung. Hier zählt die Stadt zum Viertel der kreisfreien Städte mit den geringsten Aufwendungen. Dies begünstigt die Aufwendungen je Hilfefall und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.718	3.728	8.558	11.332	13.264	17.768	23
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	40.419	39.280	49.590	53.208	59.431	78.696	23

Kennzahlen	Düssel- dorf	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.297	11.818	13.985	16.833	18.065	23.912	17
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall für Eingliederungshilfe (§ 41 iVm § 35a SGB III) in Euro	60.707	52.855	65.697	71.971	79.045	172.968	22

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB Düsseldorf VIII 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	574	674	711	738	1.079
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.012	28.798	35.467	35.847	48.430
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.352	14.761	16.589	15.718	14.584
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.045	32.229	40.089	40.419	57.631
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	13.355	12.673	15.469	16.297	20.045
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall für Eingliederungshilfe (§ 41 iVm § 35a SGB VIII) in Euro	54.190	58.529	51.192	60.707	61.113
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	24.171	31.922	42.687	42.047	63.372
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall für INSPE (§ 41 iVm § 35 SGB VIII) in Euro	19.823	37.664	51.727	46.021	64.351

Im Jahreseckvergleich zeigt sich eine deutlich steigende Tendenz bei den Aufwendungen im Einwohnerbezug. Lagen die Aufwendungen 2019 bei 574 Euro je Einwohner von 18 bis 21 Jahre, so betrugen diese 2023 1.079 Euro. Die Steigerung beträgt rund 88 Prozent. Diese Steigerung resultiert nicht aus mehr Hilfefällen für junge Volljährige. Die Falldichte sinkt um rund 2,5 Prozent im Jahreseckvergleich. Ursächlich für den hohen Anstieg sind die Kostensteigerungen bei den Aufwendungen je Hilfefall. Lagen diese 2019 bei 23.012 Euro, so betrug der Aufwand je Hilfefall 2023 bereits 48.430 Euro. Dies ist eine Steigerung von 110 Prozent. Treiber steigender Aufwendungen sind die Hilfefälle der Heimerziehung. 76,03 Prozent der stationären Hilfefälle betreffen die Heimerziehung. Die Aufwendungen dafür steigen von 24.171 Euro auf 63.372 Euro an. Gerade der Anstieg von 2022 zu 2023 ist mit 21.325 Euro je Hilfefall deutlich. Die Transferaufwendungen steigen sprunghaft von 8,52 Mio. Euro auf 13,91 Mio. Euro an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Hilfefälle der Heimerziehung für junge Volljährige engmaschig steuern.

Als eine Möglichkeit der Steuerung empfiehlt es sich, eine Kostenhierarchie einzuführen. Dies bedeutet, dass die Fachkräfte in den Bezirkssozialdiensten Heimerziehungen bis zu einem gewissen Tagessatz genehmigen können. Die Leitungskraft im Bezirkssozialdienst bekommt eine höhere Kompetenz zugewiesen. Ab einem gewissen Tagessatz sollte die Genehmigung durch die Abteilungsleitung 51/7 erfolgen. Ein weiteres Instrument der Steuerung sind engmaschige Hilfeplangespräche und entsprechende Bewilligungen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass Hilfefälle auf das notwendige Maß beschränkt werden. Zusätzlich können über eine intensive Verselbständigungsarbeit Laufzeiten verkürzt und Aufwendungen reduziert werden.

8.7.4.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von jungen Volljährigen

- Die Stadt Düsseldorf hat die Änderungen der SGB VIII-Reform in die Standards aufgenommen und setzt diese um.

Eine Stadt sollte Verfahrensstandards und ein Konzept für eine intensive Verselbständigungsarbeit entwickelt haben, um den jungen Volljährigen eine eigenständige und selbständige Lebensführung zu ermöglichen. Darin sollten die Möglichkeiten, Prozesse und Stufen der Verselbständigung sowie die Inhalte der Nachbetreuung enthalten sein.

Die **Stadt Düsseldorf** hat die Verfahrensstandards auf die gesetzlichen Änderungen im Rahmen der SGB VIII-Reform für Hilfen für junge Volljährige angepasst. Die Stadt hat die notwendigen Anpassungen in einer Arbeitshilfe umgesetzt.

In der Praxis erfolgt eine Gefährdungsbeurteilung, welche darüber entscheidet, ob eine Hilfe für junge Volljährige ausnahmsweise nicht genehmigt werden darf. Die Parameter hierfür sind die Persönlichkeitsentwicklung sowie die Gewährleistung einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und selbstständigen Lebensführung. Aus diesen Aspekten wurde ein Kriterienkatalog abgeleitet. Ist ein definiertes Kriterium nicht erfüllt, kommt eine Ablehnung der Hilfe nicht in Betracht.

Auch die Coming-Back-Option ist in der Arbeitshilfe geregelt. Der Gesetzgeber hat klargestellt, dass eine erneute Fortsetzung der Hilfe auch nach Beendigung möglich ist. Die Stadt prüft die Kriterien der Hilfestellung dann erneut.

Eine Änderung im Rahmen der SGB VIII-Reform ist der § 41 Abs. 3 SGB VIII. Hierin ist geregelt, ob ein Zuständigkeitsübergang auf andere Sozialleistungsträger in Betracht kommt. Die Stadt hat die Prüfung der Voraussetzungen dafür als Standard in die Hilfeplanung aufgenommen und prüft dies konsequent.

8.8 Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

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 Aufwendungen für Inobhutnahmen wirken sich auf den Fehlbetrag HzE aus.

Die **Stadt Düsseldorf** leistet Hilfen nach § 42 SGB VIII in folgendem Umfang:

Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	48,41	11,40	31,78	48,41	64,81	106	23
Aufwendungen Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.180	2.952	6.668	9.654	12.345	18.244	23
Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte Inobhutnahmen)	9,07	1,32	4,87	6,27	7,26	9,51	23

Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2022 2,94 Mio. Euro für 719 Inobhutnahmen aufgewendet. Im Jahr 2023 steigen die Aufwendungen sprunghaft an auf 5,62 Mio. Euro bei 909 Inobhutnahmen. Dies führt zu steigenden Aufwendungen im Einwohnerbezug von 71,70 Euro. Die Stadt zählt im Jahr 2023 zum Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen im Einwohnerbezug.

8.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Wirtschaftliche Jugendhilfe					
F1	Die Stadt Düsseldorf kann keine differenzierte Auswertung zu den unterschiedlichen Kostenerstattungsarten erstellen.	255	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Liste mit den bestehenden Kostenerstattungsansprüchen zeitnah um die jeweiligen Rechtsgrundlagen erweitern und regelmäßige Auswertungen zu Steuerungszwecken erstellen.	256
F2	Die Stadt Düsseldorf erstellt im Fach- und Finanzcontrolling für die erzieherischen Hilfen eine Vielzahl von Auswertungen. Ein jährlicher Controllingbericht mit Kennzahlen und Zielen besteht nicht.	262	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte die bestehenden Auswertungen des Fach- und Finanzcontrollings zu einem Controllingbericht mit Maßnahmen und Zielwerten zusammenfassen. Das Controlling sollte Kennzahlen zu Steuerungszwecken bilden, um Abweichungen besser analysieren zu können.	263
F3	Die Stadt Düsseldorf hat die Verfahrensstandards und Prozessabläufe der WiJu bislang nicht in einem einheitlichen Qualitätshandbuch zusammengefasst. Die Standards und Abläufe sind in unterschiedlichen Dokumenten beschrieben.	263	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte für die WiJu alle wichtigen Prozesse und Teilprozesse in einem einheitlich aufgebauten Qualitätshandbuch darstellen. Im Qualitätshandbuch sollten Ablaufdiagramme enthalten sein. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.	264
F4	Die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit durch die WiJu erfolgt erst nach der Genehmigung des Antrags HzE durch die Leitung des Bezirkssozialdienstes.	264	E4	Die WiJu sollte frühzeitiger in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden. Die Einbindung sollte mindestens vor der Genehmigung der Hilfe bzw. einer kollegialen Beratung erfolgen.	265
F5	Das Fachverfahren im Amt für Soziales und Jugend lässt keine Wiedervorlage in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu.	268	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob die technischen Voraussetzungen zur Einführung einer Wiedervorlage im Fachverfahren geschaffen werden können.	269
Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen					
F6	Die Verhandlungsdatenbank der Stadt Düsseldorf umfasst aktuell die stationären Entgelte. Die Stadt plant, auch die ambulanten Entgelte zukünftig in die Verhandlungsdatenbank aufzunehmen.	269	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die Verhandlungsdatenbank für Entgeltvereinbarungen wie geplant um die ambulanten Vereinbarungen erweitern.	270

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII					
F7	Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2023 stark steigende Aufwendungen in der Heimerziehung für junge Volljährige.	279	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte die Hilfefälle der Heimerziehung für junge Volljährige engmaschig steuern.	282

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einwohnerinnen und Einwohner gesamt	619.294	621.877	620.523	619.477	629.047
Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	16.382	16.143	15.854	15.875	16.486
Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	115.592	116.352	115.889	116.044	119.506

Tabelle 3: Entwicklung der Fallzahlen nach Hilfearten

	2019	2020	2021	2022	2023
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	1.054	1.070	1.137	1.209	1.258
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	58,25	56,75	48,42	42,50	44,00
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	339	334	351	306	348
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	140	164	243	242	281
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	77,75	74,17	62,50	60,50	78,50
ambulante Hilfefälle gesamt	1.529	1.534	1.599	1.618	1.729

	2019	2020	2021	2022	2023
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	541	514	474	507	510
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	582	537	489	542	533
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	15,17	14,17	14,67	12,25	9,75
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	52,17	40,33	40,61	32,42	35,00
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	331	303	255	266	289
stationäre Hilfefälle gesamt	1.520	1.409	1.274	1.360	1.376

Tabelle 4: Entwicklung der Aufwendungen nach Hilfearten

	2019	2020	2021	2022	2023
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	19.904.190	22.053.351	21.065.079	21.862.148	23.956.431
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	2.685.160	2.646.175	2.434.654	2.236.881	2.454.425
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	7.470.137	8.568.553	8.055.454	7.690.749	9.974.717
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	3.948.966	4.806.204	6.259.968	6.439.319	8.571.440
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	1.115.905	1.094.850	1.036.842	950.957	1.144.816
ambulante Aufwendungen gesamt	31.175.392	34.362.929	32.592.030	32.740.735	37.532.491
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	8.861.058	8.312.840	8.415.932	8.631.712	8.385.564
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	34.911.963	34.285.423	34.758.059	35.560.951	42.881.870
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	1.497.369	1.402.392	1.531.496	1.550.714	1.921.654
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	3.344.965	2.506.394	2.286.979	1.940.214	1.978.999

	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	8.292.138	9.778.881	10.234.016	10.764.905	16.641.074
stationäre Aufwendungen gesamt	56.907.493	56.285.930	57.226.482	58.448.497	72.807.059

Tabelle 5: Entwicklung Kennzahlen HzE Düsseldorf 2019 bis 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	798	860	869	912	1.093
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	26,38	25,29	24,79	25,66	25,98
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	792	808	803	821	957
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.035	31.952	32.412	31.988	36.817
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	50,14	52,12	55,66	54,34	55,68
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	39,01	39,69	40,25	39,69	39,78

9. Öffentlicher Gesundheitsdienst

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet „Öffentlicher Gesundheitsdienst“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD)

Durch die Pandemie ist der Öffentliche Gesundheitsdienst in den Fokus gerückt. Die Gesundheitsämter hatten in den letzten Jahren viele herausfordernde Aufgaben zur Krisenbewältigung zu übernehmen. Auch bei der **Stadt Düsseldorf** veränderten sich dadurch Prioritäten: Gesundheit, Personaleinsatz, IT-Ausstattung und gezielte Gesundheitsdatenerhebung stehen im Fokus.

Die Gesundheitsziele sind in der **Nachhaltigkeitsstrategie** der Stadt Düsseldorf (Agenda 2030) bisher nur sehr allgemein formuliert, daher definiert das Gesundheitsamt eigene Ziele und setzt Themen wie Bürgerinnen- und Bürgerzentrierung sukzessive um. Eine stärkere Vernetzung und Integration des öffentlichen Gesundheitsdienstes innerhalb der Stadt Düsseldorf sind erforderlich, um Synergien besser nutzen zu können.

Zur Ableitung passgenauer Maßnahmen erstellt das Gesundheitsamt derzeit einen Basisdatensatz und intensiviert die Erfassung und Analyse bevölkerungsbezogener Daten – ein zentraler Ansatz, der in der **Gesundheitsberichterstattung (GBE)** mündet.

Gleichzeitig baut das Gesundheitsamt eine **kennzahlengestützte Steuerung** auf, die effektives Fach- und Finanzcontrolling ermöglicht. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die relevanten Kennzahlen definiert und systematisch erfasst werden, um nach der Auswertung und Analyse konkrete Maßnahmen ergreifen zu können. Das bereits optimierte Trägercontrolling der Zuschüsse an freie Träger sichert zudem die Kontrolle der Mittelverwendung.

Die **Personalsituation** im Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf ist auch nach der Corona-Pandemie angespannt. Viele Stellen sind unbesetzt und in den nächsten acht Jahren werden über 100 Vollzeitstellen altersbedingt frei, die nicht mehr allein durch Nachwuchskräfte besetzt werden können. Dies führt zu einer Mehrbelastung der verbleibenden Mitarbeiter und erhöht das Risiko, dass bestimmte Aufgaben nicht mehr in der notwendigen Qualität erfüllt werden können. Eine systematische **Personalbedarfsplanung** ist daher unerlässlich, da sie für eine nachhaltige Personalausstattung des Gesundheitsamtes essenziell ist. Es ist dringend notwendig, Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, die auf die Gewinnung und –bindung von Personal abzielen. Dazu zählen zielgruppenorientierte Maßnahmen, wie eine altersgerechte Social Media-Präsenz, Quereinsteigerprogramme, aber auch eine interne Feedbackkultur und das Angebot projektorientierter Aufgaben für die Mitarbeitenden.

Im Zuge der fortschreitenden **Digitalisierung** arbeitet das Gesundheitsamt eng an der städtischen Digitalstrategie. Die relevanten Umsetzungsschwerpunkte sind z. B. die Ziele „Modernes Arbeiten in der Verwaltung“ und die Digitalen Services, die sich in einem stetigen Weiterentwicklungsprozess befinden. Dazu gehört u. a., die Anträge und sonstige Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger digital anzubieten die Verwaltung online erreichbar zu machen. So kann die Bürgerzufriedenheit erhöht und die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen gestärkt werden.

9.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

9.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Aufgaben des Gesundheitsamtes ergeben sich aus dem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖGDG NRW). Insbesondere durch § 9 ÖGDG NRW (Gesundheitsschutz, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Impfungen) ist in den letzten Jahren die Wichtigkeit der Aufgaben der Gesundheitsämter in den Fokus gerückt. Die Pandemie hat die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gesundheitsämter bis an die Leistungsgrenzen und bisweilen darüber hinaus gefordert. Eine wesentliche Ressource zur Bewältigung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen des Gesundheitsschutzes ist das Personal. Die jeweilige Personalstruktur muss langfristig gesehen leistungsfähig bleiben. Die Anforderungen an das Personal sind hinsichtlich Kommunikation, Fachwissen, Sensibilität und Anpassungsfähigkeit um ein Vielfaches gestiegen.

Ziel der gpaNRW ist es, den Städten eine Standortbestimmung im Kontext des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst⁶⁷ sowie den Vergleich mit den anderen Gesundheitsämtern zu ermöglichen. Gleichzeitig werden Handlungsmöglichkeiten zu den Säulen Steuerung, Organisation und Personal sowie Digitalisierung ausgewiesen. Diese sollen den Weg der Gesundheitsämter bei der Neuausrichtung und Modernisierung auf zukunftsfähige Strukturen unterstützen.

⁶⁷ www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/pakt-fuer-den-oegd

Dazu analysiert die gpaNRW die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Einordnung unter den Städten in NRW. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben.

9.4 Steuerung und Organisation

Der ÖGD ist ein „zentraler Akteur der öffentlichen Sorge um die Gesundheit aller“ (Public Health⁶⁸). Ziele von Public Health sind die Verhinderung von Krankheiten, die Verlängerung des Lebens und die Förderung der Gesundheit⁶⁹. Um diese Ziele zu erreichen, sind eine transparente Aufbereitung von Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen erforderlich. Auch der Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst stellt heraus, dass eine gute Gesundheitsberichterstattung die Grundlage für die Planung von Maßnahmen sowohl in Bezug auf die Gesundheitsförderung, Prävention, Beratung als auch das Krisenmanagement⁷⁰ bildet.

9.4.1 Strategie

→ Feststellung

Das Gesundheitsamt Düsseldorf hat die Basis für die Umsetzung seiner Ziele für den ÖGD entwickelt. Die vollständige Integration des ÖGD in die städtische Gesamtstrategie steht noch aus. Eine aktuelle Gesundheitsberichterstattung über die gesamtgesundheitliche Lage der Stadt Düsseldorf wird derzeit erarbeitet.

Eine Stadt sollte die Ziele von Public Health als Grundlage für die strategische Ausrichtung ihres ÖGD nutzen und operative Ziele definieren. Ergänzt durch konkrete Zielvorgaben und daraus abgeleitete Maßnahmen sollten die Ziele die Grundlage für die Steuerung des ÖGD bilden. Hierzu zählt auch die regelmäßige Überprüfung der Zielerreichung mithilfe von aussagekräftigen Kennzahlen. Kennzahlen dienen als Indikator für die Zielerreichung und ermöglichen frühzeitige Steuerungsentscheidungen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sollten in einer regelmäßigen Gesundheitsberichterstattung einfließen, die die gesundheitliche Lage der Stadt beschreibt.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Strategie des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt hat eine Gesamtstrategie, aus der sich auch strategische Ziele für den ÖGD ergeben und/oder eine Fachstrategie für den ÖGD.	teilweise erfüllt	13 von 22

⁶⁸ Vgl. Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst, Gesundheitsministerkonferenz (2018)

⁶⁹ Acheson D., Public health in England. The report of the committee of inquiry into the future development of the public health function. London, HMSO, 1988 / WHO, Strengthening Public Health Capacity and Services in Europe, 2011

⁷⁰ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Pakt_fuer_den_OEGD.pdf

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die strategischen Ziele münden in konkrete operative Ziele für den ÖGD.	erfüllt	9 von 22
Die Zielerreichung wird mithilfe von Kennzahlen regelmäßig überprüft.	nicht erfüllt	3 von 22
Es gibt eine aktuelle Gesundheitsberichtserstattung.	teilweise erfüllt	5 von 22

Während der Pandemie ist die Rolle des Gesundheitsamtes gesamtgesellschaftlich in den Vordergrund gerückt. Umso wichtiger ist es, dass das öffentliche Gesundheitswesen in eine Gesamtstrategie einer Stadt integriert wird. Die **Stadt Düsseldorf** hat sich im Rahmen ihres Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Die auf den Zielen der UN basierende Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Düsseldorf (Agenda 2030) umfasst 17 Ziele, darunter das Ziel 3: „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.“ Dieses Ziel ist besonders relevant für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD).

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt in städtischen Gremien, in denen das Gesundheitsamt aktiv beteiligt ist. Darüber hinaus engagiert sich das Gesundheitsamt für die von der WHO verfolgte Strategie „Health in All Policies“. Ziel ist es, das Thema Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe in Form einer ressort- und politikübergreifenden Zusammenarbeit zu sehen. Als konkretes Vorhaben daraus wird beispielsweise die Erarbeitung des Hitzeaktionsplanes in einem Förderprojekt mit dem Gesundheitsamt und Umweltamt genannt.

Unabhängig von der städtischen Nachhaltigkeitsstrategie hat das Gesundheitsamt eigene Ziele definiert. Diese wurden zunächst auf Dezernatsebene abgestimmt und anschließend konkretisiert. Die Hauptziele beziehen sich auf:

- Die Reform der Notfallversorgung (Rettungs- und Notarztdienst zukunftssicher entwickeln).
- Den Ausbau der Suizidprävention (Prävention durch Ausbau u. a. von Aufklärung).
- Die Stärkung der Bürgerinnen- und Bürgerzentrierung (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, digitale Services).
- Die Stabilisierung der Arbeitsgrundlagen (z. B. Stellenbesetzung, Fluktuationsmanagement, Digitalisierung).

Das Gesundheitsamt hat diese Ziele für das Jahr 2024 entwickelt, es erfolgt eine sukzessive Umsetzung der Themenschwerpunkte. Gleichzeitig sollen die operativen Ziele so definiert werden, dass eine Zielerreichung oder ein Fortschritt durch steuerungsrelevante Kennzahlen messbar wird. Aus den gewonnenen Erkenntnissen können dann in einem weiteren Schritt passgenaue Maßnahmen entwickelt und deren Fortschritte regelmäßig evaluiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte den ÖGD fest in die Gesamtstrategie der Verwaltung integrieren. Die Fachstrategie des Gesundheitsamtes sollte konsequent weiterverfolgt werden. Die Fortschritte sollten durch klar definierte Kennzahlen messbar sein.

In dem Zuge will das Gesundheitsamt einen Basisdatensatz erarbeiten, der zur Berichterstattung innerhalb des Dezernates, sowie für Externe geeignet ist. Die Intensivierung der Sammlung und Analyse bevölkerungsbezogener Gesundheitsdaten ist ein zentraler Ansatzpunkt. Hierfür ist der Ist- Zustand zu erfassen und auf dieser Basis dann die Entwicklung zu analysieren. Dazu zählt die Identifizierung von Gesundheitstrends und Risiken, die Förderung gesunder Lebensweisen, die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten und die Bekämpfung von Umweltbelastungen.

Die aufzubereitenden Daten sind auch Teil der kommunalen Gesundheitsberichterstattung (GBE), einer zentralen Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Nordrhein-Westfalen gemäß § 21 ÖGDG. Das Landeszentrum Gesundheit NRW (LZG NRW) unterstützt die Gesundheitsämter bei der Berichterstattung, beispielsweise durch Beratung, Tagungen und bei kommunalen Gesundheitskonferenzen. Die daraus resultierenden Berichte fördern Transparenz, schaffen Vertrauen und stärken die Beteiligung der Bevölkerung an Gesundheitsmaßnahmen.

Berichte zu ausgewählten Themen, wie Sucht, Schwangerschaftsberatung und des Sozialpsychiatrischen Dienstes werden regelmäßig bzw. auch jährlich durch das Gesundheitsamt erstellt. Wegen begrenzter personeller Ressourcen hat das Gesundheitsamt die gesamtstädtische Gesundheitsberichterstattung in den letzten Jahren zurückgestellt. In 2024 ist eine neue Abteilung 5 – Gesundheitskoordination - gegründet worden, die u. a. für die gesamtstädtische Gesundheitsberichterstattung zuständig ist. Das Personal stammt aus dem Gesundheitsamt – aus Beschäftigten, die regulär aus dem Personalkostenbudget der Stadt Düsseldorf finanziert werden - und finanzierten Stellen aus dem ÖGD Pakt. Ziel ist eine detaillierte Berichterstattung, die auch die Ebene der Stadtbezirke einbezieht und sich auf Gesundheitsförderung, -planung sowie gezielte Maßnahmen konzentriert.

→ **Empfehlung**

Die Gesundheitsberichterstattung gehört zu gesetzlichen Aufgaben des ÖGD. Daher sollte das Gesundheitsamt Düsseldorf regelmäßig einen Gesundheitsbericht erstellen.

9.4.2 Organisation

→ **Feststellung**

Die Aufgaben und Prozesse werden derzeit im Gesundheitsamt Düsseldorf erfasst und überarbeitet. Die Aufgabenbereiche werden noch nicht umfassend durch eine Fachsoftware unterstützt, um Medienbrüche zu reduzieren.

Der ÖGD einer Stadt sollte so organisiert sein, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist. Hierzu gehört die Sicherstellung einer einheitlichen und nachvollziehbaren Sachbearbeitung durch verbindliche Prozess- und Qualitätsstandards. Der Einsatz von Fachsoftware sollte die Arbeitsabläufe sinnvoll unterstützen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden. Idealerweise folgt die organisatorische Struktur der Strategie, welche die fachlichen Schwerpunkte vorgibt.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen der Organisation des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt eine Übersicht über alle Aufgaben/Prozesse im ÖGD.	teilweise erfüllt	17 von 22
Verbindliche (schriftliche) Verfahrensstandards sind vorhanden.	teilweise erfüllt	9 von 22
Die Aufgaben werden sinnvoll durch eine Fachsoftware unterstützt.	teilweise erfüllt	17 von 22

Das Gesundheitsamt der **Stadt Düsseldorf** (53) ist dem Dezernat 07 für Wirtschaft, Recht, Ordnung und Gesundheit zugeordnet.

Das Gesundheitsamt untergliedert sich in folgende Abteilungen und Stabsstellen:

- 1 - Verwaltung,
- 2 - Gesundheitsschutz,
- 3 - Prävention und Gesundheitsförderung,
- 4 - Medizinische Dienste und Gutachtenerstellung,
- 5 - Gesundheitskoordination,
- 6 - Sozialpsychiatrie,
- Stabsstelle Notfallmedizin und Rettungswesen,
- Stabsstelle Psychosoziale Notfallversorgung und
- Stabsstelle Krisenplanung.

In der Vergangenheit ist die Organisationsstruktur im Gesundheitsamt angepasst worden, um auf Veränderungen, wie Personalfluktuationen oder Aufgabenkritiken zu reagieren.

Aufgrund thematischer Überschneidungen ist die Zusammenarbeit mit dem Sozial- und Jugendamt besonders eng. Gemeinsame Aufgabenfelder sind unter anderem die Gesundheitsförderung von Kindern und Jugendlichen sowie die Unterstützung von Familien und vulnerablen Gruppen, wie Menschen mit Suchterkrankungen oder Geflüchteten. Dazu finden regelmäßige Treffen, Arbeitsgruppen und gemeinsame Ausschusssitzungen statt, beispielsweise der Ausschuss Gesundheit und Soziales, an dem auch das Jugendamt beteiligt ist. Ein herausragendes Kooperationsprojekt mit dem Jugendamt ist beispielsweise „Hilfen für Kinder sucht- und/oder psychisch belasteter Eltern“.

Stadtweit besteht die Vorgabe, alle Geschäftsprozesse zu erfassen und im Intranet zu hinterlegen. Die Kernprozesse des Gesundheitsamtes sind bereits dokumentiert; die restlichen Prozesse werden sukzessive aufgenommen und modelliert. Die Prozessmodellierung erfolgt über eine städtische Fachsoftware, um die Prozesse optimal und einheitlich zu digitalisieren. Das Gesundheitsamt nutzt die Prozessmodellierung auch, um die Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten innerhalb der Teams zu überprüfen und zu optimieren. Die Visualisierung ist insbesondere

für die fortschreitende Digitalisierung und die Anforderungen des OZG (Onlinezugangsgesetz) sinnvoll. Unterstützt wird diese Arbeit durch zwei Vollzeitstellen im Organisations- und Prozessmanagement, finanziert aus Mitteln des ÖGD-Pakts.

Im Gesundheitsamt ist in 2024 für die Selbstverwaltungsaufgaben ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) eingeführt worden. Während die Verwaltungsabteilung und Führungskräfte bereits mit der E-Akte arbeiten, werden die Fachabteilungen schrittweise angebunden – entsprechend der Zeitvorgabe der gesamtstädtischen Strategie. Geplant ist die Einführung im Gesundheitsamt in 2027. Nach vollständiger Einführung wird erwartet, dass die E-Akte die Vorgangsbearbeitung erleichtert, den Informationsfluss verbessert und ein gesichertes Wissensmanagement ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte den begonnenen Weg die Prozesse aufzunehmen, regelmäßig zu überprüfen und zu digitalisieren, fortführen. Daraus können dann Qualitätsstandards auf Basis der Prozessdokumentationen implementiert werden.

Verfahrensstandards werden von den Führungskräften der jeweiligen Abteilungen entwickelt. Teilweise sind diese als SOPs (Standard Operating Procedures) dokumentiert, die bei gesetzlichen Änderungen oder spezifischen Anlässen aktualisiert werden. Ein systematisches Qualitätshandbuch oder Wiki-System existiert derzeit nicht.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte verbindliche Verfahrensstandards für alle relevanten Aufgaben entwickeln und zentral sowie digital bereitstellen. Dies fördert eine einheitliche Vorgangsbearbeitung, reduziert Fehler und erleichtert die Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten.

Das Gesundheitsamt nutzt verschiedene Fachsoftwareprodukte für seine Aufgaben, was zu Medienbrüchen und erhöhten Anforderungen an IT-Betreuung und Fachwissen führt. Das Gesundheitsamt plant daher eine einheitliche Software für möglichst viele medizinische Aufgabenbereiche einzuführen. Dies würde Bearbeitungszeiten verkürzen, Schulungsaufwand reduzieren und die Aufgabenwahrnehmung effizienter gestalten. Die unterschiedlichen Aufgaben im Gesundheitsamt erschweren die Nutzung einer einheitlichen Fachsoftware. Das Landeszentrum Gesundheit (LZG.NRW) hat daher eine Arbeitsgruppe zu dem Thema Fachsoftware eingerichtet, an der das Gesundheitsamt Düsseldorf teilnimmt. Zudem findet eine Abfrage durch das LZG zu dem Softwareeinsatz in den Gesundheitsämtern statt.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte den Plan zur Einführung einer Fachsoftware für die medizinischen Gesundheitsleistungen weiterverfolgen, um die Vorteile einer einheitlichen IT-Infrastruktur zu nutzen.

9.4.3 Finanz- und Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Gesundheitsamt Düsseldorf führt die Finanz- und Fachdaten noch nicht systematisch zusammen, um eine ganzheitliche Steuerung zu ermöglichen. Der parallele Aufbau des Prozessmanagements und das Trägercontrolling der Zuschüsse an freie Träger sind bereits Teil des Controllings.

Eine Stadt sollte über ein produktorientiertes Finanzcontrolling Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen. Alle Beteiligten sollten regelmäßig über Controlling-Berichte informiert werden. Aus den Informationen sollten Handlungsansätze abgeleitet werden.

Zudem sollte eine Stadt über ein Fachcontrolling verfügen und die Einhaltung von Fach- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und -entwicklung.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an ein Fach- und Finanzcontrolling des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt verfügt im ÖGD über ein Finanzcontrolling.	teilweise erfüllt	7 von 22
Die Stadt verfügt im ÖGD über ein Fachcontrolling.	teilweise erfüllt	5 von 22

In der **Stadt Düsseldorf** ist das Finanzcontrolling in der Abteilung 1 dem Fachgebiet Finanzen zugeordnet, während das Fachcontrolling in der Zuständigkeit der Innenrevision liegt. Das Finanzcontrolling wird durch die Kämmerei organisiert, die neunmal jährlich Ertrags- und Aufwandsprognosen zu den einzelnen Produkten abfragt. Dies erfolgt für den Soll-Ist-Abgleich anhand eines Produktberichtes zu den jeweiligen Stichtagen.

Das Finanzcontrolling stellt durch systematische Planung, Überwachung, Analyse und Berichterstattung sicher, dass finanzielle Ressourcen effizient genutzt, Risiken minimiert und Transparenz geschaffen wird. Die Leistungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) sind im Haushalt unter dem Produkt 414 erfasst, wobei spezifischen Teilprodukten wie Gesundheitsschutz und -pflege (4141401) jeweils eigene Ziele zugeordnet sind. Für das Produkt Gesundheitsschutz- und -pflege werden Kennzahlen, wie der Aufwandsdeckungsgrad in Prozent, und Quoten, wie z.B. für die Begehungen öffentlicher Krankenhäuser, ermittelt.

Um die Finanzdaten sinnvoll analysieren zu können, ist eine Verknüpfung mit Fachdaten notwendig. Diese werden im Rahmen des Fachcontrollings gesammelt, das fachliche Leistungen und Prozesse überwacht und Aspekte des Qualitätsmanagements sowie die Zielerreichung prüft.

Ein Fachcontrolling wird in 2024 mit der Nachbesetzung der Stelle in der Innenrevision im Gesundheitsamt neu entwickelt. Hierbei können die bereits erhobenen Grunddaten und Kennzahlen genutzt und durch relevante Ergänzungen, wie beispielsweise Vollzeit-Stelle je Schuleingangsuntersuchung oder Personalaufwendungen pro Einwohner, erweitert werden. Für die

Qualität oder Gebührenentwicklung können Kennzahlen, wie der Anteil der Hygienebegehungen ohne Beanstandungen oder Gebühren je Hygienebegehung, aufgenommen werden. Ziel ist es, unterjährige Abweichungen frühzeitig zu erkennen und deren Auswirkungen auf den Haushalt zu steuern.

Der derzeitige Aufbau eines stadtweiten Prozessmanagements bietet eine ideale Grundlage, um ein effektives Finanz- und Fachcontrolling zu etablieren. Prozesse können so optimiert, visualisiert und digital integriert werden. Eine verbesserte Datenbasis ermöglicht zudem eine aussagekräftige Gesundheitsberichterstattung und eine fundierte Grundlage für Entscheidungen im Gesundheitsausschuss. Siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 9.4.1. Strategie.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Finanz- und Fachdaten eng miteinander verknüpfen.

Zu einem umfassenden Fach- und Finanzcontrolling gehört auch ein Trägercontrolling. Dieses steuert und überwacht die Zuschüsse an freie Träger, die Aufgaben für die öffentliche Gesundheitsvorsorge wahrnehmen. Die Stadt Düsseldorf stellt jährlich rund zehn Millionen Euro an Zuwendungen und Zuschüssen bereit.

Die Prüfung der Mittelverwendung obliegt dem Gesundheitsamt. Gemeinsam mit dem Rechnungsprüfungsamt sind die Richtlinien für das Zuschusscontrolling umfassend überarbeitet worden. Das Gesundheitsamt kann so die Verwendung der Zuschüsse sowohl auf Wirtschaftlichkeit prüfen als auch eine Erfolgskontrolle vornehmen.

9.4.4 Kommunikation in Krisenfällen

- Durch die klar geregelten Zuständigkeiten, die ständige Bereitschaft sowie die etablierten Kommunikations- und Meldewege ist das Gesundheitsamt Düsseldorf gut in das kommunale Krisenmanagement eingebunden.

Eine Stadt sollte die Beteiligung des ÖGD in Krisenfällen eindeutig und verbindlich regeln. Die Schnittstellen sollten auf das notwendige Maß beschränkt sein, um die Reaktionszeit zu verkürzen. Medienbrüche bei den Meldewegen sollten nach Möglichkeit vermieden werden.

Die Stabsabteilung Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz der **Stadt Düsseldorf** ist organisatorisch der Feuerwehr im Dezernat 06 für Jugend, Schule, Soziales, Sport und Feuerwehr zugeordnet. Die Feuerwehr ist weiterhin zuständig für den Bevölkerungsschutz und den Rettungsdienst. Dort laufen alle planerischen Tätigkeiten und die Verwaltung im Katastrophenfall sowie die Erstellung von Notfallplänen zusammen. Die gpaNRW betrachtet das kommunale Krisenmanagement der Stadt Düsseldorf umfassend als eigenes Prüfungsthema in dieser überörtlichen Prüfung. In diesem Teilbericht betrachten wir lediglich die Rolle und Beteiligung des Gesundheitsamtes innerhalb des Krisenmanagements und die Abläufe innerhalb des Gesundheitsamtes im Krisenfall.

Das Gesundheitsamt ist ständiges Mitglied des städtischen Krisenstabs. Alle Mitglieder des Krisenstabs sind speziell zum Thema Krisenmanagement geschult, um im Ernstfall effizient handeln zu können. Die Abläufe und Zuständigkeiten sind im Krisenfall klar definiert und verbindlich

geregelt. Bei der Einberufung des Krisenstabs wird das Gesundheitsamt über eine 24/7-Rufbereitschaft unmittelbar informiert. Zusätzlich ist auch die Gruppe der Leitenden Notärztinnen und Notärzte in ständiger Rufbereitschaft. Diese übernehmen in Krisensituationen übergeordnete medizinische Aufgaben, beispielsweise im Rahmen der internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV).

Die Meldewege innerhalb des Gesundheitsamtes sind in einer Standardarbeitsanweisung (SOP) detailliert beschrieben. Um eine schnelle und zuverlässige interne Kommunikation zu gewährleisten, wird eine speziell entwickelte Kommunikations-App eingesetzt. So wird sichergestellt, dass sich die Betroffenen im Krisenfall ohne Medienbrüche vernetzen können.

9.5 Personal

Die Corona-Pandemie hat die Aufmerksamkeit auf die angespannte Personalsituation im ÖGD gelenkt. Die Pandemie führte durch die hohen Infektionszahlen und häufigen Rechtsanpassungen zu außerordentlichen Belastungen der Mitarbeitenden. Die normale Arbeit in den Gesundheitsämtern des Landes ist durch diese herausfordernde Situation an vielen Stellen nahezu zum Stillstand gekommen.

Der Bund hat daher zusammen mit den Ländern beschlossen, den öffentlichen Gesundheitsdienst durch den Pakt für den ÖGD zu stärken. Ein zentrales Ziel des Paktes ist, die Personalsituation zu verbessern. So soll nicht nur der Personalkörper aufgestockt werden. Auch die Attraktivität des ÖGD soll steigen. Neues Personal soll gewonnen und das Bestehende gehalten und motiviert werden.

9.5.1 Personalressourcen

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat keine systematische Personalbedarfsplanung. Die Stellenbeschreibungen werden bedarfsorientiert durch das Gesundheitsamt überprüft bzw. neu erstellt. Aufgrund der bekannten Personalfuktuation gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten für eine zielgerichtete Personalgewinnung.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben des ÖGD effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Neben Verwaltungskenntnissen ist für diverse Aufgabenbereiche auch medizinisches Fachwissen notwendig.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an den Personaleinsatz des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt hat im ÖGD eine Personalbedarfsplanung.	teilweise erfüllt	15 von 22
Aktuelle Stellenbeschreibungen liegen vor.	teilweise erfüllt	11 von 22

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Maßnahmen zur Personalgewinnung werden genutzt.	teilweise erfüllt	12 von 22

Der Pakt für den ÖGD beinhaltet, dass die Länder sich verpflichten, bis 2026 bedarfsgerecht neue Stellen für den ÖGD zu schaffen. Gegenüber 2020 hat die Stadt zusätzlich 38 geförderte Stellen nach dem Pakt ÖGD erhalten. Trotzdem ist nach Auskunft des **Gesundheitsamtes Düsseldorf** die Personalsituation auch nach der Corona-Pandemie angespannt. Eine hohe Anzahl unbesetzter Stellen, eine hohe Krankenquote und anstehende altersbedingte Fluktuationen werden als Ursache genannt. In anderen kreisfreien Städten konnte ein Stellenaufbau durch geförderte Stellen nach dem Pakt ÖGD stattfinden. Im Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf sind die Mitarbeitenden aus dem Pakt ÖGD unbefristet übernommen worden.

Aufgrund der umfangreichen Neustrukturierungen vergleichen wir die Vollzeit-Stellen erst für das Jahr 2023. Dies stellen wir anhand der Kennzahl Vollzeit-Stellen ÖGD im interkommunalen Vergleich dar. Als Grundlage dienen die tatsächlich besetzten vollzeitverrechneten Stellen im Jahresdurchschnitt.

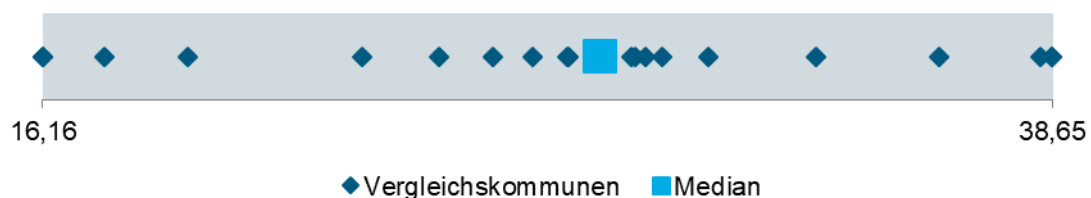
Vollzeit-Stellen ÖGD je 100.000 EW* 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen ÖGD je 100.000 EW	k. A.	16,16	25,29	28,58	30,72	38,65	18

* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Vollzeit-Stellen ÖGD je 100.000 EW 2023



Die Stadt Düsseldorf konnte die Personaldaten nicht mit unterjährigen Veränderungen für die Prüfung zur Verfügung stellen. Bei den Kennzahlen des interkommunalen Vergleichs werden die Ergebnisse der Stadt Düsseldorf nicht einbezogen, da stichtagsbezogene Personaldaten zugrunde gelegt worden sind. Um eine Orientierung herzustellen, sind die Ergebnisse textlich genannt. Das Gesundheitsamt Düsseldorf hat 213,66 Vollzeit-Stellen angegeben. Damit belaufen sich die Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in Düsseldorf auf 33,97. Das begründet sich in

Aufgabenfeldern, die von anderen kreisangehörigen Kommunen nicht oder in geringerer Intensität wahrgenommen werden. Dazu zählen die Aufgaben des Rettungs- und Notarztdienstes, für den Hafen bzw. Flughafen, der Uni-Klinik, der Sozialpsychiatrie sowie der Verwaltung der Amtsapotheken, die entsprechende Personalressourcen erfordern.

Die unterschiedlichen Aufgaben des Gesundheitsamtes bedingen auch besondere Qualifikationen der Mitarbeitenden. Diese sind im Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf sehr unterschiedlich ausgeprägt. Daher betrachten wir zusätzlich die Personalausstattung des medizinischen Personals sowie der Ärztinnen und Ärzte.

Kennzahlen Vollzeit-Stellen ÖGD 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal ÖGD je 100.000 EW	k. A.	3,70	6,84	8,64	12,28	24,08	18
Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte ÖGD je 100.000 EW	k. A.	2,93	4,17	4,90	5,15	7,04	18

Mit 54,68 Vollzeit-Stellen des medizinischen Fachpersonals in Düsseldorf, würden die Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ein durchschnittliches Ergebnis von 8,69 erreichen. Mit den 32,39 Vollzeit-Stellen für Ärztinnen und Ärzte wäre auf den Einwohner bezogen eine vergleichsweise hohe Ausstattung mit 5,15 vorhanden. Wir betrachten daher auch, mit welchen Anteilen die verschiedenen Fachrichtungen im Gesundheitsamt beschäftigt sind:

Anteil der Vollzeit-Stellen an den Vollzeit-Stellen ÖGD in Prozent Düsseldorf 2023

Anteil Vollzeit-Stellen sonstiges Personal	Anteil Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal	Anteil Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte
59,25	25,59	15,16

Bei der Stadt Düsseldorf bildet das sonstige Personal mit 59,25 Prozent den höchsten Anteil innerhalb der betrachteten Vollzeit-Stellen im Gesundheitsamt. Den interkommunalen Vergleich der Anteile in den Vergleichskommunen stellen wir der Stadt Düsseldorf für eine Orientierung dar. Das „sonstige Personal“ sind zu einem großen Anteil Personen mit einer Verwaltungsausbildung. Aber auch weitere Fachlichkeiten wie Sozialpädagogik sind in dem Anteil enthalten. Diese werden vor allem in der Kariesprophylaxe (Erzieher und Erzieherinnen) und im sozialpsychiatrischen Dienst eingesetzt.

Kennzahlen Vollzeit-Stellen ÖGD 2023

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Vollzeit-Stellen sonstiges Personal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	k. A.	20,12	42,80	46,84	53,22	68,55	18
Anteil Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	k. A.	17,27	25,95	33,28	36,50	62,75	18
Anteil Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	k. A.	10,82	14,02	17,18	23,10	28,21	18

Im Vergleich der kreisfreien Städte wären die Anteile des medizinischen Fachpersonals sowie Ärztinnen und Ärzte in Düsseldorf geringer ausgeprägt, mit ihrem sonstigen Personal würde sich die Stadt Düsseldorf oberhalb des dritten Viertelwertes positionieren.

Das Gesundheitsamt ist aufgrund des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels zunehmend mit Personalengpässen konfrontiert, die alle Aufgabenbereiche betreffen. Aktuell ist ein hoher Anteil der Stellen unbesetzt, und eine hohe Krankheitsquote verstärkt den Bedarf zusätzlich. Bis 2033 werden altersbedingt 115 Vollzeitstellen vakant, die nicht mehr durch Nachwuchskräfte besetzt werden können. Der zunehmende Wettbewerb um qualifiziertes Personal zwischen Verwaltungen verschärft die Situation. Diese Entwicklungen belasten die verbleibenden Mitarbeitenden und gefährden die Erfüllung zentraler Aufgaben in der nötigen Qualität.

Eine systematische Personalbedarfsplanung findet in Düsseldorf bisher nicht statt, obwohl sie für eine nachhaltige Personalausstattung des Gesundheitsamtes essenziell ist. Eine Personalbedarfsplanung berücksichtigt kurzfristige Bedarfe (z.B. in Krisen) als auch langfristige Entwicklungen (z.B. Digitalisierung, Nachwuchsgewinnung, Aufgabenveränderung, Datengrundlagen zum Personal). Ein flexibles Konzept stellt sicher, dass das Gesundheitsamt handlungsfähig bleibt. Zwar hat das Gesundheitsamt ein internes Personalcontrolling mit Fluktuationsanalyse und eine Ausbildungsplanung entwickelt, die Zuständigkeit für die Personalbedarfsplanung liegt jedoch im Dezernat 04 (Personal, Organisation, Digitalisierung und Bürgerservice). Eine Absprache mit dem Hauptamt – Organisation - ermöglicht dem Gesundheitsamt mehr Flexibilität bei der Nutzung freier Stellenanteile. Geplant ist zudem, das Stellenplanverfahren zu optimieren, indem die Verantwortung der Ressourcenverwaltung mehr auf das Fachamt übertragen wird. Diese Maßnahmen stärken die Steuerungsmöglichkeiten und die Verantwortlichkeit beim Personaleinsatz im Gesundheitsamt.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte eine gezielte Personalbedarfsplanung für das Gesundheitsamt entwickeln, um den qualitativen und quantitativen Bedarf an Mitarbeitenden in den kommenden Jahren zu sichern.

Ein weiteres Instrument der Personalplanung sind Stellenbeschreibungen. Stellenbeschreibungen fördern Transparenz, erleichtern die Bewertung von Fachkräften und unterstützen bei Stellenausschreibungen. Im Gesundheitsamt werden diese aktuell nur bei Bedarf überarbeitet, ob-

wohl sich durch die Digitalisierung die Aufgabeninhalte zunehmend verändern. Das Gesundheitsamt bindet Fachkräfte in die Erstellung ein und berücksichtigt Qualifikationen. Ziel ist, alle Stellenbeschreibungen schrittweise zu aktualisieren.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Stellenbeschreibungen systematisch und zeitnah überarbeiten.

Um für sich zu werben und potenzielle Bewerberinnen und Bewerber anzusprechen, bietet die Stadt Düsseldorf überwiegend unbefristete Stellen an. Eine Fachkräftezulage für tariflich Beschäftigte gewährt die Stadt Düsseldorf nicht. Andere Städte nutzen diese Möglichkeiten, um sich Vorteile im Wettbewerb der Personalgewinnung zu verschaffen. Das Gesundheitsamt kooperiert mit Universitäten, etwa durch Praktikumsplätze für Medizinstudierende. Darüber hinaus erfolgt punktuell eine Zusammenarbeit an Forschungsthemen, z.B. mit der Uni-Klinik Düsseldorf und mit der Akademie für öffentliches Gesundheitswesen, zuletzt im Projekt „Evidenz ÖGD“. Personalaustauschprogramme, Messebesuche und diverse Ausschreibungen in unterschiedlichen Medien (Print und Online) ergänzen die Bemühungen des Düsseldorfer Gesundheitsamtes.

Die Weiterbildung ist ein weiterer Ansatzpunkt zur Attraktivitätssteigerung. Zwei Ärztinnen des Gesundheitsamtes sind als Ausbilderinnen für die Facharztweiterbildung Öffentliches Gesundheitswesen zugelassen. Die Berechtigung als Weiterbildungsstandort wurde verlängert. Trotz des zeitlichen Aufwands sieht das Gesundheitsamt in dieser Maßnahme einen klaren Mehrwert, da aktuell mehrere Ärztinnen und Ärzte diese Weiterbildung absolvieren.

Die Stadt Düsseldorf bietet unterschiedliche Ausbildungsgänge an. Neben den klassischen Verwaltungsberufen werden im Gesundheitsamt medizinische Fachangestellte und Hygienekontrollleurinnen und Hygienekontrollleure ausgebildet. Für die Soziale Arbeit wird ein Duales Studium angeboten, hier beteiligt sich die Stadt am Programm „Young Professionals“. Ergänzend könnten Qualifizierungsangebote wie der Verwaltungslehrgang I Quereinsteigende oder Rückkehrende ansprechen. Maßnahmen wie Job-Rotation schaffen zudem Einblicke in neue Aufgabengebiete und fördern Interesse an Spezialisierungen. Aufgrund der speziellen Fachgebiete wird im Gesundheitsamt eine grundsätzliche Rückkehrmöglichkeit von Beschäftigten eingeräumt. Bei Verwaltungskräften vermittelt das Personaleinsatzmanagement (Hauptamt) amtsübergreifend.

Die Zielgruppenorientierung spielt in der Personalgewinnung eine zentrale Rolle. Social Media-Kanäle, altersgerechte Sprache, Berufe-Präsentationen und Werbekampagnen in Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen helfen, junge Talente anzusprechen. Praktikumsangebote, Messeauftritte und ein optimierter Internetauftritt runden das Angebot ab.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte Programme für Quereinsteigende und Rückkehrende prüfen, um die Personalsuche im ÖGD zu stärken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte zusätzliche zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Personalgewinnung im Gesundheitsamt umsetzen.

9.5.2 Arbeitsbedingungen

→ Feststellung

Fachliche und sonstige Fortbildungsmöglichkeiten werden von der Stadt Düsseldorf nach einer Bedarfsabfrage ermittelt.

Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Bei beiden Punkten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Um Personal im ÖGD zu gewinnen und zu halten, sollte eine Stadt attraktive Arbeits- und Rahmenbedingungen schaffen. Zu den attraktiven Arbeits- und Rahmenbedingungen gehören beispielsweise Aspekte wie Mitarbeiterpartizipation und –qualifizierung, ein Wissensmanagement, flexible Arbeitszeitmodelle (inkl. Homeoffice) und die technische Ausstattung der Arbeitsplätze.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Arbeitsbedingungen des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt Maßnahmen zur Mitarbeiterpartizipation.	teilweise erfüllt	18 von 22
Es liegen Regelungen zu der Ausstattung der Mitarbeitenden mit digitalen Endgeräten vor.	erfüllt	21 von 22
Es gibt ein System nach dem Schulungsbedarfe ermittelt werden.	erfüllt	13 von 22

Für die Stadt Düsseldorf ist es wichtig, vorhandenes Personal mit guten Arbeitsbedingungen an sich zu binden. Die Fragestellungen aus dem Anforderungskatalog Arbeitsbedingungen sowie weitere Aspekte betrachten wir in den folgenden Kapiteln.

9.5.2.1 Attraktives Arbeitsumfeld

Die Beteiligung der Beschäftigten, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Ausstattung der Mitarbeitenden mit modernen IT-Endgeräten und Software in modernen Arbeitswelten tragen u.a. dazu bei, die Qualität der Dienstleistungen im ÖGD zu verbessern, die Motivation und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern und letztendlich bessere Ergebnisse für die Gesundheit der Gemeinschaft zu erzielen.

2024 führte die **Stadt Düsseldorf** eine stadtweite Mitarbeiterbefragung durch. Die Ergebnisse, die Themen wie Arbeitszeitflexibilität und die Anpassung der Dienstvereinbarung behandeln, stehen noch aus. Parallel wird ein stadtweites Konzept für ein Führungskräfte-Feedback als Modellprojekt entwickelt.

Im Gesundheitsamt finden jährliche Mitarbeitendengespräche sowie anlassbezogene und freiwillige Gespräche statt, darunter Feedbackgespräche und Maßnahmen im Rahmen des betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM). Diese Gespräche schaffen ein Stimmungsbild und helfen, individuelle Ziele zu setzen. Regelmäßige Treffen der Führungskräfte und auf Ebene der Sachgebiete gewährleisten einen effektiven Informationsfluss und fördern die Mitarbeit.

Mitarbeiterbeteiligung ist ein zentraler Hebel zur Stärkung von Motivation und Eigenverantwortung. Um Chancen und Probleme frühzeitig zu erkennen, sind spezifische Befragungen und

umfassende Feedbacksysteme wichtig. Projektorientierte Aufgaben und Sonderprojekte bieten zusätzliche Mitgestaltungsmöglichkeiten und fördern die Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen des Gesundheitsamtes.

→ Empfehlung

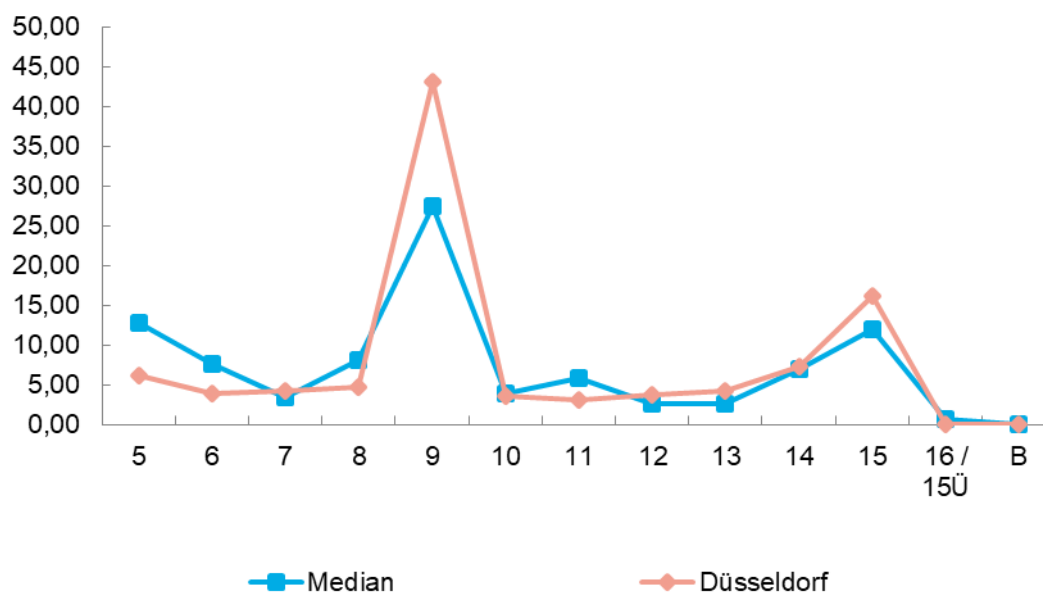
Die Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Mitarbeitenden stärker einbinden, z. B. durch regelmäßige Befragungen, eine interne Feedbackkultur und projektorientierte Aufgaben.

Die Stadt Düsseldorf bietet den Beschäftigten flexible Arbeitszeitmodelle an. Um als Arbeitgeber interessant zu sein, ist die Möglichkeit von zu Hause zu arbeiten ein weiteres wichtiges Merkmal. Eine stadtweite Dienstvereinbarung ermöglicht mobiles Arbeiten, sofern es die Aufgaben zulassen. Bis zu 40 Prozent der Arbeitszeit können im Homeoffice geleistet werden. Nicht alle Arbeitsfelder des Gesundheitsamtes sind für Homeoffice geeignet. Problematisch ist dies beispielsweise bei Anwesenheitspflicht vor Ort in publikumsreichen Aufgabengebieten. Der Antrag hierfür ist jährlich zu stellen. Rund 90 Prozent der Beschäftigten im Gesundheitsamt sind mit digitalen Endgeräten ausgestattet. Die Einarbeitung in das mobile Arbeiten wird durch Schulungsangebote des Digitalisierungsteams im Gesundheitsamt unterstützt.

Neben flexiblen Arbeitszeitmodellen beeinflussen auch Vergütung und Entgeltstrukturen, welche durch gesetzliche und tarifliche Regelungen vorgegeben sind, die Mitarbeiterzufriedenheit.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die Entgelt- und Besoldungsstruktur der Stadt Düsseldorf mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Städte. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen der gemeldeten Ist-Stellen jeweils zusammengefasst. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen. Die Werte der Stadt Düsseldorf werden nachrichtlich dargestellt, da sie nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden konnten.

Die Stadt Düsseldorf hat anteilig mehr Mitarbeitende in den unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen fünf bis acht beschäftigt. Wie sich auch in der Verteilung des Personals gezeigt hat, ist der Anteil des medizinischen Fachpersonals vergleichsweise gering. Die Gruppe 9 ist stark vertreten. Das liegt u.a. daran, dass die beschäftigten Pflegefachkräfte aus dem Tarifvertrag Pflege (TVöD-P) in den Tarifvertrag der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA) überführt werden konnten. Die Fachkräfte der Krankenpflege sowie die Hygienekontrollleurinnen und Hygienekontrollleure haben ebenfalls einen hohen Anteil in der Gruppe 9. Gleichzeitig bilden die in der Stellenwertigkeit höher angesiedelten Verantwortungsbereiche in Gruppe 15 einen größeren Anteil. Die große Zahl an Mitarbeitenden, die höhere Besoldung der Dezenten sowie organisatorische Faktoren wie die Leitungsspanne kann zu einer höheren Vergütungsstruktur der Führungspositionen führen. Unbesetzte Stellen in 2023 können ebenfalls die dargestellte Position der jeweiligen Besoldungs- und Entgeltgruppen beeinflussen. (Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 9.5.1).

9.5.2.2 Wissensmanagement und Qualifizierung

Fort- und Weiterbildungen sind wichtig, um Fachkräfte im ÖGD zu halten und zu motivieren. Schulungen, Fortbildungen und Workshops halten das Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf einem aktuellen Stand. Angesichts des demografischen Wandels gewinnt auch der Wissenstransfer ausscheidender Fachkräfte eine immer größere Bedeutung.

Fort- und Weiterbildungen sind wesentlich, um Fachkräfte im ÖGD zu halten und zu motivieren. Das Gesundheitsamt erfasst regelmäßig den Fortbildungsbedarf und dokumentiert Qualifikationen der Mitarbeitenden. Neben kostenlosen Schulungen der Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen (AÖGW) nutzt das Gesundheitsamt auch Angebote der städtischen Personalakademie. Schulungsprogramme werden in Kooperation mit der AÖGW entwickelt und für andere Gesundheitsämter nach einer Testphase zugänglich gemacht. Mittelfristig ist geplant, das Gesundheitsamt und die AÖGW in einem Gebäude unterzubringen.

Angesichts der altersbedingten Fluktuation ist der Wissenstransfer ausscheidender Fachkräfte besonders wichtig. Das Gesundheitsamt hat einen Arbeitskreis eingerichtet, der Konzepte zur Wissenssicherung entwickelt. Ein systematisches Qualitäts- und Wissensmanagement existiert bisher nicht. Derzeit werden Informationen über ein stadtinternes Austauschlaufwerk weitergegeben. Die Stadt Düsseldorf empfiehlt eine Wissensplattform, deren Anwendung durch den Arbeitskreis geprüft wird.

Beim Aufbau eines Wissensmanagements im Gesundheitsamt ist geplant, dieses zukünftig mit dem Prozessmanagement zu verknüpfen. Zusätzlich können so Synergien bei der Einarbeitung neuer Mitarbeitenden entstehen. Regelungen zur Einarbeitung sind für einige Aufgabenfelder bereits implementiert. Eine vollständige Prozessdokumentation ermöglicht es neuen Mitarbeitenden, eigenständig in Arbeitsabläufe einzusteigen und eine einheitliche Bearbeitung sicherzustellen. Mitarbeitende, die als Multiplikatoren fungieren, können zusätzlich Wissen sichern und weitergeben. Dazu zählen auch Online-Diskussionsforen und die Weitergabe von Wissen durch Austauschrunden, die über eine digitale Plattform als Wissensdatenbank ergänzt werden.

→ **Empfehlung**

Der Aufbau eines Wissensmanagements sollte in Kombination mit einem Einarbeitungskonzept für alle Aufgabenbereiche erfolgen. Eine vollständige Prozessdokumentation erleichtert die Integration neuer Mitarbeitenden.

→ **Empfehlung**

Für die Wissenssicherung sollte das Gesundheitsamt Düsseldorf unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht ziehen. Das könnte beispielsweise der Einsatz von Multiplikatoren sein oder die Einrichtung einer digitalen Plattform, die der Wissensspeicherung dient.

9.6 Digitalisierung

In den vergangenen Jahren hat die Digitalisierung im ÖGD an Bedeutung gewonnen. Der Stand der Digitalisierung ist bei den Gesundheitsämtern unterschiedlich ausgeprägt. Viele Gesundheitsämter haben bereits Schritte unternommen, um ihre Prozesse zu digitalisieren und digitale Systeme zu implementieren. Einige der am häufigsten implementierten digitalen Systeme sind die elektronische Patientenakte, die digitale Dokumentenverwaltung und Online-Terminvereinbarungen.

Darüber hinaus nutzen viele Gesundheitsämter auch Datenanalyse-Tools, um Trends und Muster in ihren Daten zu identifizieren und die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern. Die Nutzung von Gesundheits-Apps zur Unterstützung und Information von Patienten ist ebenfalls auf dem Vormarsch.

Die Digitalisierung im ÖGD ist allerdings noch nicht flächendeckend und in allen Bereichen umgesetzt. Es gibt immer noch Herausforderungen wie den Datenschutz und die Sicherheit von digitalen Systemen, die im Gesundheitswesen verwendet werden. Daher wird die Digitalisierung im ÖGD in den kommenden Jahren weiterhin ein wichtiges Thema bleiben und sich weiterentwickeln.

Ein wichtiger erster Schritt bei der Digitalisierung von Prozessen im ÖGD ist die Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems (DMS), das es den Mitarbeitenden ermöglicht, Dokumente und Akten elektronisch zu verwalten und zu bearbeiten. Durch die Verwendung eines DMS können die Mitarbeitenden Zeit sparen, indem sie Dokumente schnell finden und bearbeiten können, anstatt sie manuell durchsuchen zu müssen.

Durch die Verwendung von digitalen Kommunikationsmitteln wie E-Mails, Instant Messaging oder Video-Konferenzen können Mitarbeitende schnell und einfach miteinander kommunizieren und Informationen austauschen. Dies kann dazu beitragen, die Effizienz und Zusammenarbeit im Gesundheitsamt zu verbessern.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem die Digitalisierung eine große Rolle spielt, ist die Überwachung von Gesundheitsdaten. Durch die Verwendung von digitalen Systemen können Gesundheitsdaten sicher gespeichert und einfach ausgewertet werden. Dies kann dazu beitragen, Ausbrüche von Krankheiten frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Ausbreitung zu verhindern.

9.6.1 Digitalisierungsstrategie

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat eine gesamtstädtische Digitalisierungsstrategie, aus der das Gesundheitsamt erste Maßnahmen ableitet. Die Fachstrategie für den ÖGD befindet sich im Aufbau.

Eine Stadt sollte eine auf den ÖGD abgestimmte digitale Fachstrategie entwickeln, um die Effizienz und Qualität der Leistungen des ÖGD durch technologische Weiterentwicklung zu verbessern. Die digitale Fachstrategie sollte eingebettet sein in eine digitale städtische Gesamtstrategie. Sie sollte auf die spezifischen Bedürfnisse und Anforderungen der Bevölkerung und Mitarbeitenden zugeschnitten sein. Die Einführung digitaler Technologien sollte stufenweise erfolgen und sorgfältig bezüglich der Zielerreichung überwacht werden.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierungsstrategie des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Eine Digitalisierungsstrategie für den ÖGD ist vorhanden.	teilweise erfüllt	12 von 22
Maßnahmen werden aus der Digitalisierungsstrategie für den ÖGD abgeleitet.	teilweise erfüllt	15 von 22

Die **Stadt Düsseldorf** treibt den digitalen Wandel seit Jahren konsequent voran. Besonders in Krisenzeiten haben digitale Prozesse dazu beigetragen, die öffentliche Verwaltung funktionsfähig zu halten. Auch in Zukunft will die Stadt den globalen Herausforderungen wie der Klimakrise und dem Fachkräftemangel begegnen – als moderne, wettbewerbsfähige und serviceorientierte Verwaltung.

Die stadtweite Digitalstrategie von 2023 besteht aus vier zentralen Programmen, deren Inhalte sich auf die digitale Infrastruktur, modernes Arbeiten in der Verwaltung, Services im digitalen Amt und Smartes Düsseldorf beziehen. Die Strategie definiert konkrete Maßnahmen mit Zielhorizonten bis 2025 und 2030. Verantwortlich für die Koordination der Digitalisierung ist die IT-Steuerung 10/4 des Hauptamtes.

Das Gesundheitsamt ist eng in die städtische Digitalstrategie eingebunden. Die relevanten Schwerpunkte für das Gesundheitsamt sind die Ziele „Modernes Arbeiten in der Verwaltung“ und die Digitalen Services. Die Arbeitsprozesse sollen digital abgebildet und ein Wissensmanagement entwickelt werden. Darauf aufbauend ist geplant, die Anträge und sonstige Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger digital anzubieten die Verwaltung online erreichbar zu machen.

Das Gesundheitsamt orientiert sich dabei am Reifegradmodell des „Paktes ÖGD“. Ein zentraler Schritt ist die Definition einer klaren Fachstrategie mit überprüfbaren Zielen, gefolgt von einer Überarbeitung interner Prozesse. Die Einbindung und Qualifizierung der Mitarbeitenden gilt als entscheidender Erfolgsfaktor. Erste noch laufende digitale Projekte betreffen u. a. den Notarzdienst, eine Ersthelfer-App, Schulungen bei der Personalakademie und die Hardware-Sicherheit inkl. der digitalen Schließanlage des Gebäudes.

Im Gesundheitsamt stehen zwei Digitalisierungsbeauftragte zur Verfügung. Ein eigenes IT-Team ist jedoch nicht vorhanden. Zur Unterstützung fungieren sogenannte „Digitalisierungshelfer“ aus den Teams als Multiplikatoren. Den Digitalisierungsbeauftragten obliegt weiterhin die technische Umsetzung und Verantwortung. Trotz dieses Konzepts erweist sich der Ressourceneinsatz für die Projekte als eine erhebliche Herausforderung.

Die Digitalisierung des Gesundheitsamtes wird maßgeblich durch Fördermittel aus dem Programm „Digitales Gesundheitsamt 2025“ finanziert. Insgesamt stehen ca. 1,1 Mio. Euro aus drei Förderstufen zur Verfügung. Der größte Teil des Budgets fließt nach Maßnahmen zur Gebäudesicherheit in die Öffentlichkeitsarbeit sowie in bürgerorientierte Projekte.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt sollte die Fachstrategie für den ÖGD weiterverfolgen und zukünftige Entscheidungen danach ausrichten.

9.6.2 Digitalisierung von Arbeitsabläufen

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat mit dem Ausbau der digitalen Services begonnen, um die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten und die Kommunikation in und außerhalb der Verwaltung zu verbessern. Eine vollständige Einführung der E-Akte würde die digitalisierte Vorgangsbearbeitung verbessern und Prozesse optimieren.

Eine Stadt sollte die Vorteile der Digitalisierung von Prozessen im ÖGD für eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Anträgen und Dokumenten nutzen. So kann eine bessere Überwachung von Gesundheitsdaten und eine verbesserte Kommunikation zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten und Mitarbeitenden des ÖGD sowie mit Dritten erfolgen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierung von Arbeitsabläufen des ÖGD

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es bestehen Projekte zur Zusammenarbeit der Gesundheitsämter.	teilweise erfüllt	17 von 22
Der Bürgerservice ist adressatengerecht ausgestaltet.	teilweise erfüllt	8 von 22
Der Prozess für die Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz ist definiert und dokumentiert.	erfüllt	21 von 22

Die **Stadt Düsseldorf** setzt auf die Visualisierung und Optimierung zentraler Prozesse, um die Effizienz und Qualität ihrer Verwaltungs- und Gesundheitsdienstleistungen zu steigern. Das Gesundheitsamt hat bereits mit der Prozessmodellierung begonnen. Um die Abläufe effizienter zu gestalten und zu beschleunigen, hat das Gesundheitsamt folgende Schwerpunkte definiert:

- Weiterentwicklung des Dokumentenmanagementsystems (DMS): Ziel ist die zentrale Verwaltung und strukturierte Ablage von Dokumenten.

- Aufbau einer Telematik-Infrastruktur: Diese soll den sicheren Austausch von Gesundheitsdaten zwischen allen relevanten Akteuren ermöglichen.
- Vereinheitlichung der Software und Abbau von Schnittstellen: Einheitliche Lösungen sollen redundante Prozesse vermeiden und die Zusammenarbeit vereinfachen.
- Vollständige Einführung der stadtweiten E-Akte: Die digitale Akte wird die Bearbeitung von Vorgängen schneller und effizienter machen.

Die umfassende digitale Vernetzung aller Akteure im Gesundheitswesen ist ein zentrales Ziel. Dazu gehören das Gesundheitsamt, niedergelassene Ärztinnen und Ärzte sowie die Krankenhäuser in der Region. Bereits heute sind Kliniken und niedergelassene Ärzte über eine Telematik-Infrastruktur (TI) vernetzt. Nun gilt es, den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) vollständig in dieses System zu integrieren. Ein Kommunikationsdienst für Kommunikation im Medizinwesen ermöglicht es jetzt schon, im E-Mail Verfahren medizinische Dokumente elektronisch und sicher über die Telematik-Infrastruktur (TI) zu versenden und zu empfangen. Damit hat das Gesundheitsamt Düsseldorf bereits einen wichtigen Schritt hin zu einer modernen und vernetzten Gesundheitsverwaltung gemacht.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg der Digitalisierung weiter fortsetzen, um die Abläufe effizienter zu gestalten und zu beschleunigen.

9.6.2.1 Kommunikation zwischen Gesundheitsämtern

- ➔ Die Zusammenarbeit der Gesundheitsämter hat sich durch die Pandemie, insbesondere zum Thema Digitalisierung, weiter verstärkt.

Eine gute Kommunikation zwischen öffentlichen Gesundheitsdiensten ist entscheidend, um die Gesundheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Eine Stadt sollte sich mit anderen Gesundheitsämtern vernetzen, um Synergien zu schaffen. Das kann beispielsweise über gemeinsame Datenbanken erfolgen.

In der **Stadt Düsseldorf** hat die Pandemie die Zusammenarbeit mit anderen Gesundheitsämtern erheblich verbessert. Diese Kooperation erfolgt in verschiedenen Arbeitskreisen und bedarfsorientiert, jedoch ohne festgelegte Struktur. Besonders im Bereich Digitalisierung finden regelmäßige Treffen der Großstädte und gemeinsame Projekte statt. Ansonsten bezieht sich die Vernetzung hauptsächlich auf die Akteure des Gesundheitswesens innerhalb der Düsseldorfer Gesundheitskonferenz. Alle vier Wochen tagt die vom Gesundheitsamt organisierte Regionalkonferenz, an der Mitglieder von Krankenhäusern, der Kassenärztlichen Vereinigung und den Rettungsdiensten teilnehmen.

Das Landeszentrum Gesundheit (LZG) koordiniert den Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) und bietet eine Austauschplattform für Gesundheitsämter. Zudem ermöglicht die Weiterbildungsinitiative mit dem AÖGW dem Gesundheitsamt Düsseldorf eine weitere fachliche Vernetzung.

Der Austausch mit den vorgenannten Institutionen erfolgt über die gesicherten Kommunikationskanäle der gängigen Anbieter für Videokonferenzen sowie verschlüsselten E-Mail- und

Netzwerkssystemen. Eine weitere Möglichkeit bietet die Plattform Agora⁷¹. Dieses Forum wurde im Zuge des Pakts ÖGD ins Leben gerufen und soll dem Austausch der Gesundheitsämter dienen. Die Stadt Düsseldorf nutzt die Plattform nach eigener Aussage jedoch eher in Ausnahmefällen für einzelne Projekte. Eine zentrale Datenbank zum Austausch von Gesundheitsdaten der verschiedenen Gesundheitsämter gibt es nicht.

Während unserer Prüfung in den Gesundheitsämtern ist in Interviews mehrfach geäußert worden, dass landesweite Vorgaben zur Kommunikation zwischen Gesundheitsämtern sowie übergeordnete Regelungen fehlen. Einheitliche Vorgaben für Aufgabenwahrnehmung und Abstimmung der Gesundheitsämter – insbesondere in Krisensituationen – wird als wünschenswert erachtet. Einheitliche Netzwerke, regelmäßiger Austausch und gemeinsame technische Infrastrukturen könnten Synergien schaffen und den Wissensaustausch fördern.

Derzeit ist die Einrichtung einer neuen Landesoberbehörde in NRW geplant: das Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen (LfGA NRW). Dieses soll, basierend auf den Erfahrungen der Pandemie, die Effizienz im ÖGD erhöhen und Synergien im Bereich Arbeitsschutz und Gesundheit nutzen. Eine Überarbeitung des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) wird angestrebt, um einheitliche Standards und schnellere Abstimmungsmöglichkeiten in Krisenzeiten zu etablieren. Dafür sollen bisher pflichtige Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden zu Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt werden.

9.6.2.2 Bürgerservice und Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Eine vollständige digitale Abwicklung der Kommunikation der Öffentlichkeit mit dem Gesundheitsamt Düsseldorf ist noch nicht gegeben.

Gerade im Hinblick auf Prävention und Gesundheitsförderung spielt die Öffentlichkeitsarbeit eine entscheidende Rolle. Eine Stadt sollte deshalb über verschiedene Kommunikationswege regelmäßig über Tätigkeiten und Maßnahmen des ÖGD informieren. Zusätzlich sollte eine Stadt den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Dienstleistungen des ÖGD digital anbieten, um Kommunikationswege zu vereinfachen.

Die Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich des Internetauftritts der Stadt Düsseldorf, wird vom Presseamt koordiniert. Die Website ist barrierefrei gestaltet und umfasst unter anderem Inhalte in leichter Sprache und Gebärdensprache. 2024 wurde der Webauftritt stadtweit überarbeitet.

Auch das Gesundheitsamt möchte seine Angebote und Inhalte für die Bürgerinnen und Bürger besser präsentieren, um auf gesundheitsspezifische Themen aufmerksam zu machen. Dafür wurde innerhalb der Abteilung „Gesundheitskoordination“ ein eigenes Team für die Öffentlichkeitsarbeit gebildet. Die Serviceangebote des Gesundheitsamtes sind auf der städtischen Website über eine Suchfunktion leicht zugänglich. Auf der Startseite finden Besucherinnen und Be-

⁷¹ Kollaborationsplattform für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) des Bundesministeriums für Gesundheit

sucher eine Übersicht aller relevanten Gesundheitsthemen, die den jeweiligen Abteilungen zugeordnet sind. Eine direkte Weiterleitung zu spezifischen Themenbereichen erfolgt über Suchportale, wenn der entsprechende Begriff eingegeben wird.

Aktuell sind die Internetseiten nur in deutscher Sprache verfügbar. Die Bürgerinnen und Bürger können auf den Themenseiten direkt Feedback geben. Bisher orientierte sich das Gesundheitsamt bei der Verbesserung des Angebots an Beschwerden und Google-Bewertungen.

→ **Empfehlung**

Um eine breitere Zielgruppe zu erreichen, sollte der Internetauftritt in mehreren Sprachen verfügbar sein.

Die Online-Terminvergabe ist derzeit noch nicht für alle Dienstleistungen verfügbar, jedoch können Termine anonym und in englischer Sprache gebucht werden. Ein neues E-Learning-Tool ermöglicht die Online-Buchung der Hygienebelehrung inklusive der Belehrung in mehreren Sprachen.

Im Einklang mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sollen die digitalen Dienstleistungen weiter ausgebaut werden. Hierzu zählen der Zugang zu Online-Formularen sowie die Erweiterung der Online-Terminvergabe für verschiedene Angebote. Bislang können Anträge online ausgefüllt, aber noch nicht vollständig digital eingereicht werden – sie müssen ausgedruckt und per Post versandt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Möglichkeit bieten, Anträge vollständig online zu stellen und die digitale Verwaltung weiter vorantreiben.

Die Social Media-Präsenz der Stadt Düsseldorf wird intensiv gepflegt und spielt eine zentrale Rolle in der Kommunikation des Gesundheitsamtes. Die Social Media-Kanäle werden eigenverantwortlich vom Gesundheitsamt betreut, um direkt mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren. Hierzu werden auch eigene Videos erstellt, um Beratungsangebote, Veranstaltungen und die Arbeit des Gesundheitsamtes vorzustellen und die Sichtbarkeit zu erhöhen.

Zusätzlich bietet das Gesundheitsamt diverse Beratungsangebote und Veranstaltungen, wie den Tag des Gesundheitsamtes oder Informationen zu speziellen Gesundheitsthemen. Ein besonderer Service ist die „Humanitäre Sprechstunde“, die Wohnungslose und Menschen ohne Krankenversicherung mit medizinischer Beratung und Hilfe zu allen gesundheitlichen Themen unterstützt.

9.6.2.3 Digitale Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz

- Die Stadt Düsseldorf hat einen örtlichen Infektionsschutzplan, der aus mehreren Teilplänen besteht.
- Die Arbeitsanweisung zu den Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz wird regelmäßig überarbeitet, so dass der Prozess standardisiert und digital durchgeführt wird.

Die unteren Gesundheitsbehörden Nordrhein-Westfalens benötigen als Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung erforderlicher seuchenhygienischer Maßnahmen einen örtlichen

Infektionsschutzplan. Das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen hat zur Unterstützung einen Infektionsschutzplan veröffentlicht. Diesen können die Städte nutzen, um einen örtlichen Infektionsschutzplan zu erstellen.

Bei meldepflichtigen Infektionskrankheiten sind sowohl der behandelnde Arzt (§ 6 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG)) als auch das einen Erreger nachweisende Labor (§ 7 IfSG) unabhängig voneinander zu einer namentlichen Meldung verpflichtet. Die Aufgabe, beide Informationen zu einem Fall zusammenzuführen und - wenn nötig - weitere Ermittlungen anzustellen, obliegt der kommunalen Gesundheitsbehörde.

Eine Stadt sollte über einen aktuellen Infektionsschutzplan verfügen. Aus diesem sollten sich die erforderlichen Aufgaben, Handlungsanweisungen und Meldewege ergeben, die zur Erfüllung der rechtlichen Vorgaben umgesetzt werden.

Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz sollte eine Stadt digital annehmen, bearbeiten und anschließend archivieren.

Dazu sollte sie insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- *Das Gesundheitsamt kann die Meldungen digital annehmen. Meldungen in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.*
- *Die Bearbeitung bzw. die sich anschließenden Tätigkeiten bzw. deren Dokumentation erfolgt anschließend ausschließlich in digitaler Form.*
- *Das Gesundheitsamt verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Archivierung der elektronischen Meldungen/ Vorgänge.*

Der örtliche Infektionsschutzplan der **Stadt Düsseldorf** besteht aus mehreren Plänen mit Einzelthemen. In einem Infektionsschutzplan können örtliche Besonderheiten und Zuständigkeiten festgelegt werden, wie die internen Meldewege im Falle eines Infektionsgeschehens. Die Standardarbeitsanweisung für das Meldewesen wird aktuell im Gesundheitsamt überarbeitet.

Die Prozessbeschreibung sowie der Gesprächsleitfaden zum Meldeweg Infektionsschutz werden als gut bewertet und beides in die überarbeitete Standardarbeitsanweisung integriert. Labore sowie Ärztinnen und Ärzte nutzen die Software DEMIS zur digitalen Übermittlung von Meldungen an das Gesundheitsamt. Allerdings verfügen noch nicht alle niedergelassene Ärztinnen und Ärzte sowie Krankenhäuser über die erforderliche Schnittstelle zu DEMIS. Für den Fall ist eine datenschutzkonforme Cloud-Lösung zur Korrespondenz mit dem Rechenzentrum geschaffen worden.

Hygienekontrolleurinnen und Hygienekontrolleure erfassen die Daten direkt in der Software SurvNet des RKI. Die Eingabe erfolgt gemäß interner Handlungsanweisungen des Gesundheitsamtes und wird über eine Importfunktion in SurvNet eingespielt. Meldungen über Telefon, E-Mail oder Fax gehen nur in Ausnahmefällen ein.

9.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Öffentlicher Gesundheitsdienst

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Das Gesundheitsamt Düsseldorf hat die Basis für die Umsetzung seiner Ziele für den ÖGD entwickelt. Die vollständige Integration des ÖGD in die städtische Gesamtstrategie steht noch aus. Eine aktuelle Gesundheitsberichterstattung über die gesamtgesundheitliche Lage der Stadt Düsseldorf wird derzeit erarbeitet.	290	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte den ÖGD fest in die Gesamtstrategie der Verwaltung integrieren. Die Fachstrategie des Gesundheitsamtes sollte konsequent weiterverfolgt werden. Die Fortschritte sollten durch klar definierte Kennzahlen messbar sein.	291
			E1.2	Die Gesundheitsberichterstattung gehört zu gesetzlichen Aufgaben des ÖGD. Daher sollte das Gesundheitsamt Düsseldorf regelmäßig einen Gesundheitsbericht erstellen.	292
F2	Die Aufgaben und Prozesse werden derzeit im Gesundheitsamt Düsseldorf erfasst und überarbeitet. Die Aufgabenbereiche werden noch nicht umfassend durch eine Fachsoftware unterstützt, um Medienbrüche zu reduzieren.	292	E2.1	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte den begonnenen Weg die Prozesse aufzunehmen, regelmäßig zu überprüfen und zu digitalisieren, fortführen. Daraus können dann Qualitätsstandards auf Basis der Prozessdokumentationen implementiert werden.	294
			E2.2	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte verbindliche Verfahrensstandards für alle relevanten Aufgaben entwickeln und zentral sowie digital bereitstellen. Dies fördert eine einheitliche Vorgangsbearbeitung, reduziert Fehler und erleichtert die Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten.	294
			E2.3	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte den Plan zur Einführung einer Fachsoftware für die medizinischen Gesundheitsleistungen weiterverfolgen, um die Vorteile einer einheitlichen IT-Infrastruktur zu nutzen.	294
F3	Das Gesundheitsamt Düsseldorf führt die Finanz- und Fachdaten noch nicht systematisch zusammen, um eine ganzheitliche Steuerung zu ermöglichen. Der parallele Aufbau des Prozessmanagements und das Trägercontrolling der Zuschüsse an freie Träger sind bereits Teil des Controllings.	295	E3	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Finanz- und Fachdaten eng miteinander verknüpfen.	296

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personal					
F4	Die Stadt Düsseldorf hat keine systematische Personalbedarfsplanung. Die Stellenbeschreibungen werden bedarfsorientiert durch das Gesundheitsamt überprüft bzw. neu erstellt. Aufgrund der bekannten Personalfluktuaton gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten für eine zielgerichtete Personalgewinnung.	297	E4.1	Die Stadt Düsseldorf sollte eine gezielte Personalbedarfsplanung für das Gesundheitsamt entwickeln, um den qualitativen und quantitativen Bedarf an Mitarbeitenden in den kommenden Jahren zu sichern.	300
			E4.2	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Stellenbeschreibungen systematisch und zeitnah überarbeiten.	301
			E4.3	Das Gesundheitsamt Düsseldorf sollte Programme für Quereinsteigende und Rückkehrende prüfen, um die Personalsuche im ÖGD zu stärken.	301
			E4.4	Die Stadt Düsseldorf sollte zusätzliche zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Personalgewinnung im Gesundheitsamt umsetzen.	301
F5	Fachliche und sonstige Fortbildungsmöglichkeiten werden von der Stadt Düsseldorf nach einer Bedarfsabfrage ermittelt. Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Bei beiden Punkten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	302	E5.1	Die Gesundheitsamt Düsseldorf sollte die Mitarbeitenden stärker einbinden, z. B. durch regelmäßige Befragungen, eine interne Feedbackkultur und projektorientierte Aufgaben.	303
			E5.2	Der Aufbau eines Wissensmanagements sollte in Kombination mit einem Einarbeitungskonzept für alle Aufgabenbereiche erfolgen. Eine vollständige Prozessdokumentation erleichtert die Integration neuer Mitarbeitenden.	305
			E5.3	Für die Wissenssicherung sollte das Gesundheitsamt Düsseldorf unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht ziehen. Das könnte beispielsweise der Einsatz von Multiplikatoren sein oder die Einrichtung einer digitalen Plattform, die der Wissensspeicherung dient.	305
Digitalisierung					
F6	Die Stadt Düsseldorf hat eine gesamtstädtische Digitalisierungsstrategie, aus der das Gesundheitsamt erste Maßnahmen ableitet. Die Fachstrategie für den ÖGD befindet sich im Aufbau.	306	E6	Das Gesundheitsamt sollte die Fachstrategie für den ÖGD weiterverfolgen und zukünftige Entscheidungen danach ausrichten.	307

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Düsseldorf hat mit dem Ausbau der digitalen Services begonnen, um die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten und die Kommunikation in und außerhalb der Verwaltung zu verbessern. Eine vollständige Einführung der E-Akte würde die digitalisierte Vorgangsbearbeitung verbessern und Prozesse optimieren.	307	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg der Digitalisierung weiter fortsetzen, um die Abläufe effizienter zu gestalten und zu beschleunigen.	308
F8	Eine vollständige digitale Abwicklung der Kommunikation der Öffentlichkeit mit dem Gesundheitsamt Düsseldorf ist noch nicht gegeben.	309	E8.1	Um eine breitere Zielgruppe zu erreichen, sollte der Internetauftritt in mehreren Sprachen verfügbar sein.	310
			E8.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die Möglichkeit bieten, Anträge vollständig online zu stellen und die digitale Verwaltung weiter vorantreiben.	310

10. Bauaufsicht

10.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der **Stadt Düsseldorf** ist in einigen der von uns betrachteten Bereichen gut aufgestellt. Wir haben aber auch Optimierungspotentiale ermittelt, die vor allem den Digitalisierungsgrad sowie den Bearbeitungsprozess der Bauantragsverfahren betreffen.

Im Betrachtungsjahr 2023 ist es in Düsseldorf noch nicht möglich, Bauanträge digital einzureichen. Seit Oktober 2024 kann die Stadt Düsseldorf jedoch Bauanträge digital annehmen. Die Stadt sollte nun konsequent die Chancen nutzen, die ihr ein höherer **Digitalisierungsgrad** auch in der Bearbeitung der Anträge bietet. Bislang bearbeitet die Bauaufsicht die Anträge sowohl digital als auch in Papierform. Dadurch erhöht sich der Arbeitsaufwand. Düsseldorf sollte alle eingehenden Unterlagen unmittelbar nach dem Eingang einscannen und alle Anträge ausschließlich digitalisiert bearbeiten.

Die **Gesamtlaufzeiten** der Bauanträge sind in Düsseldorf länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Das liegt unter anderem an der vorgegebenen **Beteiligung der Bezirksvertretungen**. Die Stadt sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erfassen und analysieren. Die diesbezüglichen Funktionalitäten der Fachsoftware nutzt die Stadt noch nicht.

Die **Belastung der Beschäftigten** in der Stadt Düsseldorf durch eingehende Anträge ist höher als in vielen anderen Städten. Aber auch die Anzahl der erlassenen Bescheide. Die durchschnittlich hohen Bearbeitungsrückstände konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum reduzieren. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Düsseldorf insgesamt durchschnittlich. Auffällig sind jedoch hohe Anteile **unvollständiger Bauanträge** und durch Rücknahmefiktion zurückgenommener Anträge. Bei einer Quote von fast 96 Prozent sind nahezu alle eingehenden Anträge unvollständig. Die den Antragstellenden zur Verfügung stehenden Informationen und die **Bauberatung** scheinen den Bedarf in der Stadt nicht zu decken. Möglicherweise sind auch die gewählten Kommunikationskanäle nicht ausreichend geeignet.

10.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

10.3 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide sowie die Freistellungsverfahren mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Im Rahmen unserer Analyse stellen wir in Teilbereichen die Entwicklung im Vergleich zu unserer letzten Prüfung dar.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2022 und 2023, dabei ist 2023 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens stellt die gpaNRW grafisch dar. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wir übergeben der Stadt das Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

Darüber hinaus erörtert die gpaNRW mit den Ansprechpersonen der Städte im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz sowie Bauberatung. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Städte in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, stellt die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierten Aufgaben eingesetzt sind.

10.4 Baugenehmigungen

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren. Die Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt.

Aufgrund von Inflation, mangelndem Eigenkapital, steigenden Zinsen und Baukosten können viele Bauprojekte derzeit nicht realisiert werden. Geplante Bauvorhaben werden verschoben, bereits angefangene gestoppt. Diese Situation führt zu einem spürbaren Rückgang der Antragszahlen. Davon sind auch die Städte in Nordrhein-Westfalen betroffen.

Im Folgenden zeigen wir auf, wie sich die Anzahl der Bauanträge und Genehmigungsverfahren in der Stadt Düsseldorf verändert hat. Im Anschluss analysieren wir die Auswirkungen der Veränderungen auf die Dauer der Genehmigungsverfahren, die Höhe der unerledigten Bauanträge sowie die Personalausstattung.

10.4.1 Strukturen

Die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle sowie die Anteile der Anträge in den unterschiedlichen Verfahren stellt die gpaNRW in diesem Kapitel dar. Berücksichtigt werden hier die Anträge im normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren sowie die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2023

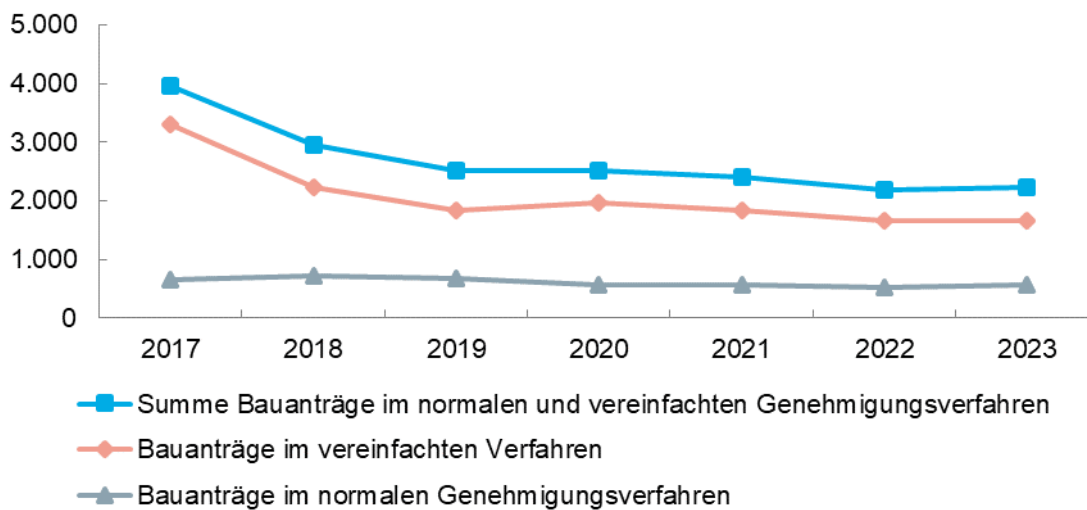
Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 100.000 EW	356	212	260	300	348	416	23
Fälle je qkm	10,30	3,00	4,52	5,39	6,78	10,99	23
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	74,45	70,82	75,86	82,75	86,39	95,82	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	25,10	3,74	13,33	16,66	21,62	27,53	22
Anteil der Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,45	0,00	0,29	0,54	1,40	3,68	23

In der **Stadt Düsseldorf** lebten zum 01.01.2023 nach IT.NRW 629.047 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Landeshauptstadt ist im Vergleich eine der einwohnerstärksten und mit einer Fläche von 217,41 qkm flächenmäßig größten kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens. Die Bevölkerungsdichte der Stadt Düsseldorf ist mit 2.893 Einwohnern je qkm die zweithöchste im Vergleich der kreisfreien Städte. Das Fallaufkommen je Einwohner und die flächenbezogenen Fallzahlen sind im interkommunalen Vergleich hoch. Düsseldorf positioniert sich hier im oberen

Viertel. Gegenüber der letzten Prüfung im Jahr 2019 haben sich aber keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben zu einem Rückgang der Bautätigkeit geführt und damit auch zu einer rückläufigen Anzahl von Bauanträgen. Wir konnten einen deutlichen Rückgang der Antragszahlen feststellen. Die Entwicklung der Antragszahlen in Düsseldorf haben wir in nachfolgendem Diagramm aufbereitet.

Entwicklung der Antragszahlen 2017 bis 2023



Die Gesamtsumme der Bauanträge im normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren ist in Düsseldorf seit 2017 um 44 Prozent gesunken. Dabei ist auffällig, dass insbesondere die Antragszahlen in den vereinfachten Genehmigungsverfahren stark rückläufig sind. Dieses Verfahren kann bei Wohngebäuden und Anlagen, die keine großen Sonderbauten sind, angewandt werden. Mit 50 Prozent ist der Rückgang hier deutlich größer als in den normalen Verfahren, die lediglich um 15 Prozent gesunken sind.

Nach Angaben der Stadt Düsseldorf setzt sich der Trend im Jahr 2024 nicht weiter fort. Die Antragszahlen zum 30. Juni 2024 erreichen den Stand des Vorjahres. Die Anzahl der genehmigten Wohneinheiten ist 2024 dagegen stark angestiegen. Das liegt nach Auskunft der Stadt vor allem an zahlreichen Projekten, die aus dem Förderprogramm sozialer Wohnungsbau umgesetzt wurden. Nach Angaben von IT.NRW⁷² wurden in Düsseldorf im ersten Halbjahr 2024 gegenüber dem Vorjahr 35 Prozent mehr Wohngebäude genehmigt. Damit entspricht die Situation in Düsseldorf nicht dem bundesweiten Trend. Laut Statistischem Bundesamt sinkt die Anzahl der Bauanträge bundesweit auch im ersten Halbjahr 2024.

⁷² Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Baugenehmigung von Wohnungen in Nordrhein-Westfalen im 1. Halbjahr 2023 und 2024

10.4.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Überwachung der steuerungsrelevanten Fristen ist im Berichtsjahr nur eingeschränkt möglich. Das eingesetzte Controllingsystem will die Stadt überarbeiten. Die Beteiligung der Bezirksvertretungen verlängert die Bearbeitungszeiten in den Genehmigungsverfahren.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben zur Bearbeitung eines Bauantrages aus. Dazu gehört auch die Umsetzung der gesetzlich verankerten Regelungen zur Rücknahmefiktion.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte eine Stadt auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW⁷³ hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang des Bauantrags zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Düsseldorf** hält die Frist zur Vorprüfung der Unterlagen nach eigenen Angaben häufig ein. Das stellt eine Verbesserung zur letzten überörtlichen Prüfung 2019 dar. Die Stadt führt das unter anderem darauf zurück, dass die Bauaufsicht wöchentlich automatisiert eine Liste erstellt. Die Bereichs- und Abteilungsleitungen kontrollieren, ob die Sachbearbeitenden die erforderlichen Angaben in der Fachsoftware eingetragen haben. Zudem werten sie die Bearbeitungszeiten aus. Die Übersicht dient so als Prozesskontrolle.

Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW unverzüglich unter Nennung der Gründe die Bauherrschaft zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf. Die Bearbeitung der unvollständig eingehenden Anträge erfordert einen erhöhten Arbeitsaufwand und verlängert die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Düsseldorf erhält häufiger unvollständige oder sonstige fehlerhafte Anträge als alle anderen Städte. Fast 96 Prozent der Anträge sind unvollständig. Siehe hierzu unsere Ausführungen im Kapitel 10.4.6 Bauberatung.

Als Frist für die Nachforderung von Unterlagen setzt Düsseldorf für priorisierte Bauanträge eine Frist von vier Wochen. Damit will die Stadt interne Abstimmungen koordinieren und beschleunigen. Als priorisiert stuft Düsseldorf grundsätzlich alle Bauvorhaben für Wohngebäude, Schulen, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser ein. Über die Einstufung entscheiden die Vorgesetzten der Bauaufsicht im Einzelfall. Die Regelungen sind in einem Schnittstellenpapier festgelegt. In nicht priorisierten Genehmigungsverfahren setzt die Stadt in der Regel eine Frist von 6 Wochen. Soweit Gutachten nachgereicht werden müssen, wird die Frist auch verlängert und kann dann bis zu drei Monate betragen. Die Stadt gewährt diese Fristverlängerungen auf Antrag.

Die Regelungen zur Rücknahmefiktion setzt die Stadt im Wesentlichen gesetzeskonform um. Zur Nachreichung der fehlenden Unterlagen setzt sie nach eigenen Angaben aber eher großzügige Fristen, weil sie regelmäßig auf Antrag Fristverlängerungen gewährt. Der vom Gesetzgeber gewollte konsequente Umgang der Bauaufsichtsbehörden mit unvollständigen Bauanträgen

⁷³ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018 zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2023 (GV. NRW. S. 1172

hat in der Stadt Düsseldorf deshalb nicht zu einer Vereinfachung und Beschleunigung im Bearbeitungsprozess geführt. Es wirkt sich vielmehr nachteilig auf die im Kapitel 10.4.7 dargestellten Gesamtlaufzeiten aus.

Nach eigenen Angaben hat die Stadt einen erhöhten Kommunikationsbedarf, sowohl mit den Antragstellenden als auch mit der Politik festgestellt. Die Stadt Düsseldorf ist sich bewusst, dass ihr Umgang mit der Rücknahmefiktion nicht der Intention des Gesetzgebers entspricht. Aus Sicht der Stadt wäre es wünschenswert, wenn die praktizierten individuellen Entscheidungen im Umgang mit unvollständigen Anträgen als Regelfall in der BauO vorgesehen würden. Grundsätzlich ist das Vorgehen der Stadt rechtlich nicht zu beanstanden. Die Intention des Gesetzgebers zur Einführung der Rücknahmefiktion war hingegen gerade die Verringerung des Arbeitsaufwandes in den Bauaufsichten durch konsequente Vorgaben und die Rücknahme unvollständiger Anträge kraft Gesetz. „Hierdurch soll das Baugenehmigungsverfahren, dessen Dauer maßgeblich von der Vollständigkeit der Antragsunterlagen abhängt, vereinfacht bzw. verkürzt werden. Verzögerungsquellen sollen bereits im Vorfeld der Vollprüfung der Baugenehmigung aufgedeckt und Behörden und dem Bauherrn so die Möglichkeit gegeben werden, diese frühzeitig zu beseitigen.“⁷⁴ Zudem hat in vielen Städten die konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion nach unserer Erfahrung vielfach einen positiven erzieherischen Effekt.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Fristen für die Vervollständigung der Unterlagen nur so lang festlegen, wie unbedingt erforderlich und auf wiederholte Fristverlängerungen verzichten.

Die von der Bauaufsicht Düsseldorf praktizierte Vorgehensweise entspricht aber grundsätzlich den gesetzlichen Anforderungen.

Überblick Anwendung Rücknahmefiktion

Merkmal	Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Anforderung von fehlenden Unterlagen mit Fristsetzung unter Verweis auf die Rücknahmefiktion	ja	23 von 23
Gewährung von Fristverlängerung nach Beantragung durch den Antragstellenden/Bauvorlagenberechtigten vor Fristablauf	ja	22 von 23
Erinnerung durch die Bauaufsicht vor Fristablauf	nein	1 von 23
Erinnerung durch Bauaufsicht mit erneuter Fristsetzung nach Fristablauf	nein	2 von 23
Konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion (Umsetzung der gesetzlichen Regelung)	ja	17 von 23

Bei den Beteiligungen interner und externer Stellen geht Düsseldorf differenziert vor. Bei kleineren Verfahren führt sie eine sogenannte Schnellbeteiligung durch. Die Bauaufsicht führt zudem alle zwei Wochen Abstimmungsgespräche mit der Feuerwehr, um deren Belange entsprechend zu berücksichtigen. Den Rücklauf in den Beteiligungsverfahren überwacht die Stadt mit Hilfe der Fachsoftware. Die Überwachung der steuerungsrelevanten Fristen ist im Berichtsjahr nur

⁷⁴ BeckOK Bauordnungsrecht NRW/Lüttgau BauO NRW 2018 §71 Rn. 2

eingeschränkt möglich. Die Stadt muss nach eigenen Angaben das eingesetzte Controllingsystem überarbeiten. Für die digitalisierte Abwicklung der Beteiligungen hat Düsseldorf eine Software getestet und bestellt. Zum Prüfungszeitpunkt setzt die Stadt diese aber noch nicht ein. Wir verweisen auf unsere Empfehlung im Kapitel 10.4.4 Digitalisierung.

Die Stadt Düsseldorf erfasst Daten zu den Stellungnahmeverfahren, allerdings weicht die Zählweise von unserer ab. Die Stadt erfasst die Beteiligungen gemäß der Organisationsstruktur ämterweise. Die gpaNRW zählt jede beteiligte Stelle einzeln. Ein belastbarer Vergleich mit anderen Kommunen ist mit den in Düsseldorf vorhandenen Daten daher nicht möglich. Die Angaben der Stadt sind nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen und daher nur zur Information beigelegt. Der in nachfolgender Tabelle eingetragene Wert für die Stadt Düsseldorf beruht auf einer Schätzung der Stadt. Mit der geschätzten Anzahl der Stellungnahmeverfahren bewegt sich die Stadt Düsseldorf im unteren bis mittleren Bereich unseres interkommunalen Vergleichs.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,93*	1,29	3,13	3,67	5,52	10,31	19
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	1,25	2,88	3,41	4,87	10,15	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	0,04	0,08	0,10	0,20	0,93	17

*Wert für Düsseldorf beruht auf einer Schätzung und ist daher nicht im interkommunalen Vergleich enthalten

Verzögerungen durch ausbleibende Rückläufe kann die Bauaufsicht nur schwer beeinflussen. Sobald interne Stellen betroffen sind, hat die Stadt jedoch die Möglichkeit, durch organisatorische Maßnahmen in den entsprechenden Bereichen eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Dazu ist es nach Auffassung der gpaNRW erforderlich, Informationen darüber zu haben, welche Stellen in den jeweiligen Ämtern beteiligt werden. Durch die stellenscharfe Erfassung kann die Stadt genauer analysieren, wo es ggf. zu einer verzögerten Bearbeitung kommt und ob strukturelle Problem dafür ausschlaggebend sind. Zudem sind nicht für jeden Bauantrag Stellungnahmen aller Stellen erforderlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte für die statistische Auswertung der Beteiligungsverfahren jede Stelle einzeln erfassen. So erhält sie belastbare Informationen für einen interkommunalen Vergleich und Erkenntnisse zum Steuerungsbedarf.

Neben den durchzuführenden internen und externen Beteiligungen kann auch die Beteiligung der Bezirksvertretungen zu einer Verzögerung des Baugenehmigungsprozesses führen. Aus diesem Grund hat die gpaNRW die Vorgehensweise der kreisfreien Städte erhoben.

Die Stadt Düsseldorf beteiligt ihre Bezirksvertretungen in den Baugenehmigungsverfahren. Nach Angaben der Stadt ist in Düsseldorf ein Beschluss der jeweiligen Bezirksvertretung nach § 36 Baugesetzbuch bei Ausnahmen und Befreiungen sowie planungsrechtlichen Fragen erforderlich. Die Stadt hat diese Entscheidungsbefugnis den Bezirksvertretungen nach § 3 Abs. 5 der Bezirkssatzung⁷⁵ übertragen. Ist ein Vorhaben von überbezirklicher Bedeutung, wird der Ausschuss für Planung und Stadtentwicklung zur Entscheidung eingeschaltet. Die Bezirksvertretung bekommt die Vorlage vorab zur Kenntnis. Das praktizierte Vorgehen verursacht einen zusätzlichen Abstimmungsbedarf und kann zu zeitlichen Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge führen. Nach Angaben der Stadt hat sie die Bezirksvertretungen im vergangenen Jahr in rund 200 Fällen beteiligt.

Nach unseren Erkenntnissen wird ein solches Verfahren in der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte nicht durchgeführt. In diesen Städten obliegt die Entscheidung in der Regel als Geschäft der laufenden Verwaltung den jeweiligen Fachämtern. Insofern wirkt sich das praktizierte Vorgehen in Düsseldorf nachteilig auf die Gesamtlaufzeiten und die Positionierung der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich aus. Die Bauaufsichten sind in ihren Entscheidungen an materielles Recht durch zahlreiche Vorschriften gebunden. Ein Ermessensspielraum besteht deshalb vielfach gerade nicht. Daher sollte die die Bezirksvertretung nur informiert werden. Eine politische Entscheidung in planungsrechtlichen Fragen ist dagegen in der Regel üblich und erforderlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte den durch Ortsrecht vorgeschriebenen politischen Beschlussvorbehalt und die praktizierte generelle Beteiligung der Bezirksvertretungen in den Baugenehmigungsverfahren überdenken.

Einbindung der Bezirksvertretungen in den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens

Merkmal	Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Die Bezirksvertretungen werden beteiligt.	ja	2 von 23
Die Bezirksvertretungen werden vor erfolgter Genehmigung/Ablehnung informiert.	ja	8 von 23
Die Bezirksvertretungen werden nach Erteilung der Baugenehmigung informiert.	nein	2 von 23
Die Bezirksvertretungen stimmen vor Erteilung der Baugenehmigung in jedem Fall zu.	nein	0 von 23
Die Bezirksvertretungen stimmen nur bei bestimmten Bauvorhaben vor Genehmigung zu.	ja	4 von 23

⁷⁵ Satzung über Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungsstellen (Bezirkssatzung) der Landeshauptstadt Düsseldorf zu 17.001 vom 04. Juli 1995

Merkmal	Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Die Bezirksvertretungen stimmen nur bei Abweichungen oder Ausnahmen oder Befreiungen vor Genehmigung zu.	nein	1 von 23
Durch die Vorgehensweise verzögert sich das Verfahren.	ja	3 von 23

10.4.3 Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

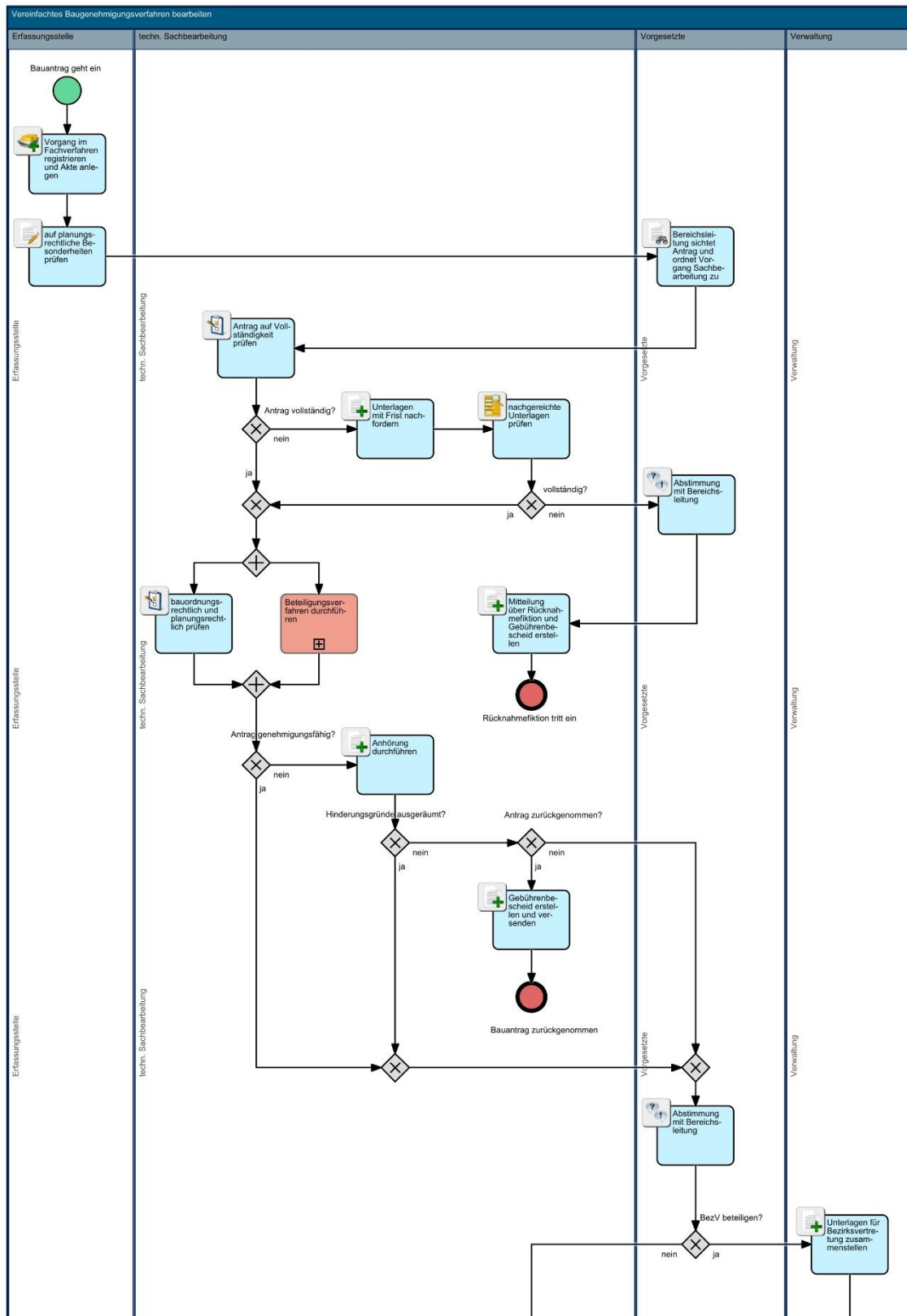
Die gpaNRW stellt den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle Städte nach einem einheitlichen Layout dar. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und ermöglichen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

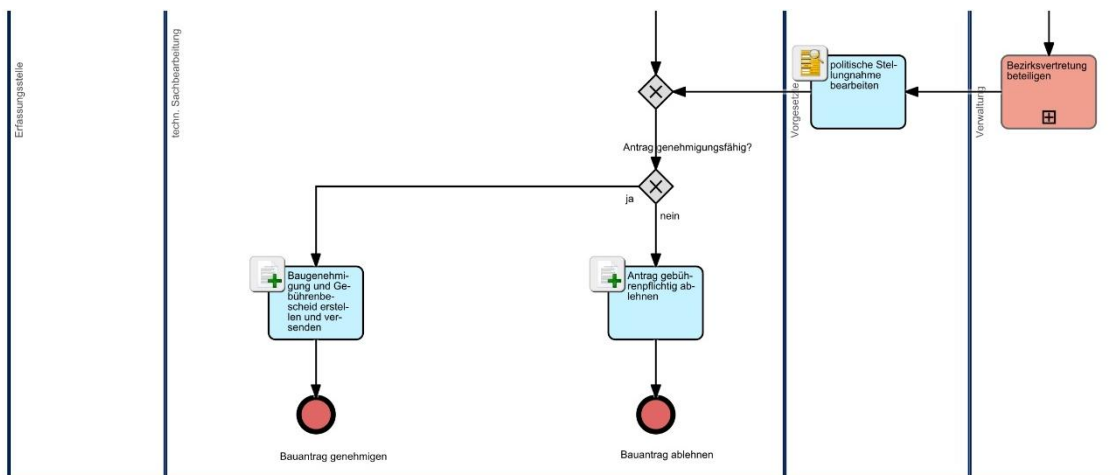
→ Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist effizient und klar strukturiert.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Stadt ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicherstellen. Sie sollte ihre Beschäftigten präventiv vor Korruptionsvorwürfen schützen. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen und lange Liegezeiten vermieden werden, um das Verfahren nicht unnötig zu verlängern.

Der von uns aufgenommene Prozessablauf unterscheidet sich an einigen Stellen von dem Ablauf, den wir in der letzten überörtlichen Prüfung erstellt haben. Im Folgenden gehen wir auf auffällige Prozessschritte näher ein.

Prozess vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren





In der **Stadt Düsseldorf** sichten die Bereichsleitungen jeden Antrag und ordnen ihn einer Sachbearbeitung zu. Durch dieses Vorgehen kann die Stadt die Auslastung der Mitarbeitenden tagesaktuell steuern. Das Vorgehen dient zudem der Korruptionsprävention und wird von der gpaNRW deshalb befürwortet.

Die Bearbeitung der Bauanträge übernimmt die technische Sachbearbeitung im Wesentlichen ganzheitlich. Die erforderliche Korruptionsprävention ist über vorgeschriebene Abstimmungen mit der Bereichsleitung gewährleistet. Der Prozessablauf ist insgesamt schlank und weist aus Sicht der gpaNRW kaum Optimierungspotenzial auf. Auffällig ist die in Düsseldorf regelmäßig erforderliche Beschlussfassung der Bezirksvertretungen. Hierdurch treten Verzögerungen auf, die sich auf die von uns dargestellten Gesamtlaufzeiten niederschlagen.

Im Übrigen ist der dargestellte Prozessablauf des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens effizient. Optimierungspotenziale können sich ergeben, sofern der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht erhöht wird. Durch den Wegfall der Papierakte entfallen beispielsweise Wegezeiten beim Übergang von einer Stelle auf die andere. Zudem können Abstimmungen schneller vorgenommen werden, weil mehrere Beteiligte gleichzeitig auf Unterlagen zugreifen können.

Häufig benötigen die Bauaufsichten nach Durchführung der Beteiligungsverfahren weitere Unterlagen. In diesen Fällen fordert die Stadt Düsseldorf die erforderlichen Angaben mit Fristsetzung an. Hinzu kommen häufig Nachforderungen, die erst während der materiellen Prüfung erkannt werden. Auch diese Unterlagen müssen noch einmal auf Vollständigkeit und materiell geprüft werden. Hierdurch verlängern sich die Verfahren regelmäßig. Sollten die erforderlichen Unterlagen nicht eingehen bzw. eine Genehmigungsfähigkeit nicht erreicht werden, entscheidet die Bauaufsicht „in der Sache“ und lehnt den Bauantrag ab.

Die folgende Tabelle stellt die Vorgehensweise der Bauaufsichten im Umgang mit einer erneuten Anforderung von fehlenden Unterlagen dar:

Umgang mit Ablehnungen bei erneuter Anforderung von fehlenden Unterlagen

Merkmal	Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Erneute Anforderung von fehlenden Unterlagen mit Fristsetzung unter Verweis auf die Rücknahmefiktion	nein	11 von 23
Einsetzen der Rücknahmefiktion bei Fristablauf	nein	10 von 23
Ablehnung des Bauantrages wegen fehlender Genehmigungsfähigkeit (Entscheidung in der Sache)	ja	21 von 23

10.4.4 Digitalisierung

→ Feststellung

Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf ist optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist im Berichtsjahr noch nicht möglich.

Die Bauanträge sollte eine Stadt elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte sie die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Eine Stadt kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Die Angaben im Antragsvordruck werden dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Eine Stadt scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Eine Stadt kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller beziehungsweise der Antragstellerin über die Plattform abwickeln.*
- *Eine Stadt führt die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Eingehende Stellungnahmen übernimmt die Bearbeitungssoftware medienbruchfrei.*
- *Eine Stadt verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Sie scannt die Altakten ein und archiviert diese elektronisch.*

Die **Stadt Düsseldorf** setzt zur Bearbeitung der Bauanträge eine Fachsoftware ein. Diese bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Bauanträge digitalisiert entgegenzunehmen und weiterzubearbeiten sowie die Beteiligungsprozesse elektronisch durchzuführen. Die Stadt hat im Betrachtungsjahr 2023 aber noch nicht die Voraussetzungen geschaffen, Bauanträge digital über eine Plattform annehmen und in die Fachsoftware übernehmen zu können. Mit dem Bauportal.NRW hat die Stadt zu Beginn des Jahres 2024 eine Testphase mit ausgewählten Architekturbüros gestartet. Seit Oktober 2024 ist die digitale Antragsabgabe in Düsseldorf über das Bauportal möglich. Perspektivisch soll auch die Erteilung der Bescheide digital erfolgen. Hier sind nach Auffassung der Stadt aber noch rechtliche Fragen zu klären. Eine digitale Bescheidung ist bislang nur bei Anträgen möglich, die digital eingereicht wurden. Bei auf herkömmlichen Wege gestellten Anträgen muss der Beantragende einem digitalen Bescheid ausdrücklich zustimmen. Nach

Auskunft der Stadt bestehen zahlreiche Architekturbüros aber noch auf einen Bewilligungsbescheid in Papierform. Die hybride Bearbeitung ist deshalb bei solchen Anträgen derzeit noch unvermeidbar. Die Stadt wünscht sich hier eine gesetzlich geregelte Verpflichtung zur digitalen Bescheidung. Erst dann könnte die hybride Bearbeitung vollständig entfallen.

Auch im internen Bearbeitungsprozess arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf bislang noch nicht vollständig digitalisiert. Die maßgebliche Akte ist nach wie vor die Papierakte. Die Anträge gehen bei der Stadt in Papierform ein und werden analog bearbeitet. Die Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung. Nur vereinzelt liegen Unterlagen im Bearbeitungsprozess digitalisiert vor. Die Überwachung der in Kapitel 10.4.2 beschriebenen Fristen und die Auswertung steuerungsrelevanter Informationen ist mit dem eingesetzten Controllingsystem bislang nicht automatisiert möglich. Mit der Digitalisierung der Prozessabläufe wird die Stadt nach eigenen Angaben auch das Controllingsystem neu aufsetzen.

Der Bearbeitungsprozess und die technischen Voraussetzungen haben sich seit der letzten überörtlichen Prüfung 2019 nur unwesentlich verändert. Die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware enthält Checklisten für die verschiedenen Genehmigungsverfahren. Einzelne Prozessschritte sind in der Fachsoftware hinterlegt. Die Festlegung der Gebührenhöhe erfolgt über die Fachsoftware. Eine Einbindung der Vorgesetzten wird nicht über die Software gesteuert. Dies geschieht über die Papierakte.

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So können verschiedene beteiligte Stellen im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand darauf zurückgreifen. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte alle eingehenden Unterlagen unmittelbar nach dem Eingang einscannen. Sie sollte auf eine weitere Bearbeitung der Anträge mithilfe der Papierakte verzichten und ausschließlich digitalisiert arbeiten.

Den Rücklauf der Stellungnahmen in den Beteiligungsverfahren interner und externer Stellen überwacht die Stadt mit Hilfe der Fachsoftware. Anfallender Schriftverkehr erfolgt sowohl in digitaler als auch in analoger Form, je nachdem, wie die Antragstellenden oder die anderen Beteiligten ihren Schriftverkehr abwickeln. Düsseldorf ist bestrebt, den Beteiligungsprozess möglichst papierarm zu gestalten. Für die internen Beteiligungen nutzt die Stadt ein cloudbasiertes Verfahren, um Dokumente und Stellungnahmen auszutauschen. Für die interne Beteiligung ist eine Software zur Digitalisierung des Prozesses bestellt. Zum Prüfungszeitpunkt setzt die Stadt diese aber noch nicht ein. Antragstellende können hingegen den Verfahrensstand online abfragen. Dazu vergibt die Stadt für jeden Antrag einen Online-Zugang.

→ **Empfehlung**

Zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollte die Stadt Düsseldorf zeitnah die Beteiligungsverfahren digitalisiert durchführen.

Die Bauakten archiviert Düsseldorf bislang noch nicht elektronisch. Die Stadt gibt dazu an, dass sie noch nicht über eine revisionssichere Archivierung der Unterlagen verfüge. Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ist in der Stadt zwar vorhanden, wird in der Bauaufsicht aber

noch nicht konsequent genutzt. Eine Archivierung der Unterlagen über das DMS ist daher noch nicht möglich. Bezüglich der Digitalisierung des Altaktenarchives führt die Stadt zum Prüfungszeitpunkt eine Ausschreibung durch. Die Stadt Düsseldorf strebt für 2025 die Einführung der digitalen und revisionssicheren Akte an.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum Stichtag 01.06.2024

Anforderung	Düsseldorf	kreisfreie Städte, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	7 von 23
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	7 von 23
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	nein	6 von 23
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	10 von 23
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	4 von 23
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	8 von 23
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	23 von 23
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9 von 23
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch (Schnittstelle, Email etc.).	nein	14 von 23
Bauantragstellende können den Verfahrensstand selbstständig digital nachvollziehen. Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch (Schnittstelle, Email etc.).	ja	14 von 23
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	20 von 23
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	18 von 23
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	22 von 23
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	14 von 23
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	nein	18 von 23
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	12 von 23

10.4.5 Personaleinsatz

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von Individualitäten sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig.

Die gpaNRW vergleicht den Personaleinsatz interkommunal unter Berücksichtigung des jeweiligen Fallaufkommens.

Hierbei berücksichtigt die gpaNRW das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Bauanträge zu erledigen sind (inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc.), berücksichtigt die gpaNRW bei den Stellenanteilen. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben fließen nicht mit ein. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im vereinfachten Genehmigungsverfahren, die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, wird auf Gewichtungen verzichtet.

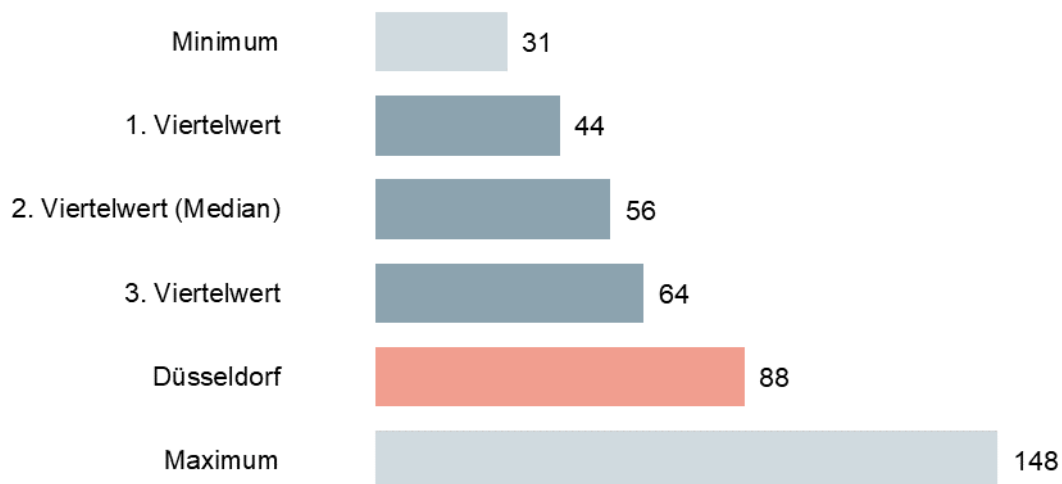
→ **Feststellung**

Die Belastung der Beschäftigten in der Stadt Düsseldorf durch eingehende Anträge ist höher als in vielen anderen Städten. Aber auch die Anzahl der erlassenen Bescheide. Die durchschnittlich hohen Bearbeitungsrückstände konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum reduzieren.

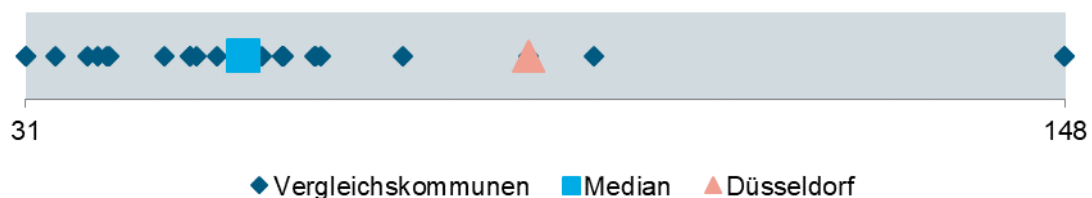
Grundsätzlich sollte eine Stadt auf veränderte Rahmenbedingungen in Bezug auf den Personaleinsatz reagieren, beispielsweise bei der Zu- oder Abnahme der Fallzahlen. Dazu sollte sie die Personalbelastung nachhalten. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Düsseldorf** in 2023 insgesamt 30,5 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 3,0 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Arbeitsbelastung in der Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf durch neu eingehende Anträge ist höher als in den meisten anderen Städten. Düsseldorf ist unter den kreisfreien Städten die Kommune mit den dritthöchsten Antragseingängen je Vollzeitstelle. Die Bauaufsicht erlässt zudem deutlich mehr Bescheide als viele andere Vergleichsstädte. In unserem interkommunalen Vergleich hat Düsseldorf mit 81 Bescheiden je Vollzeitstelle den zweithöchsten Wert.

Im Betrachtungsjahr 2023 ist das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den eingegangenen Bauanträgen durchschnittlich. Im Betrachtungszeitraum 2022 bis 2024 sinken die Arbeitsrückstände. Die Stadt Düsseldorf konnte die rückläufigen Antragseingänge nutzen und Arbeitsrückstände reduzieren.

Die Stadt stellt allerdings in anderen Bereichen eine erhöhte Arbeitsbelastung fest. Sie gibt dazu an, dass durch Anpassungen des § 31 Abs. 3 BauGB zusätzliche bauplanungsrechtliche Aufgaben auf die Bauaufsicht übertragen worden seien, die vorher nicht in diesem Umfang zu bewältigen waren. Das verursache deutlichen Mehraufwand. Darüber hinaus gebe es auch durch die vermehrte Ausübung von Vorkaufsrechten eine erhöhte Anzahl von neuen Vorgängen. Des Weiteren stelle man zunehmend Spekulationen im Immobiliengeschäft fest, die zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in der Bauaufsicht führen. Durch immer neue Planungen für das gleiche Objekt mit unterschiedlichen Eigentümern seien vermehrt Anträge für dasselbe Objekt zu bearbeiten, die letztlich nicht ausgeführt würden.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend analysieren und gegebenenfalls steuernd eingreifen.

Weitere Kennzahlen 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	102	32	51	61	74	170	19
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	81	22	39	43	55	125	23
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	54,60	5,72	36,36	56,88	68,96	148	18

Die Stellenbesetzung in der Stadt Düsseldorf orientiert sich am Stellenplan. Für die Bauaufsicht fußt dieser allerdings auf veralteten Bemessungskennzahlen, die derzeit überarbeitet werden. Das Verfahren läuft, ist aber umfangreich und zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Nach Angaben der Stadt haben in den letzten vier Jahren circa 40 Prozent der Beschäftigten die Bauaufsicht verlassen. Die Stellen konnten teilweise mit Architekten und Ingenieuren wiederbesetzt werden. Rund die Hälfte der Stellen konnte zudem über von der Stadt ausgebildete Bauoberinspektoren nachbesetzt werden. Düsseldorf gibt hierzu an, dass es in der Verwaltung und speziell in der Bauordnung schwierig sei, qualifizierte Kräfte zu gewinnen. Die von der Stadt praktizierte Nachbesetzung durch selbst ausgebildete Architekten und Verwaltungsmitarbeitende stellt für Düsseldorf ein geeignetes Mittel dar, dem zu begegnen. In den nächsten zehn Jahren rechnet die Stadt damit, dass ein Drittel der Beschäftigten die Bauaufsicht durch Eintritt in den Ruhestand verlassen wird. Hinzu kommen noch unvorhergesehene Fluktuationen.

Nach Auffassung der gpaNRW ist es erforderlich, den Wissenstransfer von den ausscheidenden Beschäftigten auf neue Beschäftigte sicherzustellen. Schon aufgrund der planbaren Fluktuation in der Stadt Düsseldorf besteht hier Handlungsdruck. Um das vorhandene Wissen zu sichern und leichter auf neue Beschäftigte übertragen zu können, hat die Stadt deshalb ein Wissensmanagement aufgebaut. Sie hat dazu eine Wissensdatenbank erstellt, die sie regelmäßig aktualisiert und fortlaufend mit neuen Informationen versieht. Die Beschäftigten erhalten eine Benachrichtigung, wenn neue Informationen hinzugefügt wurden. Darüber hinaus hält die Stadt interne Schulungen ab, in denen die Beschäftigten zu fachliche Fragestellungen fortgebildet werden. Bezüglich der Altersstruktur strebt die Stadt eine Durchmischung an. Darüber hinaus sollen Stellen überlappend nachbesetzt werden, um eine Kontinuität in der Sachbearbeitung sicherzustellen und auch die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden zu erleichtern. Das ist nach Angaben der Stadt allerdings schwierig und nicht immer möglich.

10.4.6 Bauberatung

→ Feststellung

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Düsseldorf insgesamt unauffällig. Auffällig sind der hohe Anteil der durch Rücknahmefiktion zurückgenommenen Anträge und der sehr hohe Anteil unvollständiger Bauanträge. Hier gibt es Optimierungspotential.

Eine Stadt sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingehenden Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die **Stadt Düsseldorf** hat in der Bauaufsicht eine Hotline zur Bauberatung eingerichtet. Die Erstberatung erfolgt telefonisch in der Zeit von 8 bis 14 Uhr. Darüber hinaus bietet die Stadt persönliche Gespräche nach vorheriger Terminabsprache oder Beratungen mittels einer Videokonferenz an. Für schriftliche Anfragen stehen eine zentrale E-Mail-Adresse und ein Kontaktformular auf der Homepage zur Verfügung. Im Rahmen der Erstberatung erhalten Fragenstellende grundsätzliche Antworten auf allgemeine Sachverhalte. Für weitergehende Fragen oder eine Beratung zu einem konkreten Antrag stehen die zuständigen Sachbearbeitenden schriftlich oder nach Terminabsprache auch persönlich zur Verfügung.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	9,51	5,00	9,13	11,48	14,99	29,43	23
davon durch den Antragstellenden	9,91	9,91	33,49	46,31	51,78	89,23	20
davon durch Gesetz (Rücknahmefiktion)	90,09	10,77	48,22	54,97	66,52	90,09	20
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	8,04	0,16	1,04	2,02	3,64	9,46	23
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	95,78	39,01	62,91	75,00	89,97	95,78	21

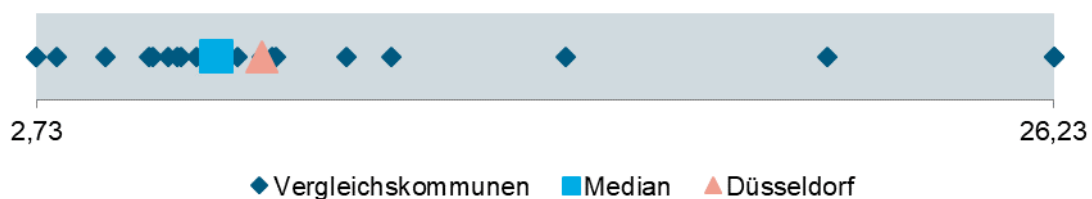
Zurückgenommene Anträge und Ablehnungen erfordern einen teils hohen Verwaltungsaufwand, insbesondere, wenn lange Begründungen für die Ablehnungsbescheide erarbeitet werden müssen. Sie erfordern erhebliche Personalressourcen. Gute Vorabinformationen können den Anteil zurückgenommener Anträge geringhalten. Mit guten Informationen sollte auch die Qualität der eingereichten Unterlagen steigen. So können schon im frühen Stadium, bestenfalls bereits vor der Antragstellung, die Anteile der zurückgenommenen oder abzulehnenden Anträge verringert werden.

Der Anteil der insgesamt zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen ist in der Stadt Düsseldorf mit 9,51 Prozent leicht unterdurchschnittlich. Auffällig ist, dass vergleichsweise wenige Anträge durch die Antragstellenden zurückgenommen wurden. Der weitaus größte Teil gilt durch die Rücknahmefiktion als zurückgenommen. Mit 90 Prozent der zurückgenommenen Anträge stellt die Stadt Düsseldorf hier im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Den überwiegend konsequenten Umgang mit der Rücknahmefiktion bewertet die gpaNRW dennoch positiv. Siehe hierzu unsere Ausführungen im Kapitel 10.4.2 Rechtmäßigkeit.

Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist in Düsseldorf höher als in jeder anderen Vergleichskommune. Bei einer Quote von fast 96 Prozent sind nahezu alle eingehenden Anträge nicht vollständig. Die Bearbeitung dieser Anträge erfordert einen höheren Arbeitsaufwand und verlängert die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Düsseldorf sollte deshalb ein besonderes Augenmerk darauflegen, die Anzahl der unvollständig eingehenden Bauanträge zu reduzieren.

Eine Möglichkeit dazu stellen nach Auffassung der gpaNRW adressatengerechte Informationen über verschiedene Informationskanäle dar. Auf der Homepage bietet die Stadt derzeit umfassende Informationen und Formulare zum Download an. Auch eine FAQ-Liste sowie ein Baulexikon stehen zur Verfügung. Für die Beratung der Antragstellenden setzt die Bauaufsicht sogar mehr Personal ein als die Hälfte der Vergleichskommunen. Mit knapp acht Stellen je einer Million Einwohner liegt Düsseldorf im Vergleich über dem Median. Gleichwohl ist der Anteil der eingehenden unvollständigen Anträge in Düsseldorf hoch. Mit ihren umfangreichen Informationen für die Antragstellenden und die Bauberatung kann die Stadt Düsseldorf die Anzahl der unvollständigen Bauanträge bisher nicht reduzieren. Möglicherweise können weitere Kommunikationskanäle die Situation verbessern.

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW 2023



→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für den hohen Anteil unvollständig eingehender Anträge analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Ziel sollte eine deutliche Reduzierung der unvollständig eingehenden Anträge sein.

10.4.7 Dauer der Genehmigungsverfahren

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.

Daher bildet die gpaNRW die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der einzelnen Verfahren ab. Dabei orientiert sie sich an der maximalen Dauer der vereinfachten Genehmigungsverfahren, die § 71 Abs. 6 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln und Modalitäten ab, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, dem Umgang mit zu beteiligenden Behörden.

Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Städte die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Düsseldorf länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Wir haben Optimierungspotentiale festgestellt.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Stadt ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

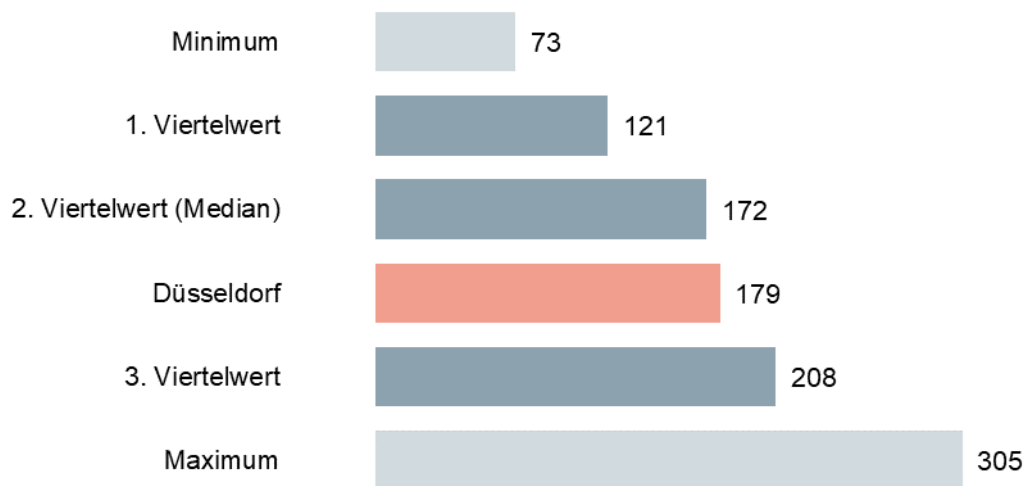
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das vereinfachte und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

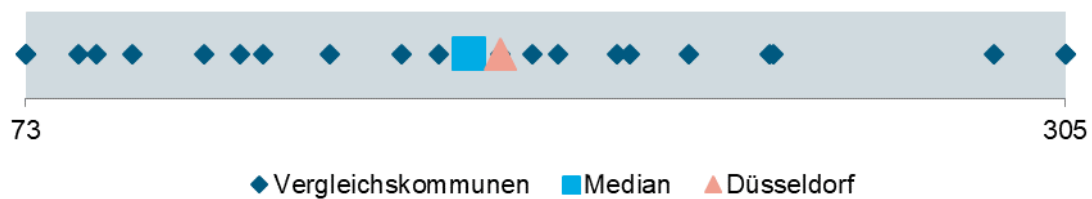
Die **Stadt Düsseldorf** kann Angaben zu den Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sowie zu den Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit machen. Zur Laufzeit ab Vollständigkeit selektiert Düsseldorf die Daten allerdings nach Verfahren mit einer Bearbeitungszeit von unter und über drei Monaten ohne Unterscheidung nach vereinfachten und normalen Verfahren. Für den interkommunalen Vergleich können wir diese Daten deshalb nicht verwenden.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge in die Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2023

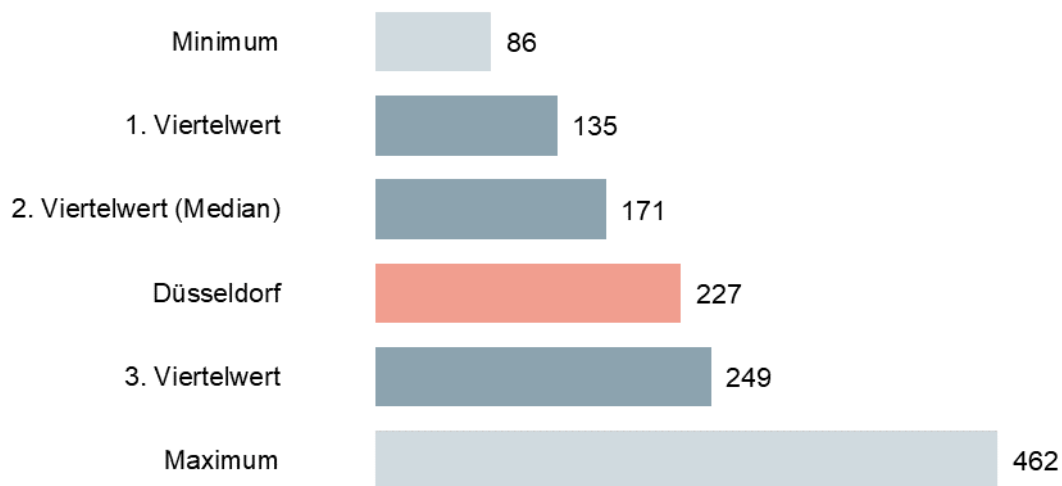


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

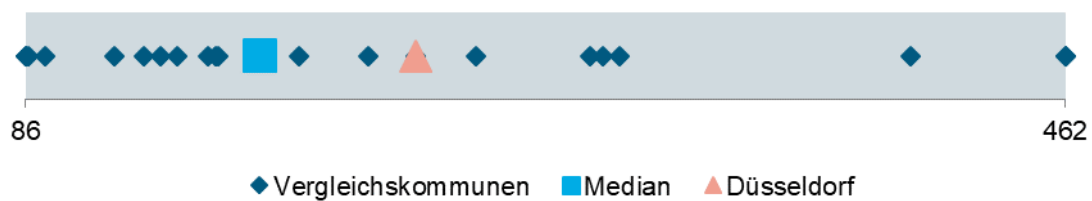


Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren liegt die Gesamtlaufzeit im Vergleich leicht über dem Median. Die Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen wurde aber deutlich überschritten. Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Gesamtlaufzeiten um drei Tage verschlechtert.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch bei der Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren positioniert sich die Stadt Düsseldorf oberhalb des Median. Gegenüber dem Jahr 2022 hat sich die durchschnittliche Gesamtlaufzeit von 240 Tagen auf 227 Tage verringert. Die Gesamtlaufzeiten für 2023 und 2022 entsprechen in etwa denen der überörtlichen Prüfung 2019.

Die längeren Bearbeitungszeiten sind im Betrachtungszeitraum vor allem auf einzelne Genehmigungsverfahren zurückzuführen. Die Stadt erfasst die Laufzeiten getrennt nach Vorgängen, die bis zu einem Jahr für eine Genehmigung benötigen und Anträgen, die länger als ein Jahr bearbeitet werden. Dreiviertel der 2023 bearbeiteten Bauanträge konnte die Stadt Düsseldorf innerhalb eines Jahres bescheiden. Betrachtet man diese Anträge isoliert, liegen die Bearbeitungszeiten im vereinfachten Verfahren bei 126 Kalendertagen und im normalen Verfahren bei 114 Kalendertagen. Die Stadt gibt dazu an, dass längere Laufzeiten vor allem bei Bauanträgen zu verzeichnen sind, bei denen zunächst planungsrechtliche Fragen geklärt werden müssen. Insbesondere seien in einigen Fällen zunächst Erschließungsverträge ausgehandelt worden. Die dafür benötigte Zeit wirke sich maßgeblich auf die durchschnittliche Gesamtlaufzeit aus. Darüber hinaus entstehen lange Laufzeiten in Düsseldorf auch dadurch, dass die Stadt lange und wiederholte Fristen zur Vervollständigung der Unterlagen setzt.

Längere Laufzeiten können aber auch in den Beteiligungsverfahren entstehen. Hierzu gibt die Stadt an, dass Forderungen aus dem Bereich der Wohnbauförderung oftmals zu Umplanungen

führen. Diese haben oft Planänderungen zur Folge und müssen dementsprechend im Baugenehmigungsverfahren berücksichtigt werden. Darüber hinaus führt nicht zuletzt die vorgegebene Beteiligung der Bezirksvertretungen zu einem entsprechenden zeitlichen Mehraufwand, der sich auf die Gesamtlaufzeiten negativ auswirkt.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den Bauantrag innerhalb von drei Monaten und im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden. Zur Bewertung der Situation und zur Ursachenforschung hinsichtlich der langen Laufzeiten ist es erforderlich, neben der Gesamtlaufzeit auch die Laufzeiten ab dem Zeitpunkt zu kennen, an dem alle Unterlagen vollständig in der Bauaufsicht vorliegen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit stellen eine verlässliche Größe dar, um Rückschlüsse auf den Bearbeitungsprozess der Stadt zu ziehen. Die Stadt konnte nach eigenen Auswertungen 2022 und 2023 durchschnittlich 70 Prozent der Anträge innerhalb von 3 Monaten abschließend bearbeiten. Eine Unterscheidung nach vereinfachten und normalen Genehmigungsverfahren nimmt sie dabei nicht vor. Düsseldorf nutzt dazu auch nicht die Funktionalitäten der Fachsoftware. Auswertungen zu Laufzeiten ab Vollständigkeit zum Vergleich mit anderen Städten kann die Stadt Düsseldorf daher nicht erstellen.

Die gpaNRW hält es für sinnvoll und erforderlich, dass die Stadt Düsseldorf Angaben zum Bearbeitungsstand der Genehmigungsverfahren vergleichbar erfasst und auswertet. Nach unserer Auffassung sollte die Stadt dazu die Möglichkeiten der Fachsoftware nutzen und auf eine separate Erfassung und Auswertung verzichten.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte neben den Gesamtlaufzeiten der Bauanträge auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und analysieren. Sie sollte dazu die Funktionalitäten der Fachsoftware nutzen.

Zur Information haben wir nachfolgend die bei anderen Städten erfassten Daten zur Laufzeit aufgeführt.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2023

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
vereinfachtes Genehmigungsverfahren	k. A.	17	45	85	103	147	15
normales Genehmigungsverfahren	k. A.	27	45	88	121	430	14

10.5 Anlage: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigungen					
F1	Die Überwachung der steuerungsrelevanten Fristen ist im Berichtsjahr nur eingeschränkt möglich. Das eingesetzte Controllingsystem will die Stadt überarbeiten. Die Beteiligung der Bezirksvertretungen verlängert die Bearbeitungszeiten in den Genehmigungsverfahren.	319	E1.1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Fristen für die Vervollständigung der Unterlagen nur so lang festlegen, wie unbedingt erforderlich und auf wiederholte Fristverlängerungen verzichten.	320
			E1.2	Die Stadt Düsseldorf sollte für die statistische Auswertung der Beteiligungsverfahren jede Stelle einzeln erfassen. So erhält sie belastbare Informationen für einen interkommunalen Vergleich und Erkenntnisse zum Steuerungsbedarf.	321
			E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte den durch Ortsrecht vorgeschriebenen politischen Beschlussvorbehalt und die praktizierte generelle Beteiligung der Bezirksvertretungen in den Baugenehmigungsverfahren überdenken.	322
F2	Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf ist optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist im Berichtsjahr noch nicht möglich.	326	E2.1	Die Stadt Düsseldorf sollte alle eingehenden Unterlagen unmittelbar nach dem Eingang einscannen. Sie sollte auf eine weitere Bearbeitung der Anträge mithilfe der Papierakte verzichten und ausschließlich digitalisiert arbeiten.	327
			E2.2	Zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollte die Stadt Düsseldorf zeitnah die Beteiligungsverfahren digitalisiert durchführen.	327
F3	Die Belastung der Beschäftigten in der Stadt Düsseldorf durch eingehende Anträge ist höher als in vielen anderen Städten. Aber auch die Anzahl der erlassenen Bescheide. Die durchschnittlich hohen Bearbeitungsrückstände konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum reduzieren.	329	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend analysieren und gegebenenfalls steuernd eingreifen.	331
F4	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Düsseldorf insgesamt unauffällig. Auffällig sind der hohe Anteil der durch Rücknahmefiktion zurückgenommenen Anträge und der sehr hohe Anteil unvollständiger Bauanträge. Hier gibt es Optimierungspotential.	332	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für den hohen Anteil unvollständig eingehender Anträge analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Ziel sollte eine deutliche Reduzierung der unvollständig eingehenden Anträge sein.	333

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Düsseldorf länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Wir haben Optimierungspotentiale festgestellt.	334	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte neben den Gesamtlaufzeiten der Bauanträge auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und analysieren. Sie sollte dazu die Funktionalitäten der Fachsoftware nutzen.	337

➔ 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