

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Düsseldorf im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Düsseldorf	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Düsseldorf	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Düsseldorf wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation in Düsseldorf stellt sich im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens positiv dar. Die Stadt kann auch nach dem Übergang auf das Neue Kommunale Finanzmanagement mit ausgeglichenen Haushalten aufwarten. Zwar gelingt ihr der Haushaltsausgleich in den Jahren 2009, 2011 und 2012 nur fiktiv, d.h. durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Überschüsse der Jahre 2010 und 2013 haben den Eigenkapitalverzehr jedoch gemindert. In den ersten fünf NKF-Jahren summiert sich der Werteverzehr auf insgesamt 269 Mio. Euro. Dieser Werteverzehr entspricht jedoch lediglich drei Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals. Neben der Stadt Düsseldorf kann Ende 2013 nur noch eine weitere kreisfreie Stadt eine Ausgleichsrücklage in ihrer Bilanz ausweisen. Über die geplanten Überschüsse des mittelfristigen Planungszeitraums beabsichtigt die Stadt, ihre Ausgleichsrücklage weiter aufzufüllen.

Nicht nur die Perspektive das Eigenkapital langfristig erhalten zu können ist ein Düsseldorfer Alleinstellungsmerkmal. Bereits die vorhandene Eigenkapitalausstattung sucht ihr Beispiel unter den Großstädten in NRW. Düsseldorf ist die Stadt mit den höchsten Eigenkapitalquoten sowie mit großem Abstand dem höchsten Eigenkapital je Einwohner. Zudem wartet die Stadt mit der niedrigsten Fehlbetragsquote im Vergleich der kreisfreien Städte auf. Sie profitiert dabei von ihrer Steuerkraft. Düsseldorf ist seit Jahren nicht nur abundant, sondern erzielt auch jährlich das Maximum an allgemeinen Deckungsmitteln.

Die gute Ausstattung mit Finanzmitteln ermöglichte es ihr, dem Werteverzehr ihres Vermögens in ausreichendem Umfang zu begegnen. Als einzige Stadt konnte Düsseldorf in den Jahren 2009 bis 2013 den Wert ihres Anlagevermögens gar steigern. Bisher war sie nicht nur in der Lage, die im Vergleich überdurchschnittlich hohen Abschreibungsaufwendungen zu finanzieren. Sie konnte zudem die vergleichsweise niedrige Drittfinanzierung kompensieren.

Die Stadt Düsseldorf bezeichnet sich selbst als wirtschaftlich schuldenfrei. In der Lesart des NKF weist jedoch auch Düsseldorf Schulden aus. Gleichwohl zeigt der interkommunale Vergleich auf, dass die Verbindlichkeiten der Stadt Düsseldorf die niedrigsten der nordrhein-westfälischen Großstädte sind. Benötigte Liquidität steht ihr aus dem Vermögen der eigenen Holding zur Verfügung. Insgesamt verfügt Düsseldorf über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Darüber hinaus bestätigten die guten Kennzahlen zur Finanzlage die Düsseldorfer Ausnahmeposition. Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken, denen nahezu alle kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen unterliegen, sind für die Stadt Düsseldorf nicht oder nur unwesentlich von Bedeutung. Die künftige Entwicklung der Düsseldorfer Haushalte hängt zu einem großen Teil von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Insofern ist die Planung immanent risikobehaftet. Die Stadt hat erkannt, dass insbesondere die Volatilität der Gewerbesteuer ein Risiko für den Haushalt darstellt. Im Haushalt 2013 hat sie daher erstmals gezielt Maßnahmen zur Risikoversorge in den Haushaltsplan aufgenommen.

Die bisher günstigen strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich positiv auf die Aufwandsseite aus. Über die Aktivitäten der Stadt hinausgehenden, zusätzlichen Handlungsbedarf sieht

die GPA NRW nicht. Ungeachtet dessen empfiehlt sie der Stadt, Vorsorge zu treffen, um bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen rasch reagieren zu können.

Die Stadt Düsseldorf zeigt sich im Bereich Sicherheit und Ordnung in allen betrachteten Aufgabenfeldern überdurchschnittlich gut positioniert. Dies begründet sich sowohl durch die Kennzahlen zum Personalaufwand und den Leistungsmengen, als auch durch die Datenlage und Steuerungsqualität.

Beim Führerscheinwesen wie auch den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erzielt die Stadt Düsseldorf mit einem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Personaleinsatz durchgängig Leistungsmengen (Fälle je Vollzeit-Stelle) am bzw. mit Tendenz zum interkommunalen Maximum. Insoweit bieten sich beide Aufgabenbereiche aus Sicht der GPA NRW nicht für eine tiefergehende Betrachtung an.

Die Aufgabenbereiche Personenstandswesen und KFZ-Zulassung zeigen sich ebenfalls vergleichsweise überdurchschnittlich gut positioniert. In beiden Bereichen führt eine differenzierte Daten- und Erkenntnisgrundlage zu guten organisatorischen Ansätzen. Die Aufgabenfelder sind aus Sicht der GPA weitestgehend optimiert. Dies lässt sich insbesondere durch die ermittelten Kennzahlen belegen. Sowohl in der KFZ-Zulassung als auch im Personenstandswesen erzielt die Stadt Düsseldorf Leistungsmengen am bzw. oberhalb des Benchmarks der GPA NRW. Jeweils mit unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen korrespondierend. Handlungsmöglichkeiten sind auf Basis der vorgenommenen Betrachtungen lediglich marginal und punktuell gegeben.

Einzig der Bereich Einwohnermeldewesen zeigt sich auffällig. Zwar hält die Stadt Düsseldorf eine bemerkenswerte Datengrundlage vor. Analysiert und steuert die Aufgabe auf dieser Grundlage auch nachvollziehbar aus. So hat sie beispielsweise flächendeckend die gebundene Terminvergabe eingeführt. Dennoch weist sie aus dem Verhältnis Personalaufwand zu Leistungsmenge ein nicht unerhebliches Potenzial aus. Nach den Erkenntnissen der Stadt Düsseldorf sind hierfür möglicherweise Ausfall- und Schulungszeiten (mit) ursächlich. Aus Sicht der GPA NRW ist jedoch die Anzahl der Bürgerbüros maßgeblich. Düsseldorf bildet hier das Maximum im interkommunalen Vergleich. Reduziert die Stadt Düsseldorf die Anlaufstellen, kann sie das mehrfache Vorhalten gleicher Strukturen verringern und insoweit personelle wie auch finanzielle Einsparungen erzielen.

In Düsseldorf dokumentiert auch das Prüffeld Soziales eine überdurchschnittlich gute Datenlage und Steuerungsqualität. Zwar konnten die Analysen nicht durchgängig zu Ende geführt werden. Aufgrund der Organisationsstruktur der Stadt wurden bei den Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie den Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII Stellenanteile nicht berücksichtigt. Durch die Zentralisierung der Krankenhilfe war es nicht möglich diese Anteile aufgabenspezifisch zuzuordnen. Die GPA NRW hat hilfsweise Berechnungen angestellt. Diese verweisen in ihrer Tendenz auf eine unterdurchschnittliche Stellenausstattung bei gleichzeitig deutlich überdurchschnittlichen Leistungsmengen.

Auch im Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege erzielt die Stadt Düsseldorf bei den ambulanten wie auch stationären Hilfen Leistungswerte im Bereich der Benchmarks. Das Fachamt ist an dieser Stelle den Empfehlungen der GPA NRW aus der ersten Prüfrunde gefolgt. Es hat – zunächst zeitlich befristet – einen Pflegefachdienst eingerichtet.

Einzig der Bereich Wohngeld zeigt deutlich Handlungsmöglichkeiten. Das Verhältnis von Vollzeit-Stellen und Fallzahlen verweist auf ein erhebliches Potenzial. Obgleich die Stadt Düsseldorf zwischenzeitlich Stellen reduziert hat, zeigen sich aus dem interkommunalen Vergleich weitere Möglichkeiten in einer Größenordnung von 15 Prozent der vorhandenen Stellen ab. Die GPA NRW empfiehlt an dieser Stelle tiefergehende Analysen.

Landesweit steigen in den letzten Jahren die Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe sprunghaft an. Insbesondere die Frühförderung verzeichnet nicht selten eine verdoppelte Anzahl an Leistungsbeziehern in einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren. Dieses gilt auch für Düsseldorf. Durch die vertraglich vereinbarten Kooperationen schafft es die Stadt steuernd in Fall- und Kostenentwicklung einzugreifen. Düsseldorf vermag über eine optimierte Zugangssteuerung die Aufwendungen vergleichsweise minimal zu halten.

Übergreifend ist festzustellen, dass aufwandsseitige Auffälligkeiten in Düsseldorf nur in Aufgabenfeldern bestehen, bei denen die Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen sind. Hier zeigen sich regelmäßig (deutlich) überdurchschnittliche Aufwendungen, die jedoch in erster Linie auf die strukturellen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Deutlich wird dieses bei der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Die Stadt Düsseldorf weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre den maximalen Fehlbetrag für das Jugendamt im Vergleich der 23 kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens aus. Dennoch überzeugt das Jugendamt übergreifend durch gute Steuerungsleistungen, ein umfangreiches Controlling sowie ein breites Berichtswesen. Für die Steuerung ist auch ausschlaggebend, dass die Stadt die wichtigen Schnittstellen Jugend, Schule, Sport und Soziales auf Dezernatsebene zusammengeführt hat. Die übergreifenden Themen- und Aufgabenstellungen können so besser abgestimmt und einfacher bearbeitet werden.

In annähernd allen durch die GPA NRW betrachteten Kennzahlen zu Aufwänden oder Zuschüssen zeigen sich überdurchschnittliche oder gar maximale Positionierungen. Nach den Erkenntnissen der GPA ist dieses regelmäßig auf die familienpolitischen Zielsetzungen der Stadt zurückzuführen. Entsprechende Rahmenbeschlüsse lassen andere Positionierungen kaum zu.

Im Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich ein guter Planungsprozess. Das Verfahren ist seit Jahren etabliert. Es schließt die Beteiligung der freien Träger in Düsseldorf mit ein. Platzstruktur und Bedarfe werden in den zehn Stadtbezirken kleinräumig differenziert geplant. Die Kindertagespflege ist einbezogen. Das Planungsrisiko wird insoweit verringert. Unterstützt wird das Verfahren durch das eingeführte Online-Vormerkverfahren. In Düsseldorf zeigen sich überdurchschnittliche Ausbauquoten in der Kindertagesbetreuung, minimale Elternbeitragsquoten sowie ein annähernd maximaler Anteil (kostenintensiver) 45-Stunden-Betreuung. Insoweit ist die Ausweisung des Maximums beim Fehlbetrag je Einwohner und je Platz folgerichtig. Inhaltlich und finanziell sieht die GPA NRW Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung, insbesondere wenn die finanzielle Grundausstattung der Stadt sich künftig nicht mehr so komfortabel ausnehmen sollte. Hier ist eine ausgewogenere Elternbeitragsatzung zu nennen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen kann stärker berücksichtigt und das überdurchschnittliche und steigende Angebot der 45 Stundenbetreuung kritisch hinterfragt werden. Daneben kann die Stadt auch die vergleichsweise maximale Förderung der freien Träger durch freiwillige Zuschüsse auf den Prüfstand stellen.

Auch beim Fehlbetrag für das Produkt Jugendarbeit erzielt die Stadt Düsseldorf den Maximalwert der kreisfreien Städte in NRW. Dieses ist nach den Erkenntnissen der GPA NRW insbesondere auf den hohen Personaleinsatz in Jugendfreizeiteinrichtungen zurückzuführen. Demgegenüber ist der „Anteil der Zuschüsse an freie Träger“ unterdurchschnittlich. Das wiederum steht im Zusammenhang mit den vielen Jugendfreizeiteinrichtungen in städtischer Trägerschaft.

Bei den Hilfen zur Erziehung stellen wir fest, dass die Stadt Düsseldorf den Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde weitestgehend gefolgt ist. Zwar zeigen sich weiterhin überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. In erster Linie begründet durch den geringen Anteil von Vollzeitpflegefällen in der stationären Hilfe. Allerdings versprechen die eingeleiteten Maßnahmen zum Ausbau der Vollzeitpflege perspektivisch Entlastung.

Die Stadt Düsseldorf investiert weiterhin erheblich in den Ausbau der Offenen Ganztagschule. Im Ergebnis führt dies zu deutlich überdurchschnittlichen Fehlbeträgen. Allerdings ebenso zu einer annähernd maximalen Angebotsquote im Vergleich.

Die Betrachtungen zum Kinderschutz zeigen vollständig erfüllte Verfahrensanforderungen.

Die Analysen der GPA NRW zeigen bei den Schulflächen eine höchst heterogene Datenlage. Die Stadt verfügt über eine umfassende und sehr detaillierte Schulentwicklungsplanung. Diese berücksichtigt über die Raumsituation auch immobilienwirtschaftlich Aspekte. Demgegenüber stehen vielfach nicht miteinander korrespondierende Flächen zu den Schulen. In der Gesamtschau mag dieses in Anbetracht der Vielzahl an Flächen keine gravierende Auswirkung haben. Für den jeweiligen Einzelfall ist die Grundlage jedoch als unzureichend zu werten. In Düsseldorf zeigen sich weiterhin deutliche Flächenüberhänge bei allen Schulformen. Hierfür lassen sich plausible Erklärungsansätze im Bestand finden. Auch profitiert die Stadt in der mittelfristigen Betrachtung von deutlich steigenden Schülerzahlen. Ein erheblicher Teil des arithmetisch ermittelten Potenzials wird alleine hierüber bereits realisiert. Dennoch sollte die Stadt Düsseldorf im Nachgang zu den Betrachtungen durch die GPA NRW in eine Einzelbewertung der Schulstandorte einsteigen.

Im interkommunalen Vergleich der Grundschulen positioniert sich Düsseldorf flächenbezogen deutlich überdurchschnittlich. Es bestehen erhebliche Flächenüberhänge. Dies ist auch in einer Vielzahl kleinerer und kleinster Standorte begründet. Daneben hat die Stadt Düsseldorf durch den parallelen Aufbau von Flächenstrukturen im Ganztagsbereich hohe Flächenstandards geschaffen. In Anbetracht dessen kann die Stadt verstärkt vorhandene Flächen für den Ganztagsausbau nutzen. Daneben sollte geprüft werden, ob eine Reduzierung der Standorte perspektivisch möglich ist.

Bei den Hauptschulen geht Düsseldorf den richtigen Weg: Standorte sind/werden geschlossen und die Stadt erzielt perspektivisch ein nachfragegerechtes Angebot. 80 Prozent des arithmetisch ermittelten Flächenpotenzials sind so bereits realisiert. Bei den Realschulen, Gymnasien und den Gesamtschulen zeigen sich in der mittelfristigen Perspektive zum Schuljahr 2019/20 ebenso deutlich reduzierte Überhänge. Zwar sollte die Stadt Düsseldorf auch bei diesen Schulformen Schließungen in Betracht ziehen. Die baulichen Gegebenheiten an vielen Standorten verweisen jedoch auf ein ineffizientes Verhältnis von Nutz- zu Gesamtfläche. Ein vollständiges Umsetzen der ausgewiesenen Potenziale wird im Bestand deshalb kaum möglich sein. Durch Schließungen sowie die positive Bevölkerungs-/Schülerprognose kann die Stadt das Potenzial von rd. 16 Mio. Euro auf 6 Mio. Euro in 2019/20 reduzieren.

Bei den Schulturnhallen zeigt sich für das Betrachtungsjahr eine angemessene Bedarfsdeckung.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir fest, dass sich das selbst entwickelte Personalbemessungsverfahren etabliert hat. Im Ergebnis führt es jedoch zu vergleichsweise hohen Aufwendungen. Insoweit sollte die Stadt Düsseldorf die Vergleichszahlen der GPA NRW zum Anlass nehmen, das Verfahren durch steigende Betreuungsquoten zu modifizieren.

Der Gesamtaufwand für die Schülerbeförderung ist in Düsseldorf überdurchschnittlich. Dies liegt am erheblichen Umfang freiwilliger Leistungen. Die Vertragsgestaltung mit dem Verkehrsunternehmen führt jedoch zu einer nicht offenkundigen, möglichen Subventionierung des ÖPNV. Die Vereinbarung sollte nach Möglichkeit modifiziert und die Finanzierung transparenter gestaltet werden.

Die Prüfung der Grünflächen der Stadt Düsseldorf zeigt in allen betrachteten Aufgabenbereichen überdurchschnittlich gute Ergebnisse. Düsseldorf verfügt über ein gesamtstädtisches Grünflächenkonzept, ein Grünflächeninformationssystem, ein Spielgerätekataster sowie über eine differenzierte Kostenrechnung und ein ausgereiftes Controlling nebst Berichtswesen.

Zwar wendet die Stadt überdurchschnittlich hohe Aufwendungen bei den Park- und Gartenanlagen auf. Aufgrund der 25 unter Denkmalschutz stehenden historischen Anlagen sowie dem Status als Landeshauptstadt kann die GPA NRW hier gleichwohl kein Potenzial ausmachen. Bei den Spiel- und Bolzplätzen ist die Situation vergleichbar. Groß angelegte Spielanlagen zeugen bereits von einer optimierten Flächengestaltung. Zwar liegen die Aufwendung auch hier oberhalb des Benchmarks. In der Zusammenfassung von Grün- und Spielgerätepflanze jedoch im durchschnittlichen Bereich. Beim Straßenbegleitgrün liegt die Stadt Düsseldorf ebenso im Bereich des interkommunalen Durchschnitts. Der Status Landeshauptstadt mit entsprechenden Einfalls- und Zufahrtsstraßen lässt eine Positionierung am Benchmark erkennbar nicht zu. Weitergehende Handlungsempfehlungen werden aktuell nicht gesehen.

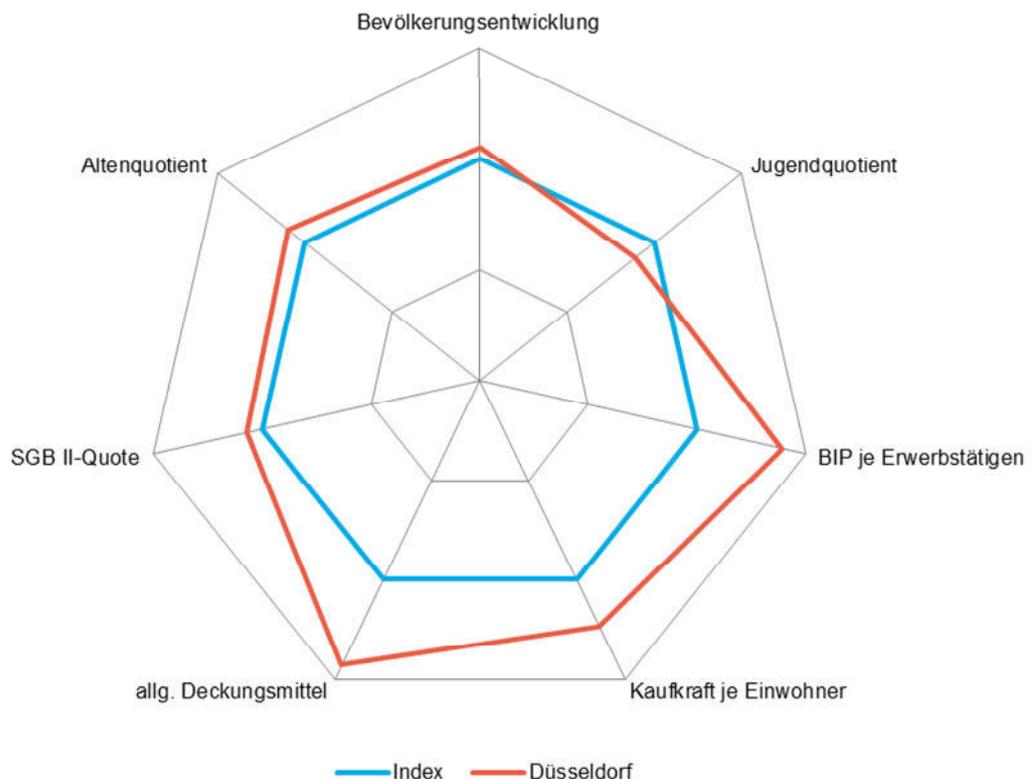
Die Stadt Düsseldorf verfügt über umfangreiches Datenmaterial zu ihren Verkehrsflächen. Verschiedene, miteinander korrespondierende Datenbanken geben differenzierten Aufschluss über alle relevanten Fragestellungen. So verfügt die Stadt über eine Straßendatenbank sowie eine Kanaldatenbank. Aus den vorgehaltenen Daten lässt sich ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad erkennen. Aktuell ist keine Überalterung des Straßenvermögens gegeben. Erkennbar ist jedoch auch, dass die Stadt Düsseldorf zumindest im Betrachtungsjahr kaum mehr als ihren Verkehrssicherungspflichten nachgekommen ist. Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich annähernd auf interkommunalem Minimalniveau. Verstetigt sich der geringe Mitteleinsatz, so droht hier mittel- bis langfristig ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt.

Die Stadt Düsseldorf weist minimale Aufwendungen je Strom-Leuchte aus und verfügt über eine überdurchschnittliche Anzahl an Standorten. Im Ergebnis ist der Aufwand für die Straßenbeleuchtung unterdurchschnittlich. Dennoch sollte die Stadt Düsseldorf die Umrüstung der noch vorhandenen Gasleuchten nachhaltig weiter betreiben. Ebenso gilt es die ab 2013 gültige, vertragliche Regelung mit den Stadtwerken hinsichtlich der Konsolidierungserfolge zu überprüfen.

## Ausgangslage der Stadt Düsseldorf

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Düsseldorf. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den kreisfreien Städten. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Werte der Stadt Düsseldorf zeigen ein eindeutiges Bild. In der Gesamtsicht ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten annähernd ausschließlich begünstigende Rahmenbedingungen. Die Stadt Düsseldorf gehört zu den fünf kreisfreien Städten in NRW, die sich nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung auf steigende Einwohnerzahlen einstellen können. Zudem weist Düsseldorf einen deutlich unter-

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

durchschnittlichen Altenquotienten<sup>3</sup> auf. Der Jugendquotient<sup>4</sup> liegt leicht unter dem Landesdurchschnitt und zeigt demnach das einzig belastende Strukturmerkmal für die Stadt.

Mit dem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II gehen keine finanziellen Mehrbelastungen einher.

Die Kaufkraft je Einwohner, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen sowie die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Zuweisungen dokumentieren Düsseldorfs (finanzielle) Ausnahmestellung innerhalb der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Sie geben Hinweise auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft. Bei allen drei Strukturmerkmalen bildet die Stadt Düsseldorf den Maximalwert aller kreisfreien Städte in NRW. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

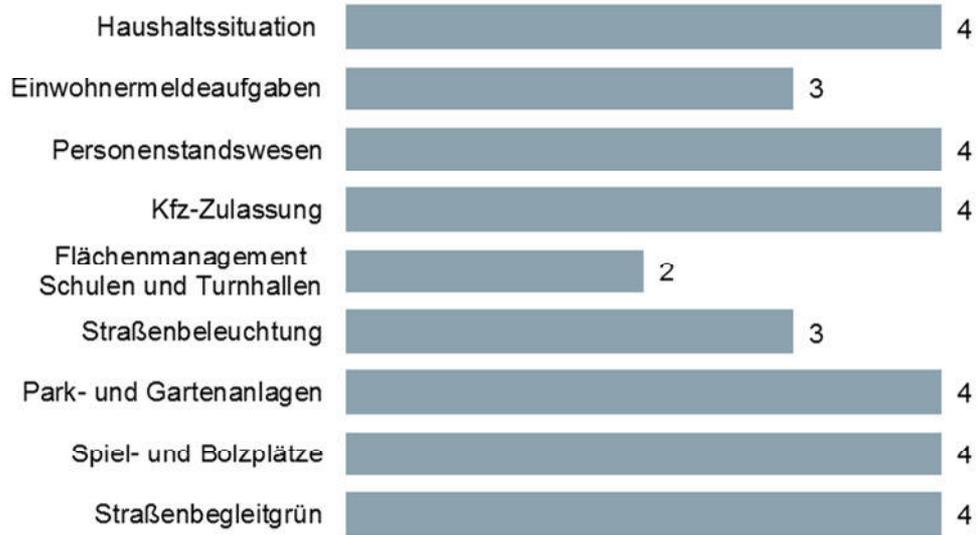
Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

<sup>3</sup> Ab 65-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

<sup>4</sup> Unter 20-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

## KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Düsseldorf

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Düsseldorf wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Düsseldorf hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert
Jugend	Hans-Peter Heis
Soziales	Frauke Holm
Schulen und Sport	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Kowalewski
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Die Prüfungsergebnisse wurden zudem mit den Vorstandsmitgliedern für den jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden bis zu 23 kreisfreie Städte einbezogen.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - so

weit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

## **Benchmarking**

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

## **GPA-Kennzahlenset**

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 04.05.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt  
Düsseldorf im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	21
Gebühren	23
Steuern	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	31
Ertragslage	38

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend bezieht sie die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

### Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Stadt den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

### Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

## Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Düsseldorf hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2009 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Daten des vom Oberbürgermeister bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses 2013 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

Für das erste nach NKF-Vorschriften geplante Haushaltsjahr 2009 sowie für die Jahre des mittelfristigen Planungszeitraums bis 2012 hatte die Stadt Düsseldorf Überschüsse geplant. Mithin konnte sie einen ausgeglichenen Haushalt beschließen. Den im Jahresabschluss 2009 ausgewiesenen Fehlbetrag konnte die Stadt durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen.

Der Haushalt 2010, in dem für die Jahre 2010 bis 2013 Fehlbeträge geplant wurden, galt durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als ausgeglichen. Im Jahresabschluss 2010 konnte die Stadt einen Überschuss ausweisen.

Die Haushalte 2011 bis 2013 galten ebenfalls durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als ausgeglichen:

- Haushalt 2011: Für die Jahre 2011 und 2012 wurden Fehlbeträge geplant.
- Haushalt 2012: Für die Jahre 2012 bis 2015 wurden Fehlbeträge geplant.
- Haushalt 2013: Für die Jahre 2013 und 2014 wurden Fehlbeträge geplant. Ab dem Jahr 2015 erwartete die Stadt Düsseldorf Jahresüberschüsse.

Der Haushaltsplan 2014 sieht indes bereits für alle geplanten Jahre Überschüsse vor. Das Jahr 2013 konnte die Stadt mit einem Überschuss abschließen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Haushalte der letzten kameralen Jahre konnte die Stadt Düsseldorf ausgeglichen abschließen. Überschüsse konnte sie zudem dem Vermögenshaushalt zuführen. Nach der Umstellung auf das NKF entwickelte sich die Haushaltswirtschaft wie folgt:

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis		-139.349	66.905	-149.255	-84.808	37.218
Höhe der allgemeinen Rücklage	7.565.727	7.576.200	7.590.003	7.589.702	7.678.691	7.663.741
Höhe der Ausgleichsrücklage	570.075	430.726	497.631	348.376	263.568	300.787
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	0,0	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		1,7	pos. Ergebnis	1,8	1,1	pos. Ergebnis

Im Zeitraum 2009 bis 2013 haben Jahresfehlbeträge das Eigenkapital der Stadt Düsseldorf insgesamt um 269 Mio. Euro verringert. Das entspricht ca. drei Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals.

Die Stadt Münster und die Stadt Düsseldorf sind die einzigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, die Ende 2012 noch eine Ausgleichsrücklage ausweisen können.

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	3.096	5.275	33.097	59.170
Höhe der allgemeinen Rücklage	7.663.741	7.663.741	7.663.741	7.663.741
Höhe der Ausgleichsrücklage	303.883	309.158	342.255	401.425
Fehl Betragsquote nach Ergebnis in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Ab 2014 plant die Stadt Ertragszuwächse insbesondere bei den Steuererträgen. Aufwandssteigerungen kann sie hierüber kompensieren. Die Summe der geplanten Überschüsse von 101 Mio. Euro in den Jahren 2014 bis 2017 wird die Ausgleichsrücklage auffüllen.

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf ist die einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen, die ihr Eigenkapital nach derzeitigem Stand langfristig erhalten kann.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-252	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-142	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen fallen in den betrachteten Jahren heterogen aus, so dass eine erhebliche Spannweite zwischen Minimum und Maximum besteht. Insgesamt wurden in den Jahren 2008 bis 2012 im Mittel negative Jahresergebnisse erzielt. Die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf liegen jeweils über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Im Jahr 2010 ist das Jahresergebnis der Stadt Düsseldorf das Maximum des Vergleiches. Für das Jahr 2013 liegen noch keine ausreichenden Vergleichszahlen vor.

### Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

## Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - ausgegangen werden kann.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs<sup>1</sup> und der Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich<sup>2</sup> und der Landschaftsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Als Sondereffekt hat die GPA NRW Abschreibungen auf Finanzanlagen berücksichtigt. Die Stadt hat diese Abschreibungen im Jahresabschluss 2013 nicht ergebniswirksam sondern direkt gegen die allgemeine Rücklage gebucht.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013<sup>3</sup>

Düsseldorf	
Jahresergebnis	37.218
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	1.047.866
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	14.950
= bereinigtes Jahresergebnis	-1.025.597
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	932.730
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-92.867</b>

Das nach der allgemeinen GPA-Systematik errechnete strukturelle Defizit trifft die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Düsseldorf nicht.

Für das Jahr 2013 bereinigt die GPA NRW Erträge eines Gewerbesteuer starken Jahres. Gleichzeitig rechnet sie einen Mittelwert hinzu, der geprägt wird von Gewerbesteuer schwachen

<sup>1</sup> Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen

<sup>2</sup> Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

<sup>3</sup> Der Kämmerei hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

Jahren. Die Höhe der Hinzurechnung ist im Wesentlichen beeinflusst durch die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Aktuelle Zahlen belegen, dass die Stadt Düsseldorf über eine höhere Steuerkraft verfügt, als von der GPA NRW für die Berechnung des strukturellen Ergebnisses zu Grunde gelegt wurde. Zu dem fließt in die Berechnung keine Kompensation durch den kommunalen Finanzausgleich ein. Bei den meisten Kommunen kompensieren höhere Schlüsselzuweisungen in den Jahren nach der Krise Gewerbesteuerausfälle. Die Stadt Düsseldorf hingegen ist abundant. Sie gleicht Schwankungen der Gewerbesteuer aus eigener Kraft aus.

Die GPA NRW hat zudem weitere Effekte bereinigt, die sich positiv auf das Ergebnis 2013 ausgewirkt haben:

- In 2013 hat die Stadt Düsseldorf 79 Mio. Euro aus der Neuregelung der Einheitslastenabrechnung durch das Land Nordrhein-Westfalen erhalten. Die Abrechnung umfasste die Jahre 2007 bis 2011.
- Die Stadt Düsseldorf hat im Jahresabschluss 2013 außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen erstmals ergebnisneutral gebucht. In den Vorjahren waren diese noch aufwandswirksam. Die GPA NRW hat die Abschreibungen bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses jedoch weiter als Aufwand berücksichtigt. Die Jahresergebnisse bleiben damit im Zeitverlauf vergleichbar. Das strukturelle Ergebnis und die im Haushalt der Stadt Düsseldorf geplanten Ergebnisse basieren insofern auf unterschiedlichen Annahmen.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Düsseldorf ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Düsseldorf ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Stadt Düsseldorf hat als Ziel der Haushaltsplanung 2014 und der Folgejahre formuliert, einen strukturell ausgeglichenen Haushaltsplan aufzustellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 und dem Planergebnis 2017 im Wesentlichen zusammensetzt:

### Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	850.556*	980.193	129.637	4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	326.169*	424.800	98.631	7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt	247.098**	302.749	55.651	5
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	220.765**	237.951	17.186	2
Sonstige ordentliche Erträge	153.560**	168.204	14.644	2
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	510.473**	495.213	-15.260	-1
Versorgungsaufwendungen	63.599**	43.261	-20.338	-9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	446.148**	501.317	55.169	3
Steuerbeteiligungen	131.520	151.330	19.810	4
Allgemeine Umlagen	177.629	219.902	42.272	5
Transferaufwendungen - standardbereinigt	548.361**	545.553	-2.809	0
Sonstige ordentliche Aufwendungen	320.749**	376.348	55.599	4

\* Mittelwert 2010 bis 2013, \*\* Ergebnis 2013

### Gewerbesteuer

Die Stadt Düsseldorf rechnet damit, dass die Gewerbesteuererträge bis zum Jahr 2017 weiter zunehmen werden. Gegenüber dem Ergebnis 2013 erwartet sie einen Anstieg um 82 Mio. Euro. Dies würde einem Anstieg von zwei Prozent jährlich entsprechen.

Bei den Haushaltsansätzen der Gewerbesteuer handelt es sich um eine rechnerische Erwartungshaltung. Sie können zum einen über Steigerungsraten, zum anderen über die Ausgangsbasis gesteuert werden.

Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt war in den letzten Jahren unterschiedlich hoch. Insofern schätzt die GPA NRW die Planung auf Basis des strukturellen Ergebnisses 2013 ein. Ausgehend von diesem Wert müssten die Gewerbeerträge im Jahr 2014 um knapp acht Prozent steigen. Die durchschnittliche Steigerung bis 2017 beträgt vier Prozent jährlich.

Dem Ansatz für die Gewerbesteuererträge in 2014 hat die Stadt Düsseldorf einen Sockelbetrag zu Grunde gelegt. Ausgehend von dem Sockelbetrag von 853 Mio. Euro kalkuliert sie für 2014 mit einer Steigerungsrate von 3,5 Prozent. Zudem hat sie Wertveränderungen berücksichtigt. Für die Folgejahre hat die Stadt die Prognosewerte der Steuerschätzung von November 2013 angesetzt. Hierüber hat sie die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung einbezogen. Stadtspezifische Voraussetzungen und Entwicklungen berücksichtigt sie ebenfalls. Die von der Stadt ange-

setzten Steigerungsraten ab dem Jahr 2015 liegen in etwa auf dem Niveau der Steigerungsraten, die das Land NRW in den Orientierungsdaten 2015 bis 2018 formuliert.

Die GPA NRW sieht in der städtischen Planung kein Risiko durch offensichtlich optimistische und sachlich nicht begründete Planwerte.

Das Gewerbesteueraufkommen ist von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Ursachen für Veränderungen sind vielfältig und liegen oftmals außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen. Die Erwartung, im Planungszeitraum mit einem kontinuierlichen Wachstum zu rechnen, ist nach Einschätzung der GPA NRW daher generell risikobehaftet. Im Abschnitt „Risikoszenario“ greift die GPA NRW dieses allgemeine Planungsrisiko auf.

### **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**

Auch über die Anteile an der Einkommenssteuer und an der Umsatzsteuer erwartet die Stadt ein kräftiges Ertragsplus. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 erwartet sie einen Anstieg um 99 Mio. Euro. Ausgehend vom strukturellen Ergebnis 2013 müsste das Aufkommen im Jahr 2014 um 17 Prozent steigen. Die durchschnittliche Steigerung bis 2017 beträgt mehr als sieben Prozent jährlich.

Für die Ansätze der Gemeinschaftssteuern legt die Stadt ebenfalls Sockelbeträge fest. Sie hat hierauf die Steigerungsraten der Steuerschätzung von November 2013 angewandt. Diese Steigerungsraten sind geringfügig niedriger als die Steigerungsraten in den Orientierungsdaten des Landes NRW für die Jahre 2015 bis 2018.

Den Ansatz 2014 gleicht die GPA NRW mit der Festsetzung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern aus der zweiten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 ab. Abgesehen von einer geringfügigen Differenz entsprechen die Beträge einander. Insofern sieht die GPA NRW in den Ansätzen der Stadt kein über allgemeine Planungsrisiken hinausgehendes zusätzliches Risiko.

Die Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer können von der Stadt Düsseldorf nicht gesteuert werden. Sie hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

### **Zuwendungen und allgemeine Umlagen**

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen bereinigt die GPA NRW standardmäßig Erträge aus den Schlüsselzuweisungen, der Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz sowie Erstattungen aus der Abrechnung der Einheitslasten. Diese Ertragspositionen hat die GPA NRW nicht weiter betrachtet. Sie sind für die Entwicklung der Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf von untergeordneter Bedeutung. Die Stadt plant mit sinkenden Erträgen.

Der Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2017 sieht hingegen einen Anstieg der um die vorgenannten Positionen bereinigten Zuwendungen um 56 Mio. Euro vor. Den größten Anteil hieran haben Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke sowie aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen.

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung steigt im Jahr 2014. Insofern hat die Stadt höhere Erstattungen veranschlagt. Zudem rechnet sie mit höheren Landeszuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und Familienzentren.

Die Stadt plant ab dem Jahr 2016 zudem höhere Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen. Die Entwicklung basiert auf der städtischen Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre und der Förderung von Maßnahmen durch Bund und Land. In der kommunalen Bilanz sind Förderungen des Anlagevermögens als Sonderposten auszuweisen. Die Sonderposten sind entsprechend der Nutzungsdauer des jeweiligen Vermögensgegenstandes im Ergebnisplan linear ertragswirksam aufzulösen. Die ebenfalls je Vermögensgegenstand linear durchzuführenden Abschreibungen werden somit im Ergebnis zum Teil durch die Erträge aus der Sonderpostenauflösung kompensiert. Insbesondere die Auswirkungen des Baus der Wehrhahnlinie finden sich in diesen Positionen wieder. Der Ansatz korrespondiert mit dem geplanten Anstieg der Abschreibungsaufwendungen.

Die Ansätze der Stadt sind plausibel.

### Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten plant die Stadt Düsseldorf, dass insbesondere die Erträge aus Benutzungsgebühren steigen werden. Sie erwartet Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent. Der Anstieg der Benutzungsgebühren korrespondiert mit steigenden Aufwendungen.

### Sonstige ordentliche Erträge

Der Haushaltsplan einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2017 sieht vor, dass die sonstigen ordentlichen Erträge um 15 Mio. Euro steigen sollen. Der Planung liegen im Wesentlichen folgende Sachverhalte zu Grunde:

Der passive Rechnungsabgrenzungsposten der Stadt enthält einen Betrag, der einer Rücklage des BgA U-Bahn entspricht. Diese Rücklage wurde nach altem, kameralem Haushaltsrecht gebildet. Die Stadt löst den passiven Rechnungsabgrenzungsposten im neuen Rechnungswesen jährlich anteilig ertragswirksam auf. Die Auflösung entspricht der konsumtiven Verwendung der zurückgelegten Mittel. Im Zeitraum 2009 bis 2013 sind diese Erträge von zwölf auf 19 Mio. Euro gestiegen. Bis zum Jahr 2017 plant die Stadt mit Erträgen von 26 Mio. Euro

In den Jahren 2014 bis 2017 plant die Stadt zudem Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen ein.

### Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Erträge insgesamt</b>	<b>3.233</b>	<b>17.912</b>	<b>14.069</b>	<b>9.915</b>	<b>9.915</b>
Davon für den Bereich					
Gemeindestraßen	736	9.162	5.624	5.374	5.374
Gebäude	1.328	4.257	3.836	0	0
Umwelt- und Gewässerschutz	0	4.493	4.608	4.541	4.541

Nach § 36 Abs. 6 Satz 2 Gemeindehaushaltsverordnung NRW sind Rückstellungen aufzulösen, wenn der Grund hierfür entfallen ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn absehbar ist, dass eine Rückstellung nicht in Anspruch genommen wird. Sofern absehbar ist, dass Rückstellungen nicht

in Anspruch genommen werden, sind sie aufzulösen. Eine planmäßige Veranschlagung von Erträgen aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen im Haushaltsplan kommt insofern in der Regel nicht Betracht.

Die Stadt Düsseldorf hat sich bewusst für die Veranschlagung entschieden. Diese erhöhe ihrer Auffassung nach die Transparenz des Haushaltsplans. Beispielsweise sehe der Masterplan Schulen noch bis 2020 die Sanierung, Modernisierung und den Neubau von städtischen Schulgebäuden vor. Die Maßnahmen würden zum Teil über die Inanspruchnahme der Instandhaltungsrückstellungen finanziert. Die Inanspruchnahme wäre aufwandsmindernd bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zu veranschlagen. In diesem Fall würde jedoch nicht deutlich, in welchem Umfang die Stadt Mittel für die Maßnahmen des Masterplans aufbringe. Im Jahresabschluss bucht die Stadt die Vorgänge entsprechenden den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Die Stadt rechnet damit, im mittelfristigen Planungszeitraum jährlich Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden von 15 Mio. Euro erzielen zu können. Gegenüber dem Ergebnis 2013 wäre das eine Steigerung um sechs Mio. Euro. Die Stadt Düsseldorf hat die Höhe der veranschlagten Erträge nachvollziehbar erläutert.

Die Stadt plant zudem damit, dass die Erträge aus Bußgeldern bis zum Jahr 2017 um drei Mio. Euro steigen werden.

Die Planung der sonstigen ordentlichen Erträge ist insgesamt plausibel. Über allgemeine Planungsrisiken hinausgehende Risiken sieht die GPA NRW nicht.

### **Personal- und Versorgungsaufwendungen**

Die Stadt Düsseldorf plant, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen gegenüber dem Ergebnis 2013 sinken werden. Bis 2017 um insgesamt 36 Mio. Euro. Folgende Planungsannahme wirkt sich begünstigend aus: 2013 hatte die Stadt in Folge von Besoldungserhöhungen hohe Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen zu buchen. In den Jahren bis 2017 sind geringere Beträge zuzuführen.

Mit der geplanten Entwicklung bleibt die Stadt unter dem Zielwert, den das Land NRW über die Orientierungsdaten formuliert. Als Zielwert wird eine Steigerungsrate von jährlich einem Prozent angegeben. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren bis 2017 höhere Steigerungsrate: Für 2014 3,6 Prozent, für 2015 2,2 Prozent sowie für 2016 und 2017 1,6 bzw. 1,7 Prozent.<sup>4</sup>

Die geplanten Haushaltsansätze kann die Stadt erreichen, wenn sie sich an den selbst gesteckten Rahmen der Personalkostenbudgetierung hält. Insofern besteht Handlungsbedarf für die Stadt.

### **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant die Stadt bis zum Jahr 2017 einen Anstieg von drei Prozent jährlich. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren bis 2017 hingegen niedrigere Steigerungsrate: Für 2014 2,9 Prozent, für 2015 1,1 Prozent sowie für 2016 und 2017 2,5 Prozent.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Finanzprognose DStGB 2014 - 2017 vom 23. Juni 2014

Die GPA NRW sieht in den Ansätzen der Stadt keine über allgemeine Planungsrisiken hinausgehenden zusätzlichen Risiken.

### **Transferaufwendungen**

Aus den Transferaufwendungen stellt die GPA NRW die Steuerbeteiligungen, die Landschaftsumlage und die Solidaritätsumlage gesondert dar:

- **Steuerbeteiligungen:**  
Die Gewerbesteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung „Fonds Deutsche Einheit“ hat die Stadt auf Basis des veranschlagten Gewerbesteueraufkommens kalkuliert.
- **Landschaftsumlage:**  
Dem Ansatz für die Landschaftsumlage hat die Stadt Düsseldorf den vom Landschaftsverband Rheinland (LVR) vorgesehenen Umlagesatz zu Grunde gelegt. Des Weiteren hat die Stadt die Entwicklung der eigenen Steuerkraft berücksichtigt. Die Bedarfsumlage des LVR im Jahr 2014 hat die Stadt ebenfalls eingerechnet.
- **Solidaritätsumlage:**  
Die Höhe der Solidaritätsumlage hat die Stadt auf Grundlage des Stärkungspaktgesetzes berechnet. Da sie für die Folgejahre keine verlässlichen Planungswerte ermitteln konnte, hat sie den Planansatz 2014 fortgeschrieben.

Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW weitere Transferaufwendungen: Diese werden im Wesentlichen durch Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und die Sozialtransferaufwendungen geprägt.

- **Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke:**  
Die Stadt Düsseldorf rechnet damit, dass diese Aufwendungen weiter steigen. Bis 2017 kalkuliert sich eine jährliche Steigerungsrate von zwei Prozent. Im Wesentlichen plant sie die Aufwandssteigerungen jedoch nur für das Jahr 2014. Zu berücksichtigen ist, dass die Stadt verschiedene Aufwendungen ab 2014 als Zuweisungen und Zuschüssen erfasst. Die Kontierungsvorgaben für die Finanzstatistik haben sich verändert. Zuvor hatte die Stadt verschiedene Aufwandspositionen als Sozialtransferaufwand gebucht. Für die Folgejahre kalkuliert die Stadt in etwa mit gleichbleibenden Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke.  
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke steigen insbesondere durch den Ausbau der U-3 Betreuung im Produkt Tageseinrichtungen.
- **Sozialtransferaufwendungen:** Die Stadt hat den Ansatz gegenüber dem Vorjahr reduziert. Verschiedene Aufwendungen erfasst die Stadt künftig als Zuweisungen und Zuschüssen sowie bei den Erstattungen von Aufwendungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit. Letztere werden den sonstigen ordentlichen Aufwendungen zugeordnet.

Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes sehen für die Sozialtransferaufwendungen Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent vor. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen ihrerseits damit, dass die sozialen Leistungen ungebremst steigen. Sie erwarten folgende Steigerungsraten: Für 2014: 3,9 Prozent; 2015: 3,7 Prozent; 2016 und 2017: jeweils 4,0 Prozent. Der Prognose liegt die Einschätzung zu Grunde, dass weiterhin hohe Steigerungsraten bei der Jugendhilfe,

der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege sowie bei den Kosten der Unterkunft zu erwarten sind.

Die Planung der Stadt ist risikobehaftet.

### **Sonstige ordentliche Aufwendungen**

Bei dieser Position rechnet die Stadt mit einer deutlichen Aufwandssteigerung. Dieser liegen verschiedene Sachverhalte zu Grunde:

Die Stadt plant mit steigenden Aufwendungen aus der Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende. Eine Entlastung erwartet sie hingegen aus der Leistungsbeteiligung bei Teilhabeleistungen.

Gegenüber dem Ergebnis 2013 kalkuliert die Stadt mit höheren Aufwendungen aus Wertveränderungen beim Umlaufvermögen, insbesondere von Forderungen. Im Haushaltsplan kalkuliert sie gegenüber 2013 um neun Mio. Euro höhere Aufwendungen.

Der Haushaltsplan 2014 enthält ein „Parkkonto“ für U-3 Maßnahmen: „übrige weitere sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für Ausbau von Betreuungsplätzen für unter Dreijährige“. Über das Parkkonto stellt die Stadt benötigte Aufwandsmittel für städtische Kindertagesstätten oder für Kindertagesstätten freier Träger zur Verfügung. Zum Zeitpunkt der Planaufstellung standen die Empfänger der Mittel noch nicht fest. Bis zum 2017 enthält der Haushaltsplan Ansätze von 64 Mio. Euro. Die Haushaltsausführung plant die Stadt entsprechend den Kontierungsvorschriften über die richtigen Konten.

Wertveränderungen bei Sach- und Finanzanlagen plant die Stadt bis 2017 nicht. Sie sind für sie nicht planbar. In den ersten NKF-Jahren hat sie Wertveränderungen beim Sach- und Finanzanlagevermögen von insgesamt 42 Mio. Euro gebucht.

Die Ansätze der sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind aus Sicht der GPA NRW nachvollziehbar.

### **→ Feststellung**

Die Verbesserung der Jahresergebnisse plant die Stadt vorrangig über die Ertragsseite. Insbesondere plant sie höhere Erträge aus Steuern und Zuwendungen. Diese hängen zu einem großen Teil von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie sind immanent risikobehaftet.

Die Stadt plant für die Personal-, Versorgungs- und Transferaufwendungen eine Entwicklung, die sich positiv vom landesweiten Trend abhebt. Positive Effekte kann sie auf Grund der günstigen strukturellen Rahmenbedingungen erzielen.

Insgesamt ist die Planung plausibel und geeignet, die aufgezeigte strukturelle Lücke zu schließen. Zusätzlichen Handlungsbedarf sieht die GPA NRW nicht.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Düsseldorf.

#### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düsseldorf
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	93,4
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	66,7
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	81,0
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	1,8
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	31,2
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	7,6
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	38,4
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	129,1
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	94,7
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	123,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	1,6
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	0,7
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	57,9
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	8,9
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	21,3
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	20,1
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	33,8

#### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düsseldorf
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-252
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-106
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	2.201

### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düsseldorf
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	96,3
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	66,2
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	80,2
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	1,1
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	31,5
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	7,8
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	36,6
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	146,8
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	93,4
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	109,1
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	47
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	1,5
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	0,8
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	57,9
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	10,1
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	20,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	19,6
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	36,7

### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düsseldorf
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-142
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	63
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	2.201

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Düsseldorf sind die höchsten im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte. Zudem besitzt keine Kommune in Nordrhein-Westfalen mehr Eigenkapital je Einwohner als die Stadt. Die Fehlbetragsquote der Stadt ist die niedrigste der nordrhein-westfälischen Großstädte. Seit der Umstellung auf das NKF konnten die ordentlichen Erträge der Stadt Düsseldorf die ordentlichen Aufwendungen bisher jedoch nur in den Jahren 2010 und 2013 decken. Negative Jahresergebnisse haben auch in Düsseldorf zu einem Verzehr des Eigenkapitals geführt.

Die Stadt Düsseldorf begegnet im Zeitraum 2009 bis 2013 dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens durch eine entsprechende Investitionstätigkeit. Sie konnte darüber hinaus den Wert ihres Anlagevermögens steigern.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Düsseldorf wird überdurchschnittlich stark durch Abschreibungsaufwendungen belastet. Die niedrige Drittfinanzierungsquote zeigt zudem auf, dass die entlastende Wirkung der Sonderposten geringer ist als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. Die Drittfinanzierungsquote ist seit 2009 von 46 auf 33 Prozent gesunken.

Die gute Situation der Haushaltswirtschaft der Stadt Düsseldorf wird über die Kennzahlen zur Finanzlage deutlich:

- Sie kann ihr Anlagevermögen zu über 90 Prozent aus langfristig gebundenem Kapital finanzieren.
- Bis 2012 verfügte die Stadt an allen Bilanzstichtagen über eine ausreichende Liquidität (2. Grades) zur Finanzierung der kurzfristigen Verbindlichkeiten.
- Die niedrige Quote kurzfristiger Verbindlichkeiten und die geringe Belastung durch Zinsaufwendungen bewertet die GPA NRW ebenfalls positiv.
- Des Weiteren verfügt die Stadt Düsseldorf – mit Ausnahme des Jahres 2011 - über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die Stadt Düsseldorf hat in den Jahren 2011 bis 2013 dennoch Kredite zur Liquiditätssicherung von der eigenen Holding GmbH aufgenommen.

Die Stadt Düsseldorf profitiert nicht nur von der guten Eigenkapitalausstattung. Sie verfügt zudem über die stärkste Steuerkraft der kreisfreien Städte. Diese Position kann über die Kennzahlen allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner und Netto-Steuerquoten abgelesen werden. Bei beiden Kennzahlen erreicht die Stadt Maximalwerte.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Stadt Düsseldorf konnte seit der Umstellung auf das NKF bisher in allen Jahren ausgeglichene Haushalte vorlegen.
- Ihre Jahresergebnisse je Einwohner liegen in allen Jahren über dem Mittelwert der Vergleichsstädte. Im Jahr 2010 erzielte sie das beste Ergebnis im Vergleich.
- Die Stadt hat die höchsten Eigenkapitalquoten der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Durch die Jahresfehlbeträge ist jedoch auch ihr Eigenkapital in den zurückliegenden Jahren gesunken. Die Stadt kann weiterhin eine Ausgleichsrücklage ausweisen.
- Das von der GPA NRW berechnete strukturelle Ergebnis 2013 weist eine Lücke von 93 Mio. Euro aus. Die Planung der Stadt ab 2014 Überschüsse erzielen zu können, ist jedoch plausibel und geeignet, die aufgezeigte strukturelle Lücke zu schließen. Zusätzlichen Handlungsbedarf sieht die GPA NRW nicht.
- Die Stadt Düsseldorf verfügte seit Umstellung auf das neue Rechnungswesen insgesamt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.

- Der Stadt stehen die höchsten Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner zur Verfügung. Bedingt durch ihre hohe Steuerkraft ist sie abundant, d.h. sie erhält keine Schlüsselzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. In der folgenden Tabelle hat die GPA NRW Risiken zusammengestellt, die sie in der Finanzprüfung festgestellt hat.

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation

### Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Stadt Düsseldorf für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen.

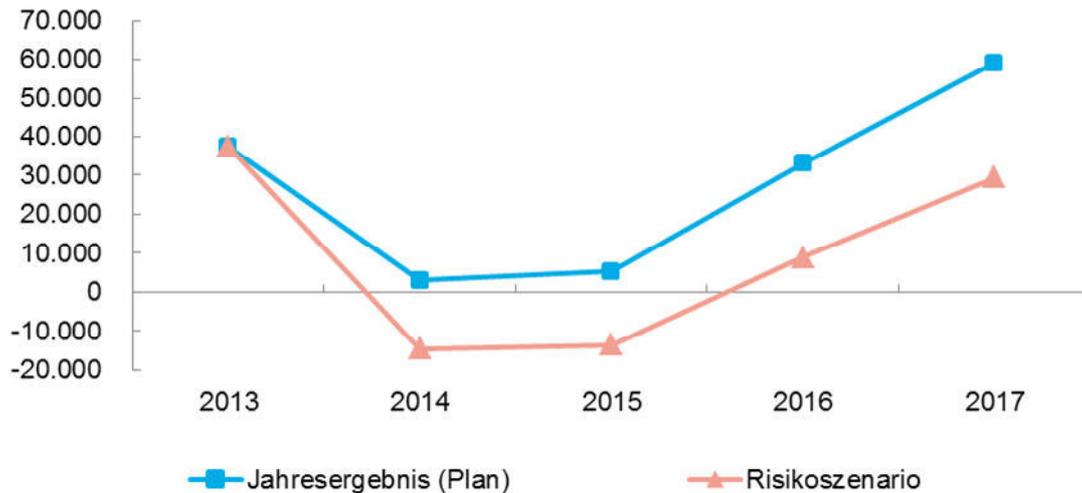
Im Risikoszenario stellt die GPA NRW ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 dar.

### Planergebnis und Risikoszenario bis 2017 in Tausend Euro

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbsteuer: Auf Basis des strukturellen Ergebnisses 2013 (Mittelwert der Jahre 2010 bis 2013) rechnet die GPA NRW angelehnt an die Orientierungsdaten des Landes für das Jahr 2014 mit einer Steigerungsrate von 3,3 Prozent. Für die Folgejahre hat die GPA NRW die von der Stadt angesetzten Steigerungsraten übernommen.	960.871	980.193	19.322
Sozialtransferaufwendungen: Auf Basis des Haushaltsansatzes 2014 rechnet die GPA	259.838	249.436	10.403

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
NRW exemplarisch ab dem Jahr 2015 mit jährlichen Steigerungsraten von zwei Prozent. Sie simuliert damit, dass Sozialtransferaufwendungen stärker steigen könnten, als von der Stadt Düsseldorf angenommen wird.			

### Risikoszenario und Haushaltsplanung



Die von der GPA NRW gemachten Annahmen sollen beispielhaft aufzeigen, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Insofern erhebt das Risikoszenario der GPA NRW keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Risiken für die Stadt, die jedoch nicht konkret beziffert werden, sieht die GPA NRW in Sachverhalten, die im Bericht beschrieben sind. Zudem können bei nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten. Hingegen können an anderen Stellen ungeplante Ergebnisverbesserungen Risiken abmildern oder aufheben.

Die Stadt Düsseldorf hat erkannt, dass die Volatilität der Gewerbesteuer ein Risiko für den Haushalt darstellt. Im Haushalt 2013 hat sie erstmals gezielt Maßnahmen zur Risikovorsorge in den Haushaltsplan aufgenommen:

- moderate Erhöhung von Gebühren und Entgelten,
- Steigerung der Gewinnabführung der beteiligten Unternehmen,
- Reduzierung der Zuschüsse der Stadt an beteiligte Unternehmen,
- Verzicht auf neue Investitionen sowie Verschiebung von Investitionsmaßnahmen,
- Kompensierung der Auswirkungen von Tarifsteigerungen sowie der Erhöhung der Besoldung und Versorgungsbezüge innerhalb des Personaletats,
- pauschale Kürzung von disponiblen Aufwendungen sowie

- Erlöse aus zusätzlichen Grundstücksverkäufen.

Über diese Maßnahmen versucht die Stadt, Gewerbesteuerausfälle aufzufangen. Im Haushalt 2014 hat die Stadt die Risikovorsorge fortgeschrieben.

Die Stadt setzt zudem ein Finanzcontrolling-Verfahren ein. Hierüber kann sie erkennen, wenn der Haushaltsvollzug vom Plan abweicht. Sofern notwendig, kann sie frühzeitig Maßnahmen ergreifen, um gegenzusteuern.

Die GPA NRW bestärkt die Stadt Düsseldorf darin, Risiken weiterhin konkret einzuschätzen. Die Stadt sollte darauf aufbauend fortlaufend entscheiden, ob und wie sie einzelne Risiken minimiert. Zudem sollte sie weiterhin festlegen, inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge betreibt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält es für wichtig, dass die Stadt Düsseldorf ihre Risikoeinschätzung mit konkreten Handlungsoptionen verknüpft. Dies könnte geschehen, indem die Stadt konkrete Maßnahmen vorbereitet.

## Haushaltskonsolidierung

Jede Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen die Kommunen freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Gegebenenfalls ist über Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sicherzustellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

### Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach KAG	Haushaltskonsolidierung - Beiträge
Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte umstellen	Haushaltskonsolidierung - Gebühren

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

### Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahreser-

gebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs sowie der Solidarumlage nach dem Stärkungspaktgesetzes (StPaktG). Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

Als Sondereffekt hat die GPA NRW für das Jahr 2013 Abschreibungen auf Finanzanlagen berücksichtigt. Die Stadt hat diese Abschreibungen nicht ergebniswirksam sondern direkt gegen die allgemeine Rücklage gebucht.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2009 weist die GPA NRW in der Zeitreihe bis 2017 als kommunalen Steuerungstrend aus.<sup>5</sup>

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ist-Werte 2009 bis 2013, ab 2014 Plan-Daten

Die Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

#### → **Feststellung**

Ausgehend vom Basisjahr 2009 stellt die GPA NRW insgesamt einen negativen Steuerungstrend fest. Das bereinigte Jahresergebnis 2017 soll sich gegenüber dem Basisjahr 2009 insgesamt um 79 Mio. Euro verschlechtern.

Schwankungen in den Jahren 2011 bis 2014 lassen sich maßgeblich auf Veränderungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen zurückführen. Tarif- und Besoldungsanpassungen haben sich auf die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen ausgewirkt. Die hiermit

<sup>5</sup> Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

einhergehenden Aufwandsbuchungen haben die Jahresergebnisse unterschiedlich stark belastet. In den Jahren 2011 und 2013 wäre das bereinigte Ergebnis ohne diese Effekte beispielsweise besser.

Das bereinigte Jahresergebnis 2010 profitierte von hohen Erträgen aus der Veräußerung von Grundstücken im Bereich des Kö-Bogens und an der Rather Straße.

Die GPA NRW stellt keine nennenswerten Effekte fest, durch die die Stadt in den Folgejahren die bereinigten Jahresergebnisse wesentlich verbessern konnte. Insbesondere steigende Sozialtransferaufwendungen und höhere Zuschüsse haben sich auf die bereinigten Jahresergebnisse ausgewirkt. Von den im Haushalt 2013 benannten Maßnahmen zur Risikovorsorge kann die Stadt bisher vornehmlich über Erlöse aus zusätzlichen Grundstücksverkäufen sowie aus höheren Gewinnabführungen der beteiligten Unternehmen positive Effekte erzielen. Diese wirken jedoch nur auf einzelne Jahre.

Sofern die weitere städtische Planung eintritt werden sich die bereinigten Ergebnisse gegenüber dem Status Quo zunächst verbessern. Allerdings sind die bis 2017 geplanten Ergebnisverbesserungen von der Entwicklung der Positionen abhängig, die die GPA NRW im kommunalen Steuerungstrend bereinigt. Die Entwicklung ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Steigen insbesondere die Steuererträge nicht wie erhofft oder treten andere ungeplante Ergebnisverschlechterungen ein, hat die Stadt eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu intensivieren. Möglichkeiten hat sie über die avisierten Risikovorsorge-Maßnahmen bereits selbst aufgezeigt. Weitere Möglichkeiten, die die GPA NRW bei den kommunalen Abgaben sieht, zeigt sie in den folgenden Abschnitten auf.

## Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>6</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	2.503	2.584	2.674	3.078	2.984
Abschreibungen auf das Straßennetz	23.811	24.193	25.120	25.845	26.364
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>

<sup>6</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

## Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

### Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Beiträge werden hiernach auf Grundlage tatsächlicher Kosten erhoben.

In über 90 Prozent aller neu anzulegenden Erschließungsanlagen schließt die Stadt Düsseldorf städtebauliche Verträge, Durchführungsverträge sowie Erschließungsverträge nach den Bestimmungen des BauGB mit Investoren ab. Beim Verkauf städtischer Grundstücke vereinbart sie in der Regel die Ablösung des Erschließungs- und Kanalanschlussbeitrages mit den Käufern. Insofern wendet die Stadt nur noch in Einzelfällen eigene Haushaltsmittel auf. Auch bei seit Jahrzehnten angelegten, jedoch noch unfertigen Straßen bringt sie noch eigene Haushaltsmittel zur Erst- bzw. Restherstellung auf. Die Beitragsabrechnung erfolgt jeweils innerhalb von drei Jahren nach Entstehung der Beitragspflicht. Die Stadt Düsseldorf verzichtet auf das Erheben von Vorausleistungen, da hiermit ein erhöhter Verwaltungsaufwand verbunden ist. Maßnahmen führt die Stadt nur dann durch, wenn deren Finanzierung über den Haushalt gewährleistet ist. Soweit Fremdfinanzierungszinsen anfallen, zieht sie diese in den beitragsfähigen Aufwand ein.

### Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Stadt Düsseldorf erhebt Straßenbaubeiträge auf Grundlage einer Satzung. Diese beschränkt sich auf den erschließungsbeitragsrechtlichen Anlagenbegriff. Nahezu alle kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen verwenden inzwischen den weiter gehenden Anlagenbegriff des KAG. Über diesen können auch Straßen im Außenbereich abgerechnet werden. Die Stadt Düsseldorf geht nicht davon aus, dass eine Änderung ihrer Satzung zu einer spürbar höheren Anzahl von abrechenbaren Maßnahmen führt. Sie erwartet keinen wirtschaftlichen Nutzen, wenn sie Wirtschaftswege in die Beitragserhebung einbezieht. Dies wäre über den erweiterten Anlagenbegriff möglich. Wirtschaftswege haben am Gesamtstraßennetz der Stadt einen geringen Anteil.

Die von der Satzung der Stadt festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen innerhalb der vom Städte- und Gemeindebund genannten Spanne, jedoch am unteren Rand.

## Organisatorische Rahmenbedingungen

Die im Bauverwaltungsamt angesiedelte Beitragsabteilung wird durch vielfältige Informationsquellen in städtebauliche Verfahren und bei straßenbaulichen Maßnahmen eingebunden. Sie wird sowohl in Bebauungsplanverfahren als auch in Umlaufverfahren zu straßenbaulichen Planungen beteiligt. Bei Kanalbaumaßnahmen wird sie um eine beitragsrechtliche Stellungnahme gebeten. Ferner erhält die Beitragsabteilung von laufenden Instandsetzungsmaßnahmen durch Baustellenlisten und Informationen des Amtes für Verkehrsmanagement über straßenbauliche Maßnahmen Kenntnis.

Somit ist sichergestellt, dass Refinanzierungsmöglichkeiten zeitnah auch unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden können. Zudem ist gewährleistet, dass Straßenbaubeiträge, die

im Zuge von Kanalbaumaßnahmen<sup>7</sup> entstehen, erhoben und dem städtischen Haushalt zugeführt werden.

→ **Feststellung**

Den möglichen Rahmen zur Beteiligung der Beitragspflichtigen an den Kosten der Straßenerneuerung schöpft die Stadt Düsseldorf nicht vollständig aus.

Konkrete Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Beitragsabrechnung und der Einbindung in die Bauleitplanung waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Düsseldorf das Anheben der Anteile der Beitragspflichtigen zu prüfen und nach eigenem Ermessen eine Anpassung der Straßenbaubeitragsatzung in Anlehnung an rechtlich zulässige Höchstsätze vorzunehmen.

## Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenaushalte Straßenreinigung, Abwasser, Abfall und Friedhöfe intensiv betrachtet. Im Bericht der überörtlichen Prüfung 2008 hatte die GPA NRW der Stadt Düsseldorf empfohlen, die kalkulatorische Abschreibung auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte zu berechnen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf ermittelt die Abschreibung in ihren Gebührenkalkulationen weiterhin auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Handlungsmöglichkeiten ergeben sich insofern weiter aus den Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung.

## Steuern

Im interkommunalen Vergleich ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Düsseldorf wie folgt ein:

### Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Düsseldorf	fiktiver Hebesatz	kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Düsseldorf	Mittelwert kreisfreie Städte <sup>8</sup>	Maximum kreisfreie Städte <sup>8</sup>
Grundsteuer A	156	209	225	239	375
Grundsteuer B	440	413	551	545	750
Gewerbsteuer	440	411	464	469	520

<sup>7</sup> Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen

<sup>8</sup> ohne Städteregion Aachen

→ **Feststellung**

Der Hebesatz der Grundsteuer A ist seit Jahren unverändert. Im Jahr 2008 hat die Stadt Düsseldorf den Hebesatz der Grundsteuer B von 460 v. H. auf 440 v. H. gesenkt. Den Hebesatz der Gewerbesteuer hat sie 2009 gesenkt: von 445 v. H. auf ebenfalls 440 v. H. Die GPA NRW sieht aktuell kein Erfordernis, Hebesätze anzuheben.

Unberührt von der aktuellen Situation kann auch die Stadt Düsseldorf über die Höhe der Hebesätze ihre Ertragslage steuern.

**Haushalts- und Jahresabschlussanalyse**

**Vermögenslage**

Aus der Vermögensstruktur der Stadt können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

**Vermögen in Tausend Euro**

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	11.392.961	11.414.602	11.514.193	11.578.443	11.680.009	11.673.108
Umlaufvermögen	569.345	382.266	389.654	263.956	199.850	258.438
Aktive Rechnungsabgrenzung	82.311	103.804	117.374	133.992	155.012	176.911
<b>Bilanzsumme</b>	<b>12.044.618</b>	<b>11.900.672</b>	<b>12.021.221</b>	<b>11.976.392</b>	<b>12.034.871</b>	<b>12.108.458</b>

Die Anlagenintensität der Stadt Düsseldorf beträgt 96 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge benötigt. Ein Vermögensverzehr sollte insofern vermieden werden. Das gilt zumindest bei einem im Wesentlichen unveränderten Aufgabenbestand.

Der Vermögensbestand ist regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Dabei sollte die Stadt ihre finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Zudem sollte sie die folgenden Fragen wiederkehrend beantworten:

- Welches Anlagevermögen wird zukünftig benötigt?
- Kann das Vermögensportfolio optimiert werden?

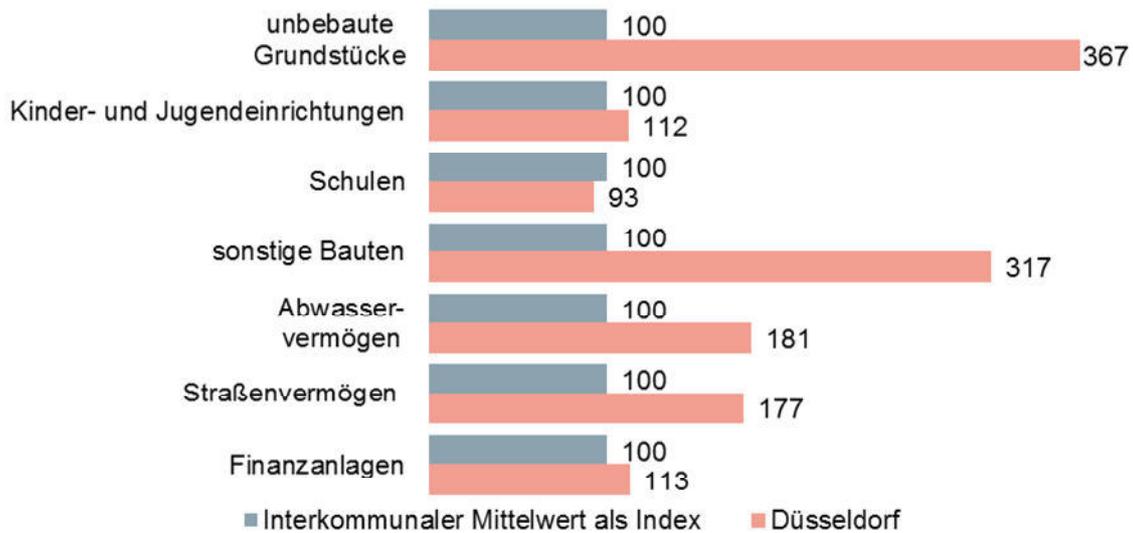
Diskussionen über den Standard des Vermögens sind umso intensiver zu führen, je angespannter die Haushaltssituation der Stadt ist.

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.170.020	2.167.037	2.133.478	2.144.440	2.139.607	2.142.672
Kinder- und Jugendeinrichtungen	76.108	75.223	77.817	83.615	87.125	91.765
Schulen	759.408	759.972	765.101	770.184	769.693	754.003
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1.358.715	1.339.849	1.335.778	1.352.496	1.348.262	1.305.836
Infrastrukturvermögen	3.919.477	3.820.039	3.790.309	3.738.334	3.796.336	3.839.864
davon Straßenvermögen	2.920.161	2.894.763	2.876.447	2.845.853	2.925.148	2.989.812
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	839.073	772.137	753.432	734.101	717.458	698.346
sonstige Sachanlagen	1.003.728	1.157.465	1.332.499	1.423.014	1.505.387	1.533.442
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>9.287.456</b>	<b>9.319.585</b>	<b>9.434.981</b>	<b>9.512.083</b>	<b>9.646.409</b>	<b>9.667.582</b>
Immaterielle Vermögensgegenstände	1.412	1.795	2.191	2.177	2.192	2.100
Finanzanlagen	2.104.094	2.093.221	2.077.022	2.064.183	2.031.407	2.003.427
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>11.392.961</b>	<b>11.414.602</b>	<b>11.514.193</b>	<b>11.578.443</b>	<b>11.680.009</b>	<b>11.673.108</b>

Das Sachanlagevermögen hat einen Anteil von ca. 82 Prozent am gesamten Anlagevermögen der Stadt Düsseldorf. Das Gebäudevermögen (insbesondere Schulen und sonstige Geschäftsgebäude) sowie das Infrastrukturvermögen (insbesondere Brücken, Tunnel und Straßen sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen) stellen die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens dar.

## Vermögensbild



Für das Vermögensbild hat die GPA NRW Vermögenswerte je Einwohner ermittelt. Zu den sonstigen Bauten zählen Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden. Das Straßenvermögen umfasst Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen langfristig von der Stadt zur Verfügung gestellt werden muss. Nicht zuletzt im Rahmen der Verpflichtung zur dauerhaften Aufgabenerfüllung ist es deshalb wichtig, dass die Stadt angemessen in ihr Anlagevermögen investiert. Ein ungewollter Werteverzehr könnte für die Zukunft ein erhebliches Risiko für den Haushalt darstellen. Notwendige Investitionen werden zwangsläufig anstehen.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen. Die Ergebnisrechnung wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen, die zum Vermögenserhalt unabdingbar sind, belastet. Die entlastende Wirkung der Drittfinanzierung greift die GPA NRW in den Berichtsabschnitten Beiträge und bilanzielle Abschreibungen auf.

Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind gebührenfinanziert. Insofern gelten die belastenden Faktoren für dieses Vermögen nicht. Zumindest solange die Stadt kostendeckende Gebühren erhebt.

## Investitionen

Einen Hinweis darauf, ob die Stadt Düsseldorf im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr durch Investitionen in gleicher Höhe begegnet ist, gibt die Investitionsquote. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

### Korrigierte Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	254.404	322.485	279.960	327.723	222.143
abzgl. Korrektur der Eröffnungsbilanz	16.305	8.119	811	91.260	0
abzgl. Korrektur "Finanzanlagen"	11.078	13.191	7.233	8.763	11.000
<b>Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro</b>					
Abgänge AV	59.131	50.204	41.963	47.372	51.876
abzgl. Korrektur der Eröffnungsbilanz	5.792	0	0	5.551	0
+ Abschreibungen AV	173.632	173.416	174.813	175.939	179.190
abzgl. Korrektur "Finanzanlagen"	11.078	13.191	7.233	8.763	11.000
<b>= Werteverzehr AV gesamt</b>	<b>215.893</b>	<b>210.429</b>	<b>209.543</b>	<b>208.996</b>	<b>220.065</b>
<b>Investitionsquote</b>	<b>110</b>	<b>149</b>	<b>133</b>	<b>113</b>	<b>101</b>
<b>Investitionsquote (ohne Korrekturen)</b>	<b>109</b>	<b>144</b>	<b>129</b>	<b>147</b>	<b>96</b>

Im Zuge der Jahresabschlussarbeiten 2009 bis 2012 hat die Stadt Düsseldorf Korrekturen der Wertansätze der Eröffnungsbilanz vorgenommen. Hiervon wurde auch das Anlagevermögen berührt. Die GPA NRW hat diese Sachverhalte bereinigt.

Des Weiteren hat die GPA NRW Zugänge und Abschreibungen bei den Finanzanlagen bereinigt. Die bereinigten Buchungen stehen im Zusammenhang mit Kapitalzuführungen an verbundene Unternehmen. Auf die Ausführungen im Abschnitt „Finanzanlagen“ wird verwiesen.

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat in den Jahren 2009 bis 2013 den Werteverzehr durch Investitionen in vollem Umfang kompensiert.

Die folgende Tabelle zeigt, in welche Vermögenspositionen die Stadt Düsseldorf überwiegend investiert hat. Des Weiteren zeigt die GPA NRW nach Vermögenspositionen differenzierte Investitionsquoten auf.

### Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2009 bis 2013

Vermögensposition	Bereinigte Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	Differenzierte Investitionsquote
Betriebs- und Geschäftsausstattung	39.887	129
Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen	32.491	26
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	30.546	24
Schulen	19.554	21
Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge	18.092	28

Bei der differenzierten Betrachtung sind nicht nur die im Anlagenspiegel ausgewiesenen Bruttoinvestitionen zu berücksichtigen. Auch die unter „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ bilanzierten investiven Auszahlungen müssten den künftigen Vermögenspositionen zugeordnet werden. Immerhin hat die Stadt Düsseldorf in den Jahren 2009 bis 2013 973 Mio. Euro und

damit 79 Prozent der Zugänge beim Anlagevermögen zunächst als sogenannte geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau bilanziert. Diese Buchungen nimmt sie vor, da sich Baumaßnahmen in der Regel über mehrere Jahre erstrecken. Die neuen Vermögensgegenstände darf die Stadt erst aktivieren, wenn sie in Betrieb genommen werden. Mehr als 400 Mio. Euro entfallen alleine auf Investitionen in die Wehrhahnlinie. Darüber hinaus entfällt ein weiterer Großteil auf Investitionen in Gebäude und Straßen. Würden diese Investitionen eingerechnet, ergäben sich deutlich höhere differenzierte Investitionsquoten.

→ **Feststellung**

In den Jahren 2009 bis 2013 hat die Stadt Düsseldorf vorrangig in ihr Infrastrukturvermögen investiert.

## Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Stadt eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat längst mögliche Gesamtnutzungsdauern für die Straßen festgelegt. Für das Gebäudevermögen hat sie eher mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt.

Grundsätzlich besteht für lange Nutzungsdauern eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände außerplanmäßig abzuschreiben sind. Ob sich lang gewählte Zeiträume nachhaltig negativ auf zukünftige Ergebnisse auswirken können, hängt davon ab, ob vor Ablauf der Nutzungsdauer mit Ersatzinvestitionen gerechnet werden muss.

Der Anlagenabnutzungsgrad sowie eine tiefergehende Betrachtung der Altersstruktur können Hinweise darauf geben,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Die GPA NRW hat für das Straßenvermögen einen Anlagenabnutzungsgrad von 34 Prozent ermittelt. Ein Anlagenabnutzungsgrad größer als 50 Prozent würde auf eine Überalterung des Vermögens hindeuten. Neben der Investitionstätigkeit müsste auch der Umfang von Instandhaltungsmaßnahmen in die Betrachtung einbezogen werden. Hierdurch würde die Betrachtung, inwieweit tatsächlich ein Investitionsstau vorliegt, vervollständigt. Auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“ wird verwiesen.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	1.885.468	1.881.262	1.878.388	1.871.815	1.865.531	1.861.582
Beteiligungen	12.108	12.120	12.070	12.320	12.320	12.320
Sondervermögen	79.228	79.925	81.204	78.276	54.974	54.974
Wertpapiere des Anlagevermögens	11.413	13.175	13.178	13.173	24.596	23.554
Ausleihungen	115.876	106.740	92.182	88.599	73.986	50.997
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>2.104.094</b>	<b>2.093.221</b>	<b>2.077.022</b>	<b>2.064.183</b>	<b>2.031.407</b>	<b>2.003.427</b>

Der Wert der Finanzanlagen hat sich seit dem Eröffnungsbilanzstichtag geringfügig verringert. Die GPA NRW führt wesentliche Veränderungen auf:

- Im Rahmen des Jahresabschlusses 2012 hat die Stadt Vermögen der rechtlich unselbstständigen Stiftungen den Wertpapieren des Anlagevermögens und den unbebauten Grundstücken zugeordnet. Dieses war bisher in der Bilanzposition Sondervermögen ausgewiesen war.
- Bereits im Jahresabschluss 2009 hatte die Stadt eine andere Umbuchung vorgenommen. Sie weist einen zuvor als Ausleihungen bilanzierten Vorgang inzwischen bei der Bilanzposition aktiver Rechnungsabgrenzungsposten aus.
- Die Ausleihungen reduzieren sich zudem durch die laufende Tilgung von gewährten Darlehen kontinuierlich.

In den Jahresabschlüssen 2009 bis 2013 hat die Stadt Düsseldorf Finanzanlagen außerplanmäßig abgeschrieben. Den Abschreibungen liegen folgende Sachverhalte zu Grunde:

Die Stadt zahlt Kapitaleinlagen zur Deckung von Liquiditätsbedarfen an die Multifunktionsarena Immobiliengesellschaft GmbH & Co. KG. Im Jahr 2012 hat sie darüber hinaus eine Kapitalzuführung an die Rheinbahn AG geleistet. Die Zahlungen an die Gesellschaften aktiviert die Stadt zunächst als Zugänge bei den Finanzanlagen. Da Verluste der Gesellschaften jedoch dauerhaft deren Wert mindern, bucht die Stadt in den Jahresabschlüssen Abschreibungen bei den Finanzanlagen. Die Höhe der Abschreibungen übersteigt die Zuwendungen an die Gesellschaften.

Diese Buchungspraxis wendet die Stadt seit Umstellung auf das NKF an. Im Jahresabschluss 2013 hat sie erstmals die über das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz geänderte Regelung des § 43 Abs. 3 GemHVO NRW angewendet. Die Abschreibungen von 15 Mio. Euro hat sie unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. In der Ergebnisrechnung bildet sie somit keinen Aufwand mehr ab. Die Ergebnisverbesserung im Jahresabschluss 2013 beträgt elf Mio. Euro.

Die Verrechnung einer außerplanmäßigen Abschreibung von vier Mio. Euro mit der allgemeinen Rücklage im Jahresabschluss 2013 ist für die GPA NRW nachvollziehbar. Sofern die Stadt im Jahresabschluss feststellt, dass sich der Wert einer Gesellschaft über den Wert gezahlter Zuwendungen hinaus dauerhaft mindert, kann sie die Abschreibung mit der allgemeinen Rücklage verrechnen.

GPA NRW und Stadt Düsseldorf sind hingegen unterschiedlicher Auffassung, ob es zulässig ist, die geleisteten Zuwendungen zu aktivieren und die Beteiligungswerte zu erhöhen.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass die primäre Funktion der Zahlungen der Verlustausgleich ist. Die Zahlungen der Stadt Düsseldorf an die Multifunktionsarena Immobiliengesellschaft GmbH & Co. KG dienen weder dem Erwerb von Beteiligungen oder Wertpapieren noch sind sie als Geldanlagen zu klassifizieren. Sie dienen im besten Fall dem Werterhalt der Gesellschaft. Sie führen nicht dazu, dass neues in der Bilanz der Stadt Düsseldorf zu aktivierendes Vermögen geschaffen wird. Die städtischen Zahlungen gleichen die Verluste der Gesellschaft nicht vollständig aus. Nach Auffassung der GPA NRW ist zudem bereits zum Zuwendungszeitpunkt davon auszugehen, dass die Zahlungen den Wert der Gesellschaft nicht erhöhen können. Die Multifunktionsarena Immobiliengesellschaft GmbH & Co. KG ist seit Jahren defizitär. Dies wird u. a. aus der Höhe des Verlustvortrags aus Vorjahren deutlich. Das Eigenkapital der Gesellschaft verringert sich seit Jahren. Ein investiver Nutzen ist somit nach Ansicht der GPA NRW nicht gegeben. Eine Aktivierung der Zuwendung kommt nicht in Frage. Die Stadt Düsseldorf hat die Zahlungen insofern direkt als Aufwand zu buchen. Für die ergebnisneutrale Buchung außerplanmäßiger Abschreibungen fehlt die Grundlage. Es handelt sich erst dann um eine aktivierbare Investition, wenn es nach Ausgleich der Jahresverluste zu einer Erhöhung des Beteiligungswertes kommt. Unabhängig davon kann die Gesellschaft die erhaltenen Zahlungen für investive Zwecke nutzen, also aktivierbares Vermögen schaffen.

Die GPA NRW stützt ihre Argumentation auf die Einschätzung vergleichbarer Sachverhalte bei anderen Städten. Diese hat die GPA NRW mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales abgestimmt.

Die Stadt Düsseldorf vertritt folgende Position: Bei den Zahlungen an die Multifunktionsarena Immobiliengesellschaft GmbH & Co. KG handele es sich um Einlagen. Diese werden seitens der Gesellschaft als Kapitalzuführung gemäß § 272 Absatz 2 Nr. 4 HGB gebucht. Dies entspreche dem Willen der Stadt als Gesellschafter. Des Weiteren lasse sich anhand der Buchung der Einlage in das Kapitalkonto 2 erkennen, dass die Zahlungen nicht der Vermeidung von Jahresfehlbeträgen dienen. Mit den Zahlungen verfolge die Stadt ihrer Auffassung nach langfristige und investive Zwecke. Aus Jahresabschlüssen der Gesellschaft sei erkennbar, dass mit den Zahlungen neues Betriebsvermögen geschaffen werde. Zudem dienen die Zahlungen der Finanzierung der Arena. Sie würden von der Gesellschaft verwendet, um Tilgung und Zinsen leisten zu können. Die Stadt betont explizit, dass es sich wegen des Zusammenhangs mit dem Kapitaldienst nicht um Einlagen handele, die dem Verlustausgleich dienen. Sie untermauert ihre Erklärung mit der Aussage, dass es keine vertragliche Vereinbarung seitens der Stadt zum Verlustausgleich gebe. Mit der Benennung der genannten Zwecke erfülle die Stadt ihrer Auffassung nach die Anforderungen des MIK-Erlasses „Finanzleistungen an gemeindliche Betriebe“ vom 11. September 2014. Entsprechend des Erlasses könne sie als Zuwendungsgeber den Zweck der Zuschüsse bestimmen. Mit der Maßgabe, die Zuschüsse für Investitionen in der Gesellschaft einzusetzen, handele es sich um investive Zuschüsse im Sinne des Erlasses. Diesen von ihr verfolgten Hauptzweck lege sie sachgerecht fest. Folglich habe die Stadt Düsseldorf

aus ihrer Sicht zwei Geschäftsvorfälle zu buchen. Entsprechend ihres Willens zahle sie eine Kapitalzuführung an die Gesellschaft. Diese sei investiver Natur und erhöhe den Beteiligungswert der Gesellschaft. Zum Jahresabschluss prüfe die Stadt die Werthaltigkeit ihrer Finanzanlagen. Zu berücksichtigende Wertminderungen bucht sie als eigenständige Geschäftsvorfälle. Die Buchung der außerplanmäßigen Abschreibung sei insofern folgerichtig. Ebenso folgerichtig sei es, die außerplanmäßigen Abschreibungen mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Stadt betont, dass ihr Vorgehen geübte Praxis sei und nicht erst nach Inkrafttreten des NKF-Weiterentwicklungsgesetzes geändert wurde. Im Übrigen würde sie die Vorgänge transparent in den Jahresabschlüssen darstellen.

➔ **Feststellung**

GPA NRW und Stadt Düsseldorf sind unterschiedlicher Auffassung, ob es zulässig ist, Zuwendungen an die Multifunktionsarena Immobiliengesellschaft GmbH & Co. KG zu aktivieren und unterjährig deren Beteiligungswert zu erhöhen. Aus Sicht der GPA NRW ist dies nicht zulässig. Insofern fehlt ihrer Auffassung nach auch die Grundlage dafür, einen Großteil der Wertveränderungen erfolgsneutral gegen die allgemeine Rücklage zu buchen. GPA NRW und Stadt Düsseldorf haben ihre Standpunkte intensiv erörtert. Einen inhaltlichen Konsens haben beide Parteien in dieser Angelegenheit nicht erzielt.

## Schulden- und Finanzlage

### Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Stadt im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

#### Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)/(PLAN)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	24.057	34.214	-63.081	37.442	154.385	118.378	116.415	140.357	160.433
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-135.740	-41.152	-135.774	-126.927	-114.783	-202.948	-161.324	-65.496	23.068
<b>= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag</b>	<b>-111.683</b>	<b>-6.938</b>	<b>-198.855</b>	<b>-89.485</b>	<b>39.602</b>	<b>-84.569</b>	<b>-44.908</b>	<b>74.861</b>	<b>183.500</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-15.318	-13.756	52.095	67.251	-58.275	58.510	44.908	-74.861	-183.500
<b>= Änderung des Bestandes an eige-</b>	<b>-127.001</b>	<b>-20.694</b>	<b>-146.760</b>	<b>-22.234</b>	<b>-18.673</b>	<b>-26.060</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nen Finanz- mitteln									

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2017

Mit Ausnahme des Jahres 2011 konnte die Stadt Düsseldorf positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen. Ihr war es zudem möglich, auch die ordentliche Kredittilgung aus dem laufenden Geschäft heraus zu finanzieren. Die stabile Liquiditätslage der Stadt Düsseldorf führt zu einer Entlastung der Ergebnisrechnung. Durch die Tilgung von Kreditverbindlichkeiten konnte die Stadt die Zinslast und somit einen positiven Effekt für den Haushaltsausgleich erzielen.

In ihrer Finanzplanung bis zum Jahr 2017 geht die Stadt Düsseldorf weiter davon aus, dass die laufenden Einzahlungen die laufenden Auszahlungen in allen Jahren vollständig decken können. Zudem rechnet sie damit, dass eine Finanzierung der ordentlichen Tilgung und teilweise der investiven Auszahlungen aus dem laufenden Geschäft heraus möglich sein wird.

In den Jahren 2009 bis 2016 hat die Stadt jeweils negative Salden aus Investitionstätigkeit ausgewiesen. Hieraus resultieren Finanzmittelfehlbeträge. Diese haben sich in den Jahren 2009 bis 2013 auf 367 Mio. Euro summiert. Soweit eigene liquide Mittel nicht mehr zur Finanzierung zur Verfügung standen, hat die Stadt Kredite zur Liquiditätssicherung von der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf GmbH aufgenommen.

In den Jahren 2014 und 2015 plant die Stadt mit weiteren Finanzmittelfehlbeträgen von 129 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2014 sieht vor, dass die Stadt weitere Kredite von der Holding aufnehmen wird. Ab dem Jahr 2016 plant die Stadt Finanzmittelüberschüsse. Bis 2017 plant sie die aufgenommenen Kredite vollständig zurückzuzahlen.

**Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro**

Haushaltsjahr	IST/PLAN*	Saldo in Euro je Einwohner
2009	24.057	41
2010	34.214	58
2011	-63.081	-106
2012	37.442	63
2013	154.385	259
2014	118.378	198
2015	116.415	195
2016	140.357	235
2017	160.433	269

\* Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2017

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-106	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	63	-546	84	-82	-115	-91	42	19

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine stabile Liquiditätslage. Finanzmittelbedarfe, die durch die städtische Investitionstätigkeit entstehen, kann sie über kurzfristige Kredite der Holding decken. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum plant die Stadt Düsseldorf Kredite zur Liquiditätssicherung vollständig zu tilgen.

### Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührengleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

#### Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	136.162	120.835	109.122	95.698	86.300	42.025
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	66.000	142.000	127.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.878	2.650	2.592	2.601	2.556	2.464
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	41.418	23.210	46.341	53.314	53.304	58.140
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	22.450	12.358	17.290	15.472	20.301	17.428
Sonstige Verbindlichkeiten	56.987	56.020	62.541	43.033	43.109	66.957
Erhaltene Anzahlungen	84.984	173.611	187.549	233.771	262.303	323.296
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>344.878</b>	<b>388.684</b>	<b>425.434</b>	<b>509.889</b>	<b>609.873</b>	<b>637.310</b>
Rückstellungen	1.276.129	1.313.864	1.312.239	1.331.934	1.314.521	1.374.828

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	7.868	7.345	5.280	4.844	5.104	4.883
<b>Schulden gesamt</b>	<b>1.628.875</b>	<b>1.709.893</b>	<b>1.742.953</b>	<b>1.846.667</b>	<b>1.929.499</b>	<b>2.017.020</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	588	660	718	855	1.023	1.069

Die Verbindlichkeiten der Stadt Düsseldorf sind im Zeitraum 2009 bis 2013 um 292 Mio. Euro gestiegen.

- Im Jahr 2011 hat die Stadt erstmals seit der Umstellung auf das NKF, Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen.
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen konnte die Stadt um 94 Mio. Euro senken.
- Wesentlichen Anteil am Anstieg der Verbindlichkeiten haben die sogenannten „erhaltenen Anzahlungen“. Diese sind um 238 Mio. Euro gestiegen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Zuwendungen für noch nicht fertig gestellte Anlagen des Infrastrukturvermögens. Nach ihrer Fertigstellung können die Anlagegüter in der städtischen Bilanz aktiviert werden. Die erhaltenen Zuwendungen werden dann als Sonderposten passiviert. Sobald die Stadt die entsprechenden Buchungen vornehmen kann, wird die Höhe der Verbindlichkeiten sinken. Erhaltene, aber noch nicht verwendete Mittel für Stellplatzablösebeträge bilanziert die Stadt ebenfalls bei den erhaltenen Anzahlungen.

Um unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, stellt die GPA NRW die Höhe der Gesamtverbindlichkeiten dar. In diesen sind Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen enthalten:

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Düsseldorf betragen zum 31.12.2011 1,569 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) beliefen sich auf 3,076 Mrd. Euro, dies entspricht 5.192 Euro je Einwohner. Da die GPA NRW jedoch noch nicht über genügend Zahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, nimmt sie keinen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vor.

#### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	98	97	96	95	93	94
Liquidität 2. Grades	456	276	257	123	109	80
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	1	1	1	2	1	2
Zinslastquote		1	0	1	1	0

- Der Anlagendeckungsgrad 2 der Stadt Düsseldorf ist seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz gesunken. Ihr Anlagevermögen kann die Stadt Ende 2013 aber immer noch zu 94 Prozent aus langfristig gebundenem Kapital finanzieren.
- Die Stadt kann ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu den Bilanzstichtagen bis 2012 durch kurzfristige Forderungen und durch liquide Mittel decken. Die Liquidität 2. Grades ist gesunken. Zum einen hat die Stadt eigene liquide Mittel verbraucht. Zum anderen sind die kurzfristigen Verbindlichkeiten gestiegen.
- Düsseldorf stellt in allen Vergleichsjahren das Minimum bei der Kennzahl „kurzfristige Verbindlichkeitenquote“. Je niedriger die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist, desto größer ist grundsätzlich die wirtschaftliche Stabilität der Kommune. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt setzen sich im Wesentlichen aus Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Transferleistungen sowie sonstigen Verbindlichkeiten zusammen. Diese Verbindlichkeiten sind anders als Kreditverbindlichkeiten nicht zu verzinsen. Insofern ist ein Zinsänderungsrisiko in Düsseldorf erheblich geringer einzuschätzen als bei allen anderen kreisfreien Städten in NRW.

Ziel der Stadt Düsseldorf ist es, weiterhin wirtschaftlich schuldenfrei zu bleiben. Insofern besteht das Zins- und Schuldenmanagement darin, die verbliebenen Darlehensverträge hinsichtlich möglicher Ablösungen bzw. Zinsoptimierungen zu managen.

Damit unterscheidet sich die Zielsetzung von den übrigen kreisfreien Städten. U.a.:

- Finanzierungsbedarf sicherstellen (Begrenzung der Liquiditätsrisiken),
- Zinsaufwand ohne Risikoerhöhung bzw. mit überschaubaren und damit begrenzten Risiken optimieren und reduzieren (Begrenzung der Zinsänderungsrisiken),
- auf ändernde Marktbedingungen flexibel reagieren.

Die genannten Risiken, denen nahezu alle kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen unterliegen, sind für die Stadt Düsseldorf nicht oder nur unwesentlich von Bedeutung.

#### → **Feststellung**

Die Finanzlage der Stadt hebt sich nicht nur positiv von den übrigen kreisfreien Städten in NRW ab. Die GPA NRW stellt auch eine gesunde Finanzlage fest, die sich an absoluten Vergleichsmaßstäben orientiert.

## Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	998.781	1.030.215	1.052.791	1.102.393	1.097.577	1.152.578

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	107.324	103.670	100.607	98.289	99.011	95.539
Instandhaltungs- rückstellungen	99.614	84.333	67.347	54.106	46.561	41.329
sonstige Rückstellun- gen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	70.410	95.645	91.494	77.147	71.373	85.382
<b>Summe der Rückstel- lungen</b>	<b>1.276.129</b>	<b>1.313.864</b>	<b>1.312.239</b>	<b>1.331.934</b>	<b>1.314.521</b>	<b>1.374.828</b>

Im Zeitraum 2009 bis 2013 hat die Stadt Düsseldorf aufwandswirksame Rückstellungszuführungen in Höhe von 393 Mio. Euro gebucht. Die gebildeten Rückstellungen hat sie

- in Höhe von insgesamt 215 Mio. Euro ergebnisneutral in Anspruch genommen sowie
- ertragswirksam in Höhe von 59 Mio. Euro aufgelöst.

Die wirtschaftliche Ursache von Rückstellungen, die bereits in der Eröffnungsbilanz enthalten waren, lag vor dem Eröffnungsbilanzstichtag. Die Auflösung oder Herabsetzung dieser Rückstellungen hat sich ergebnisverbessernd auf die Jahresergebnisse ausgewirkt, ohne dass die Stadt das hierfür nötige Ressourcenaufkommen zu erzielen hatte.

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Die Pensionsrückstellungen steigen kontinuierlich an. Pensionsrückstellungen sind für Versorgungsansprüche zu bilden. Diese erwerben die Bediensteten gegenüber der Stadt während ihrer aktiven Dienstzeit. Die jährlichen Zuführungsbeträge zur Rückstellung dienen der periodengerechten Zuordnung der Ansprüche. Die Jahresergebnisse 2009 bis 2013 wurden durch die erforderlichen Aufwandsbuchungen jährlich mit durchschnittlich 45 Mio. Euro belastet. Der zu buchende Aufwand ist nicht zahlungswirksam. Auszahlungsverpflichtungen entstehen erst dann, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Pensionsrückstellungen werden in Anspruch genommen, wenn Bezüge an Versorgungsempfänger zu leisten sind.

Aus dieser Systematik lassen sich folgende Anforderungen ableiten:

- Für die Abwicklung bzw. Finanzierung der Versorgungsfälle müssen künftig ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen. Andernfalls wären die Zahlungen über die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu finanzieren.
- In den Jahren, in denen die Versorgungsaufwendungen die Versorgungsauszahlungen übersteigen, sollte eine Liquiditätsvorsorge betrieben werden.

#### Versorgungsaufwendungen und Versorgungsauszahlungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Be- schäftigte	6.927	36.274	50.455	22.212	31.107
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Ver- sorgungsempfänger	18.166	620	0	0	0

	2009	2010	2011	2012	2013
Aufwendungen: Versorgungsbezüge	43.356	27.175	37.169	24.242	39.056
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>68.450</b>	<b>64.069</b>	<b>87.624</b>	<b>46.454</b>	<b>70.163</b>
Auszahlungen: Versorgungsbezüge	42.727	42.950	44.191	46.522	46.391
<b>Saldo</b>	<b>25.723</b>	<b>21.118</b>	<b>43.433</b>	<b>-68</b>	<b>23.711</b>

In den Jahren 2009 bis 2013 waren die Aufwendungen insgesamt höher als die Versorgungsauszahlungen. Der Saldo summiert sich auf 114 Mio. Euro. Bezieht man Beihilfeaufwendungen und -auszahlungen mit ein, erhöht sich der Saldo auf 149 Mio. Euro.

Theoretisch hätte die Stadt in dieser Höhe eine Liquiditätsvorsorge betreiben müssen. Dies war ihr jedoch nicht möglich. Sie hat zuletzt im Jahr 2009 Anteile am Rheinischen-Versorgungsrücklage-Fonds (RVR Fonds) zur Kapitalbildung für künftige Pensionsansprüche erworben. Derzeit hält die Stadt 203.041 Anteile am RVR Fonds. In der Schlussbilanz 2013 hat sie einen Wert von 13 Mio. Euro bilanziert.

Die Finanzmittelüberschüsse im Bereich der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen hat die Stadt für andere Verpflichtungen genutzt. Im Rahmen der Gesamtdeckung hat sie laufende Auszahlungen über freie Mittel finanziert. Hierdurch konnte sie die Aufnahme zusätzlicher Kredite zur Liquiditätssicherung vermeiden. Insofern ist das Vorgehen der Stadt nachvollziehbar.

Die GPA NRW weist daraufhin, dass für den Fall der Inanspruchnahme von Rückstellungen ein Liquiditätsbedarf besteht. Diese Zahlungsverpflichtungen werden in höherem Umfang als bisher aus laufenden Einzahlungen zu finanzieren sein. Es ergibt sich die Notwendigkeit, eine Liquiditätsvorsorge für die Abwicklung der Rückstellungssachverhalte zu treffen. Voraussetzung hierfür ist eine langfristig ausgerichtete Liquiditätsplanung.

Die Stadt sollte dauerhaft in der Lage sein, aus dem laufenden Geschäft heraus folgende Auszahlungen zu finanzieren:

- Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit,
- ordentliche Tilgungsleistungen sowie
- investive Maßnahmen, über die Versorgungslasten abgesichert werden können.

Sofern die Stadt den Liquiditätsbedarf nicht aus eigenem Vermögen finanzieren kann, würden ansonsten ihre Verbindlichkeiten steigen. Die bei den Ausführungen zur Finanzlage aufgezeigten Risiken könnten auch für die Stadt Düsseldorf relevant werden.

## Sonderposten

Die Sonderposten tragen durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Die Drittfinanzierungsquote wird weiter unten im Rahmen der Ertragslage gemeinsam mit der Kennzahl Abschreibungsintensität betrachtet. Zu den Sonderposten hat die GPA NRW ansonsten keine Analyseergebnisse festgestellt.

## Eigenkapital

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune.

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	8.180.669	8.051.794	8.132.501	7.983.197	7.987.377	8.009.646
Sonderposten	1.884.350	1.838.774	1.818.955	1.808.481	1.794.173	1.767.079
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.802.889	1.755.373	1.732.737	1.713.116	1.689.034	1.653.162
Rückstellungen	1.276.129	1.313.864	1.312.239	1.331.934	1.314.521	1.374.828
Verbindlichkeiten	344.878	388.684	425.434	509.889	609.873	637.310
Passive Rechnungsabgrenzung	358.592	307.555	332.092	342.891	328.926	319.595
<b>Bilanzsumme</b>	<b>12.044.618</b>	<b>11.900.672</b>	<b>12.021.221</b>	<b>11.976.392</b>	<b>12.034.871</b>	<b>12.108.458</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>						
Eigenkapitalquote 1	68	68	68	67	66	66
Eigenkapitalquote 2	83	82	82	81	80	80

#### → Feststellung

Die negativen Jahresergebnisse der Jahre 2009, 2011 und 2012 gingen zu Lasten des Eigenkapitals.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	66,7	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2	81,0	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

#### → Feststellung

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Düsseldorf sind die höchsten im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte.

Im Gesamtabschluss 2011 weist die Stadt für den „Konzern Stadt Düsseldorf“ eine Eigenkapitalquote 1 von 61 Prozent sowie eine Eigenkapitalquote 2 von 74 Prozent aus.

## Ertragslage

Die GPA NRW analysiert Ertrags- und Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

## Erträge

### Erträge in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	1.246.829	1.343.227	1.303.766	1.312.810	1.430.676
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	158.191	248.853	192.232	219.643	326.390
Sonstige Transfererträge	27.280	25.012	28.207	20.634	22.898
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	216.836	215.847	216.805	214.577	220.765
Privatrechtliche Leistungsentgelte	142.593	148.957	155.430	148.231	146.648
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	88.060	81.156	102.763	98.954	97.119
Sonstige ordentliche Erträge	150.877	242.350	157.682	158.125	153.560
Aktivierete Eigenleistungen	3.748	6.995	5.426	4.322	3.648
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>2.034.414</b>	<b>2.312.397</b>	<b>2.162.312</b>	<b>2.177.297</b>	<b>2.401.705</b>
Finanzerträge	27.191	13.328	18.695	15.107	20.046

Insgesamt konnte die Stadt Düsseldorf im Zeitraum 2009 bis 2013 ihre Erträge um 360 Mio. Euro steigern. Diese Entwicklung basiert im Wesentlichen auf höheren Steuer- und Zuwendungserträgen.

Der positiven Entwicklung der Steuererträge liegen insbesondere Zuwächse bei der Gewerbesteuer sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu Grunde. Die Stadt profitiert zudem davon, dass Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke kontinuierlich gestiegen sind.

In den Jahren 2010 und 2013 erhielt die Stadt nennenswerte Beträge aus der Feinabstimmung und Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden an den Einheitslasten nach Einheitslastenabrechnungsgesetz:

- 2010: 66 Mio. Euro für die Jahre 2006 bis 2008.
- 2013: 79 Mio. Euro für die Jahre 2007 bis 2011 in Folge der Neuregelung der Einheitslastenabrechnung durch das Land Nordrhein-Westfalen.

Im Jahr 2011 hat die Stadt im Vergleich zu den Vorjahren deutlich höhere Kostenerstattungen und Kostenumlagen erhalten. Der Bund hatte seine anteilige Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung erhöht. Darüber hinaus erhält die Stadt seit 2011 Erstattungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket.

Im Jahr 2010 hat die Stadt im Vergleich zu den Vor- und Folgejahren deutlich höhere sonstige ordentliche Erträge gebucht.

- Sie hat u. a. hohe Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden erzielt. Sie konnte Grundstücke im Bereich des Kö-Bogens und an der Rather Straße über Buchwert verkaufen.
- Erträge aus Zinsen für Nachforderungen von Gewerbesteuern waren in den Jahren 2009 bis 2013 unterschiedlich hoch. Die höchsten Erträge hat die Stadt in diesem Zeitraum in 2010 erzielen können.
- Gleiches gilt für Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen.
- Auch die sogenannten „sonstigen nicht zahlungswirksamen ordentlichen Erträge“ sind im Zeitverlauf schwankend. Hohe Erträge hat die Stadt in den Jahren 2010 und 2013 gebucht.

Die Finanzerträge der Stadt Düsseldorf sind in den Jahren 2010 bis 2012 gesunken. In 2013 konnte sie hingegen einen Ertragsanstieg buchen.

- 2009 sind in den ausgewiesenen Zinserträgen noch Zinsen aus Leistungsbeziehungen zwischen den Betrieben gewerblicher Art (BgA) und der Kernverwaltung enthalten. In entsprechender Höhe hat die Stadt Zinsaufwendungen gebucht. Seit dem Jahr 2010 stellt die Stadt diese internen Leistungsbeziehungen nicht mehr in der Ergebnisrechnung dar.
- Auch unabhängig von der Buchungspraxis sind die Zinserträge gesunken. Dies betrifft Erträge aus der Anlage von Termin- und Tagesgeldern sowie aus der Verzinsung von Guthaben auf den Kontokorrentkonten der Stadt.
- Im Jahr 2013 hat die Stadt hohe Gewinnanteile von ihren Beteiligungen vereinnahmt. Insbesondere die Messe Düsseldorf und der Stadtentwässerungsbetrieb haben 2013 hohe Ausschüttungen geleistet.
- Die Stadtparkasse Düsseldorf hatte in den Jahren 2011 und 2012 nennenswerte Beträge ausgeschüttet.

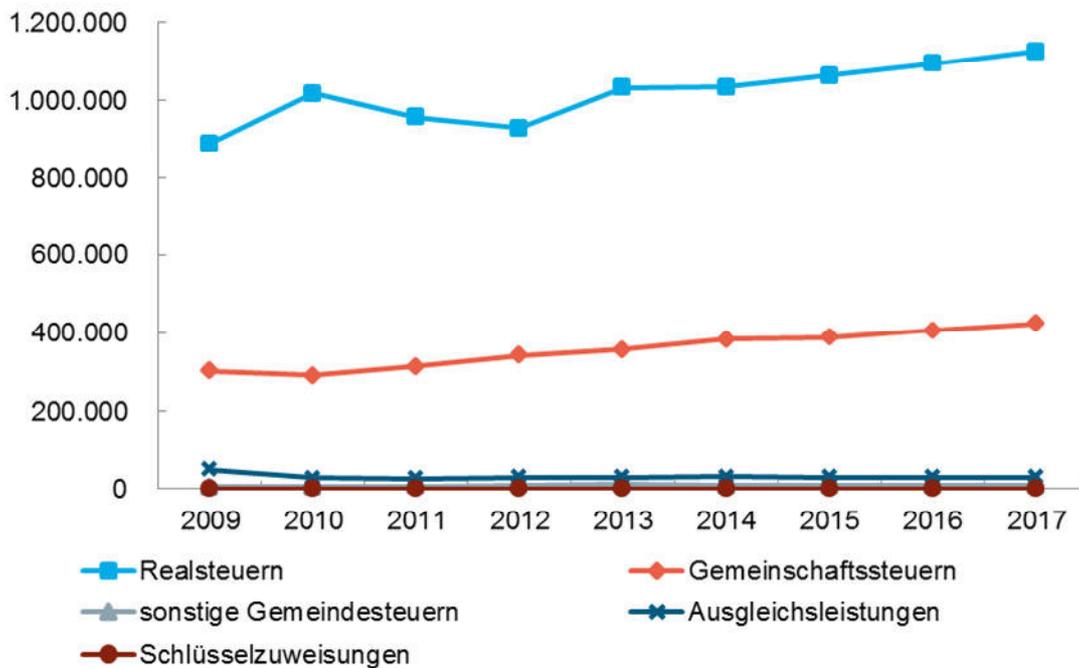
## Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Stadt Düsseldorf.

### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Ist-Werte 2009 bis 2013, Plan-Daten ab 2014

Die Allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Düsseldorf generieren sich ausschließlich aus Steuererträgen sowie in geringem Umfang aus Ausgleichsleistungen. Schlüsselzuweisungen erhält die Stadt nicht.

Die Grafik zeigt auf, dass die Realsteuern in den vergangenen Jahren Schwankungen unterworfen waren. Als besonders schwankungsanfällig zeigen sich die Erträge aus der Gewerbesteuer.

Auch der Gemeindeanteil der Einkommenssteuer ist von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Nach dem Rückgang im Jahr 2010 steigen diese Erträge wieder kontinuierlich.

Die Planung, in den kommenden Jahren mit einem kontinuierlichen Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel zu rechnen, ist nach Einschätzung der GPA NRW risikobehaftet. Auf die Ausführungen in den Kapiteln „Haushaltssituation“ und „haushaltswirtschaftliche Risiken“ wird verwiesen.

### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.201	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20
2012	2.201	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf verfügt mit großem Abstand über die höchsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.

## Aufwendungen

### Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	430.209	465.587	492.585	468.504	510.473
Versorgungsaufwendungen	73.426	34.407	45.628	30.369	63.599
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	435.233	488.421	464.296	450.887	446.148
Bilanzielle Abschreibungen	177.893	178.283	178.370	179.604	167.159
Transferaufwendungen	740.143	769.213	782.479	829.892	864.851
Sonstige ordentliche Aufwendungen	328.891	318.303	350.776	300.846	320.749
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>2.185.794</b>	<b>2.254.214</b>	<b>2.314.134</b>	<b>2.260.102</b>	<b>2.372.979</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	15.159	4.606	16.127	17.109	11.553

Die Aufwendungen der Stadt Düsseldorf sind im Zeitraum 2009 bis 2013 um 184 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen sind erheblich gestiegen.

Die Zuführung zu Pensionsrückstellungen beeinflusst sowohl die Personal- als auch die Versorgungsaufwendungen. Schwankungen bei diesen Positionen gehen auf die unterschiedlich hohen Zuführungsbeträge zurück. Produktbezogene Analysen der Personalaufwendungen nimmt die GPA NRW in den Fachprüfungen vor.

Hohe Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen hat die Stadt insbesondere im Jahr 2010 geleistet. Neben den Aufwendungen, die sie im Rahmen des Masterplans Schulen aufbringt, hat sie Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturpaket 2) eingesetzt. Für zusätzliche Maßnahmen hat sie in 2010 19 Mio. Euro und in 2011 sechs Mio. Euro für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen ausgegeben. Im Jahr 2010 hat sie zudem eine Zuführung zur Instandhaltungsrückstellung für Ingenieurbauwerke gebucht.

Erträge aus Leistungsbeziehungen zwischen städtischen Ämtern für den Winterdienst und dem städtischen Anteil an der Straßenreinigung weist die Stadt seit dem Jahr 2012 nicht mehr in der Ergebnisrechnung aus. Hierdurch haben sich die Aufwendungen um ca. zehn Mio. Euro reduziert. In Folge der Änderung der Buchungspraxis haben sich auf die Erträge bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte reduziert.

Unter der Position „sonstige Dienstleistungen“ bucht die Stadt Aufwendungen für verschiedene Projekte. Diese Aufwendungen sind im Zeitraum 2009 bis 2013 um 30 Mio. Euro gestiegen. Der größte Anteil entfällt auf die städtischen Ganztagsangebote in Schulen.

Die Transferaufwendungen sind die größte Aufwandsposition in der städtischen Ergebnisrechnung. Sie sind im Zeitraum 2009 bis 2013 um 125 Mio. Euro gestiegen.

In den Jahren 2012 und 2013 hat die Stadt höhere Zuwendungen für Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen gezahlt. Die Sozialtransferaufwendungen sind zudem stetig angestiegen, jährlich um acht Prozent. Dem Sozialtransferaufwand stehen Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie Leistungsbeteiligungen des Bundes als Ertrag gegenüber.

In Abhängigkeit zur eigenen Steuerkraft hat die Stadt zudem hohe Beträge für die Gewerbesteuerumlage, die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit und die Landschaftsumlage aufzuwenden.

Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende bucht die Stadt als aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen. Diese Aufwendungen sind im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt um 16 Mio. Euro gestiegen.

Wertveränderungen beim Umlaufvermögen, insbesondere von Forderungen hat die Stadt in den Jahren 2009 bis 2013 in unterschiedlicher Höhe vorgenommen. Insgesamt sind die Aufwendungen in dem Zeitraum um 24 Mio. Euro gesunken.

Bis einschließlich 2011 hat die Stadt Zinsen für Gewerbesteuererstattungen bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gebucht. Seit 2012 hat sie die Buchungspraxis geändert. Diese Aufwendungen bucht sie inzwischen bei den sonstigen Finanzaufwendungen.

Die Jahre 2011 und 2012 wurden durch die Zuführungen zur Rückstellung für die Rückzahlungsverpflichtung im Zusammenhang mit der Verteilung der Landesersparnis bei den Wohngeldausgaben belastet. Diese Aufwendungen hat die Stadt bei den weiteren sonstigen Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erfasst.

Im Jahr 2009 sind in den Zinsaufwendungen noch Zinsen aus Leistungsbeziehungen zwischen den BgA und der Kernverwaltung enthalten. Zinsaufwendungen für investive Kredite sind im Zeitverlauf gesunken. Die hohen sonstigen Finanzaufwendungen seit dem Jahr 2011 basieren auf Zinsen für Gewerbesteuererstattungen. Zuvor hatte die Stadt die Position den sonstigen Finanzaufwendungen zugeordnet.

## Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

### Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	2.185.794	2.254.214	2.314.134	2.260.102	2.372.979

	2009	2010	2011	2012	2013
Abschreibungen auf Anlagevermögen	173.632	173.416	174.813	175.939	179.190
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	82.821	70.188	70.358	67.748	65.962
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>90.811</b>	<b>103.228</b>	<b>104.455</b>	<b>108.191</b>	<b>113.228</b>
Abschreibungsintensität	8	8	8	8	8
Drittfinanzierungsquote	48	40	40	39	37

Die GPA NRW schätzt ab, inwieweit Erträge aus der der Auflösung von Sonderposten künftig zum Haushaltsausgleich beitragen. Die Einschätzung liefert einen Hinweis, ob ein Rückgang der Drittfinanzierungsquote zu erwarten ist. Hierzu betrachtet die GPA NRW das Verhältnis der investiven Einzahlungen<sup>9</sup> und der entsprechenden Auszahlungen.

#### Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	82.221	174.950	126.830	97.985	80.978	99.351	78.647	52.668	81.113
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	3.242	5.256	6.909	8.139	9.838	4.980	5.266	4.980	4.980
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	9.973	35.855	11.538	6.131	2.177	18.953	14.779	14.147	14.017
Auszahlungen für Baumaßnahmen	173.151	209.329	238.934	199.048	196.664	278.539	229.282	108.959	49.293
Auszahlungen für den Erwerb von Beweglichem	44.273	42.773	32.704	29.238	28.292	30.316	22.864	23.118	21.704
<b>Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent</b>	<b>38</b>	<b>63</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>101</b>

Im Zeitraum 2009 bis 2017 ergibt sich eine Quote, die über der Drittfinanzierungsquote des Jahresabschlusses 2013 liegt.

#### → Feststellung

Die Stadt plant eine steigende Drittfinanzierungsquote. Abschreibungen würden in Zukunft in höherem Umfang durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Ergebnisrechnung würde entlastet.

<sup>9</sup> Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträge

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Düsseldorf im Jahr  
2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	12
Personenstandswesen	12
Gesamtbetrachtung	18
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	22
Führerscheinwesen	23
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	26
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	29

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen,
- Kfz-Zulassung,
- Führerscheinwesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Hierbei haben wir auf Basis der Prüfungsergebnisse das monetäre Potenzial je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Aufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte<sup>1</sup> zugrunde. Die Fallzahlen werden teilweise gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der kreisfreien Städte in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbe-

<sup>1</sup> KGST-Bericht M 8/2010 Kosten eines Arbeitsplatzes 2010/2011

dingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

### Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düsseldorf in 2011 mit 79,49 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 4,12 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen 74,21 sachbearbeitende Stellen zur Verfügung sowie 3,94 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 157.842 gewichtete Fälle die Bezugsgröße, in 2012 sind es 153.473 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen werden für das Jahr 2011 in Höhe von 3.936.510 Euro berücksichtigt.

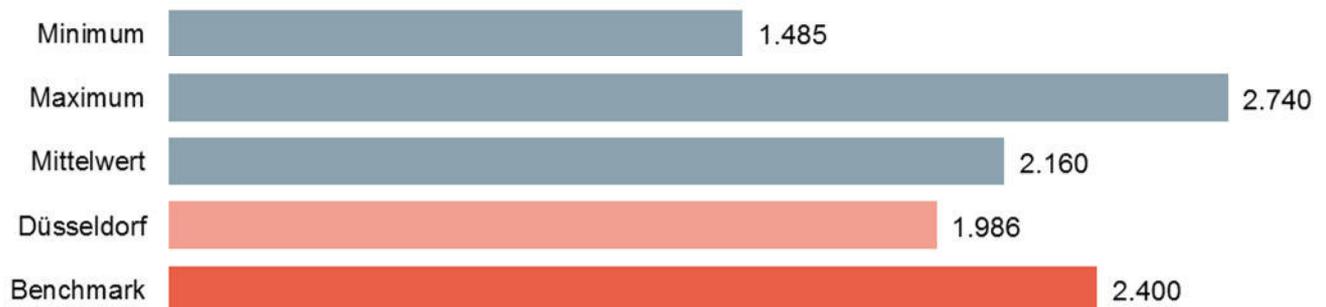
#### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,94	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Mit 4,9 Prozent ist der Overheadanteil gering (Mittelwert 8,7 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind durchschnittlich (47.084 Euro je Vollzeit-Stelle, Mittelwert 47.710 Euro). Der Overheadanteil ist unterdurchschnittlich. Gleichwohl haben weder die hierarchische Struktur noch die Besoldungs- und Vergütungsstruktur einen überproportionalen Einfluss auf die obige Kennzahl.

In den folgenden Vergleich fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben



Ver-gleichs-jahr	Düssel-dorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.986	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.068	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ **Feststellung**

Zum Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 13,7 Vollzeit-Stellen oder 685.000 Euro.

Die Vorgänge der Einwohnermeldeaufgaben sind weitestgehend standardisiert und müssen bei den Städten mehr oder weniger gleich abgebildet werden. Jedoch gestalten die Städte die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich.

Das Fallaufkommen ist durch die Stadt nicht steuerbar. Die gewichteten Fälle sind im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen in Düsseldorf erhöht. Während im Durchschnitt der kreisfreien Städte 24.397 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es in Düsseldorf 26.645 Fälle.

In Düsseldorf werden für die Bürger insgesamt zwölf Anlaufstellen zur Verfügung gestellt. Hierbei handelt es sich um:

- das Bürgerbüro im Dienstleistungszentrum (am Hauptbahnhof),
- das Bürgerbüro Bilk,
- das Bürgerbüro Benrath,
- das Bürgerbüro Eller,
- das Bürgerbüro Garrath,
- das Bürgerbüro Gerresheim,
- das Bürgerbüro Kaiserswerth,
- das Bürgerbüro KFZ-Zulassungsstelle,
- das Bürgerbüro Oberkassel,
- das Bürgerbüro Rath,
- das Bürgerbüro Wersten und
- das Bürgerbüro Unterbach.

Mit der Anzahl an Bürgerbüros stellt die Stadt Düsseldorf den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Für mobilitätseingeschränkte Bürger besteht zudem ein „Außer-Haus-Service“.

Die Anlaufstellen sind über das Stadtgebiet verteilt. Die Entfernung zum zentralen Bürgerbüro Dienstleistungszentrum am Hauptbahnhof bewegt sich zwischen zwei und vierzehn Kilometer. Acht von elf dieser Anlaufstellen sind weniger als zehn Kilometer vom Dienstleistungszentrum entfernt.

Jeder Anlaufstelle werden bei gleichmäßiger Verteilung) 53.854 Einwohner zugeordnet. Interkommunal werden je Anlaufstelle durchschnittlich 63.725 Einwohner zugerechnet und insofern rund 10.000 Einwohner mehr als in Düsseldorf. Je Anlaufstelle werden in Düsseldorf, ebenfalls gleichmäßig verteilt, 17.198 Fälle erledigt. Interkommunal sind es durchschnittlich 18.597 Fälle.

Diese Vergleiche zeigen, dass die Stadt Düsseldorf viele Anlaufstellen sowohl absolut als auch im Verhältnis zu Einwohner- und Fallzahlen vorhält. Je mehr Anlaufstellen personell besetzt werden müssen, desto höher ist in der Regel auch der Personalbedarf. Die Entfernungen zum Bürgerbüro Dienstleistungszentrum sind gering.

Es kann nicht grundsätzlich gesagt werden, dass viele Standorte/Anlaufstellen zwangsläufig weniger produktiv oder weniger wirtschaftlich sind. Gleichwohl stehen möglichen Vorteilen für die Bürger erhebliche Nachteile für die Verwaltung gegenüber. Diese sind zum Beispiel:

- Es entsteht ein erhöhter Koordinierungsaufwand für Personaleinsatz, Urlaubsvertretung, kurzfristige Ausfälle.
- Das Erfahrungswissen ist an verschiedenen Standorten nur begrenzt multiplizierbar wodurch ein erhöhter Schulungsaufwand entsteht.
- Es entstehen Kosten für repräsentative Räume.
- Auch kleinere Anlaufstellen müssen mit mehreren Mitarbeitern besetzt werden, hierdurch steigt der Personaleinsatz.
- Öffnungszeiten müssen unabhängig vom Kundenaufkommen personell abgedeckt werden.

Die Anlaufstellen sind personell unterschiedlich aufgestellt. Bei Ausfällen wird auch Personal zwischen den Anlaufstellen ausgetauscht und flexibel eingesetzt.

Die Fallzahlen und Kundenströme werden durch die Stadt Düsseldorf mittlerweile sowohl insgesamt als auch je Anlaufstelle ausgewertet. Da die gebundene und ausschließliche Terminvergabe in 2012 eingeführt wurde, lagen für die Vergleichsjahre 2011 und 2012 noch keine validen Fallzahlen für alle Anlaufstellen vor.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Fallzahlen fortschreiben und bezogen auf die einzelnen Anlaufstellen bewerten. Hierdurch können Entscheidungen über den Fortbestand der Anlaufstellen vorbereitet werden. Auch können Hinweise für organisatorische Veränderungen geliefert werden, so z.B. reduzierte Öffnungszeiten durch stundenweise, tageweise Öffnung.

Die Erreichbarkeit für den Bürger ist auch bei Reduzierung der Anzahl an Anlaufstellen weiterhin gegeben. Auch unterstützt der gut ausgebaute und weitere Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs die Erreichbarkeit.

Einen weiteren Grund für den verstärkten Personaleinsatz bieten die Öffnungszeiten. In Düsseldorf sind elf von zwölf Bürgerbüros an 38,5 Stunden wöchentlich geöffnet. Lediglich das Bürgerbüro in Unterbach hat eine reduzierte Öffnungszeit von acht Stunden wöchentlich (an insgesamt zwei Wochentagen).

Durchschnittlich werden die Anlaufstellen im interkommunalen Vergleich wöchentlich an 34,1 Stunden geöffnet. Das Delta von 4,4 Stunden wöchentlich längerer Öffnungszeit bedeutet für die Stadt Düsseldorf einen intensiveren Personaleinsatz. Wenn diese zusätzlichen 4,4 Stunden lediglich durch jeweils 2 Mitarbeiter an elf Anlaufstellen (ohne Unterbach) abgedeckt werden, so bedeutet dies bereits einen um 2,4 Vollzeit-Stellen erhöhten Personaleinsatz. Je eingesetztem Mitarbeiter entsprechen diese 0,1 Vollzeit-Stellen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bevorzugt eine zentralere Organisationsform von Aufgaben. Fallzahlen, Kundenaufkommen. Die Erreichbarkeit (auch anderer Anlaufstellen) und die Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, weitere Sachaufwendungen; Vollkosten) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter.

Die GPA NRW kann die meist zu Grunde liegende Idee der Bürgerorientierung anerkennen. Allerdings ist angesichts der finanziellen Lage der meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein Umdenken erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die gemessenen Kundenströme auswerten, um die unterschiedliche Auslastung zu dokumentieren. Die über die Einwohnermeldeaufgaben hinausgehenden Aufgaben sollten einbezogen werden. Alle Anlaufstellen sollten entsprechend der eingesetzten personellen Ressource ausgelastet sein.

Die Vielzahl an Anlaufstellen führt zu einem hohen organisatorischen Aufwand. Der Personaleinsatz muss gesteuert werden und auch bei kurzfristigem Ausfall wird das Personal bedarfsgerecht zwischen den Anlaufstellen ausgetauscht. Die grundsätzliche Ausrichtung der Organisation wird zentral festgelegt und die tatsächliche Arbeitsplanung erfolgt in den Anlaufstellen gemeinsam mit den Mitarbeitern. Hierüber kann dann ein ggf. nötiger Einsatz von Springerkräften geplant werden.

Hinzu kam im Jahr 2014 ein umfangreicher Personalwechsel. Vierzehn neue Mitarbeiter wurden in 2011 in den Einwohnermeldeaufgaben eingearbeitet. Entsprechend kam es zu einem erhöhten Schulungsaufwand und insbesondere zu Mehrbelastungen für die einarbeitenden Kollegen.

Die Stadt Düsseldorf hat eine Vielzahl an Steuerungsinstrumenten im Einsatz, um

- die Aufgabenerfüllung,
- die Wirtschaftlichkeit,
- die Beschäftigtenzufriedenheit und
- die Kundenzufriedenheit

zu messen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf erhebt die Kundenanfragen, Terminstruktur, personelle Auslastung und die Kundenströme kontinuierlich und wertet diese aus (insbesondere seit 2012). Sie kann hierüber auf die sich ändernden Anforderungen reagieren und die personellen Ressourcen dort einsetzen, wo sie benötigt werden. Auf kurzfristige Ausfälle kann reagiert werden.

In Düsseldorf wird mit einer gebundenen Terminvergabe gearbeitet. Hierdurch ist es der Stadt möglich, den Kunden konkrete Termine anzubieten zu denen dann nur noch mit geringen Wartezeiten zu rechnen ist. Entsprechend sind auch Auswertungen einzelner Standorte möglich. Auf Basis dieser Erkenntnisse werden Hintergrundbearbeitungen verteilt. Stoßzeiten, wie in der Regel montags und am langen Donnerstag in den Nachmittagsstunden werden mittels Personaleinsatz und über Einsatz von Back-Office-Mitarbeiter im Front-Bereich kompensiert. Die Arbeitszeitverteilung von Teilzeitkräften erfolgt auch nach dem organisatorischen Bedarf.

Angesichts des Fall – und Einwohnerbezuges stellt sich die Frage, ob die Anzahl an Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben notwendig ist. Es sollten alle möglichen Szenarien (Reduzierung von Öffnungszeiten, tageweise wechselseitige Schließung, Schließung von Anlaufstellen für Einwohnermeldewesen etc.) betrachtet und bewertet werden. Ein Angebot sollte nur bei entsprechender Nachfrage aufrechterhalten werden.

Aus Sicht der GPA NRW kann auch bei dezentraler Organisation ein Potenzial realisiert werden, wenn die Kundenströme steuerbar und die organisatorischen Bedingungen hieran angepasst sind. Hierfür hat die Stadt Düsseldorf die Voraussetzungen geschaffen. Durch die Vielzahl an Steuerungsinstrumenten und insbesondere die Terminvergaben ist das Tagesgeschäft planbarer. Die Terminvergaben haben den Vorteil, dass die Kundenströme entsprechend der personellen Kapazitäten verteilt werden können. So können bei allen Anlaufstellen die Öffnungszeiten durch Kundenvorsprachen ausgelastet werden. Gleichwohl konnte in der Vergangenheit kein Personal eingespart werden.

Ursächlich hierfür ist nach Erkenntnissen der Verwaltung insbesondere der hohe Krankenstand.

Die obigen Vergleiche berücksichtigen Erkrankungen von mehr als sechs Monaten entsprechend ihres tatsächlichen Personaleinsatzes im Betrachtungsjahr. Dies bedeutet, dass ein Mitarbeiter mit z.B. neun Monaten Krankheit, lediglich mit einem Stellenanteil von 0,25 Stellenanteilen berücksichtigt wurde. Erkrankungszeiten von weniger als sechs Monaten und Kurzzeiterkrankungen bleiben unberücksichtigt.

Dieses Vorgehen ist interkommunal einheitlich. Es wurde keine Erfassung von Kurzzeiterkrankungen vorgenommen. Auch stehen diese Daten nicht allen Städten einheitlich zur Verfügung.

In Düsseldorf werden die Krankenstände verwaltungsweit erhoben und ausgewertet. Insofern ist verwaltungsintern ein erhöhter Krankenstand von Kurzzeiterkrankungen in den Einwohnermeldeaufgaben bekannt. Dieser entspricht je Mitarbeiter rund dreizehn Prozent seiner Arbeitszeit und somit für 2011 in der Summe rund 10,3 Vollzeit-Stellen, in 2012 10,8 Vollzeit-Stellen.

Über erhöhte Krankenstände der Einwohnermeldeaufgaben im Vergleich zur Gesamtverwaltung berichten viele der kreisfreien Städte. Gleichwohl haben nicht alle Städte entsprechende Erhebungen. Für den Vergleich bedarf es einer einheitlichen Vorgehensweise.

Die GPA NRW kann nicht einschätzen, ob es sich bei den Kurzzeiterkrankungen um Sondereffekte handelt oder jede Stadt gleichermaßen intensiv hiervon betroffen ist. Dass auch die Benchmark Städte entsprechende Ausfallzeiten unterhalb von sechs Monaten haben, kann nicht ausgeschlossen werden. Für die interne Bewertung einzelner Anlaufstellen und der Aufgabenerledigung ist diese Information wichtig und ihre Auswertung sinnvoll. Insofern geht Düsseldorf mit den Erhebungen und Erkenntnissen einen Weg der breiten Informationsgewinnung aus Steuerungserfordernissen.

In den Bürgerämtern werden nicht nur Einwohnermeldeaufgaben wahrgenommen. An den Arbeitsplätzen sind weitere bürgernahe Dienstleistungen angesiedelt. Eine Aufteilung von Stellenanteilen kann unter Umständen nicht immer trennscharf erfolgen. Die Stadt Düsseldorf wertet auch die Anteile dieser Tätigkeiten über die Kundenströme und Termine aus. Diese Anteile sind schwankend. So waren es in 2011 rund sieben Prozent und in 2012 elf Prozent der jeweiligen Stellen. Der Rest der Stellen wurde in dieser Betrachtung den Einwohnermeldeaufgaben zugeordnet.

Für Düsseldorf bedeutet dieses Vorgehen, dass sämtliches Potenzial zwar in den Einwohnermeldeaufgaben ausgewiesen wird, jedoch das gesamte Aufgabenportfolio der Bürgerämter betrifft.

Zwischen 2011 und 2012 hat sich der Anteil der anderen Tätigkeiten von sieben auf elf Prozent gesteigert. Dies entspricht je Vollzeit-Stelle einem Stellenanteil von 0,04. Von 79,49 eingesetzten Vollzeit-Stellen für Einwohnermeldeaufgaben in 2011 waren in 2012 rund drei Stellen mehr für diese anderen Tätigkeiten eingesetzt und standen weniger für Einwohnermeldeaufgaben zur Verfügung.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf erfasst zur Steuerung eine Vielzahl an Daten und Informationen. Die Analyse dieses Materials ermöglicht eine Prognose der Aufgabenentwicklung.

Die Stadt Düsseldorf strebt die Auslastung auch durch die dezentrale Bearbeitung der Melderegisterauskünfte an. Hierzu werden die Vorgänge zentral gesammelt und entsprechend der Kapazitäten auf die Anlaufstellen verteilt.

Interkommunal haben wir häufig eine zentrale Erledigung dieser Tätigkeiten angetroffen. Die GPA NRW sieht die Auslastung der Anlaufstellen mit entsprechenden Tätigkeiten positiv. Insbesondere unter Ausnutzung der Gleitzeitregelung können so Zeiten ohne Kundenaufkommen ausgelastet werden. Gleichzeitig haben viele Städte gute Erfahrung mit der zentralen Bearbeitung dieser Fragestellungen gemacht.

#### → **Empfehlung**

Mögliche Auswirkungen und Synergieeffekte, die durch eine Zentralisierung von Hintergrundarbeiten entstehen könnten, sollten durch die Stadt Düsseldorf bewertet werden.

Insgesamt läuft der öffentliche Dienst einer Welle an Renteneintritten entgegen. Den starken Einstellungsjahrgängen der 1970er Jahre sind kaum vergleichbare Einstellungsjahrgänge in den Jahrzehnten danach gefolgt. Somit wird vielerorts ein Großteil der Beschäftigten in den Ruhestand gehen, während Aufgaben und Strukturen häufig gleich bleiben oder gar ausgebaut werden.

Viele Städte in Nordrhein-Westfalen werden den derzeitigen Standard der Aufgabenerledigung personell nicht mit mehr leisten können. Daher gilt es, frühzeitig die Voraussetzungen zu schaffen, die (pflichtigen) Leistungen anbieten zu können.

Hierzu gehört nicht zuletzt, sich von Leistungsangeboten zu verabschieden, die nicht vollumfänglich ausgelastet sind.

Die Ablauforganisation konnte im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet werden. Gleichzeitig unterliegen die Geschäftsprozesse in den Einwohnermeldeaufgaben starken Veränderungen. Insbesondere die elektronischen Neuerungen verändern die Prozesse und sollten in zukünftige Planungen einbezogen werden.

Ziel unserer Empfehlungen ist nicht ausschließlich ein kurzfristiger Personalabbau. Vielmehr steht die mittel- bis langfristige Bewältigung der Aufgaben im Vordergrund. Daher sollten die Städte den organisatorischen Rahmen schaffen, um arbeitsfähig zu bleiben.

Grundsätzlich nimmt landesweit die Automatisierung in den Prozessen zu. In den kommenden Jahren wird sich die Aufgabenstruktur in vielen Bereichen wandeln. Hiervon ist insbesondere der Bereich der Einwohnermeldeaufgaben betroffen. So wird es im Rahmen von E-Government zu Entlastungen kommen, wie z.B. dass Ummeldungen schneller bearbeitet werden können. Auch kommen teilweise Aufgaben hinzu oder verändern sich.

So können Bürger mit eID-Funktion im Personalausweis ihre Führungszeugnisse direkt beim Bundesamt für Justiz bestellen. Die Stadtverwaltung muss hier prinzipiell nicht mehr tätig werden. Gleichzeitig ist nicht absehbar, wann dieses Angebot durch den Kunden angenommen wird, da derzeit die Anschaffung der technischen Voraussetzungen für viele Bürger noch nicht attraktiv ist.

Ggf. werden die Kundenvorsprachen im Einwohnermeldebereich nach und nach zurückgehen oder durch technische Neuerung unterstützt werden. Diese Neuerungen gilt es zu integrieren und den Aufgabenbereich bestmöglich zu strukturieren.

In 2014 wurden die Signaturpads in den Einwohnermeldeaufgaben getestet. Hierdurch wird der Geschäftsprozess elektronisch abgebildet. Dies führt zu Prozessveränderungen, einzelne Prozessschritte fallen weg.

#### → **Empfehlung**

Die sich durch verstärkten EDV-Einsatz verändernden Prozesse sollten durch die Stadt betrachtet und definiert werden. Die Veränderungen können zu einem ebenfalls veränderten Personalbedarf führen. Auch die Möglichkeiten des ausgeweiteten E-Governments sollten in die Planungen einbezogen werden. Bereits absehbare Änderungen sollten frühzeitig mit ihren Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung bewertet werden.

Durch elektronische Anträge können persönliche Besuche in den Anlaufstellen verringert oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Zudem reduziert sich durch automatisierte Prozesse wie Melderegisterauskünfte der manuelle Bearbeitungsaufwand in den Anlaufstellen. Schließlich ermöglichen der vorausgefüllte Meldeschein und bundesweit eingeführte Schnittstellen wie z.B. „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen.

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government weiter verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, als sie Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

→ **Empfehlung**

Das E-Government wird in Zukunft die Prozesse verändern. Dies hat Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Die Organisationsstruktur (Nebenstellen, Öffnungszeiten, Personalbedarf etc.) sollten hierauf abgestimmt werden.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

In 2009/2010 fand im Einwohnermeldebereich der Stadt Düsseldorf ein Projekt zur Prozessoptimierung von Kernprozessen statt. Die Verbesserung wird kontinuierlich angestrebt. Hierzu werden Kleingruppen unterjährig geschult.

Aus Sicht der GPA NRW nutzt die Stadt Düsseldorf die möglichen Steuerungsinstrumente. Durch das Termnsystem gibt es keine Wartezeiten mehr. Bekannte Stoßzeiten (montags, donnerstagsnachmittags) werden über entsprechenden Personaleinsatz und ggf. über die Zuhilfenahme von Backoffice-Plätzen kompensiert.

Der Personaleinsatz erfolgt bedarfsgerecht. Auch Teilzeitkräfte werden an den Kundenströmen ausgerichtet eingesetzt. Für den Backoffice-Bereich sind Rückstandsindikatoren definiert und werden regelmäßig (wöchentlich) abgeglichen.

Im Bereich der Bürgerbüros wird mit Funktionsplänen gearbeitet, die mittels wöchentlicher Einsatzpläne konkretisiert werden. Abwesenheiten innerhalb der Öffnungszeiten (Urlaube, Gleitzeit, Arztbesuche) werden intern abgestimmt, ggf. muss ein Springereinsatz geplant werden.

In Düsseldorf sind die Mitarbeiter mit Handkassen ausgestattet. Ein Kassenautomat wird nur im Bürgerbüro Straßenverkehrsamt eingesetzt. Teilweise haben die Vergleichsstädte gute Erfahrungen und Ergebnisse durch oder bei Einsatz eines Kassenautomaten erzielt. Die Anschaffung ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, da bauliche, finanzielle und prozessuale Besonderheiten berücksichtigt werden müssen. Für alle Anlaufstellen wäre eine Anschaffung zudem voraussichtlich unwirtschaftlich. Die Stadt Düsseldorf setzt ein neues Kassenverfahren ein. In dessen Folge wird jeder Schalterplatz mit einem EC-Gerät ausgestattet. An jedem Schalter kann somit in Zukunft bargeldlos gezahlt werden, ohne dass der Prozess unterbrochen wird.

Derzeit sind für die Einwohnermeldeaufgaben insbesondere folgende Ziele aktuell:

- Termintreue,
- Vorsprachen für den Bürger auf ein Minimum begrenzen,
- Krankenquote senken.

Dabei bedingen sich diese Ziele gegenseitig. Da nur bei einem angemessenen Personaleinsatz die übrigen Ziele erreichbar erscheinen, muss die Stadt Düsseldorf prüfen, welche Umstände zu den hohen Krankenquoten im internen Vergleich führen. Dies ist Aufgabe eines einzuführenden Gesundheitsmanagements.

Entgegen dem allgemeinen Trend steigen die Einwohnerzahlen der Stadt Düsseldorf an. Auch die Fallzahlen in den Einwohnermeldeaufgaben haben eine steigende Tendenz. So wurde in

2014 die Fallzahl des Vorjahres bereits nach elf Monaten erreicht. Angesichts dieser Entwicklung plant die Stadt Düsseldorf mit einem Aufgabenzuwachs von zwei bis fünf Prozent und orientiert hieran auch den zukünftigen Ressourceneinsatz. Die Stadt Düsseldorf verfügt dabei über die Informationsbreite und –tiefe, um diese Entwicklung weiter berücksichtigen zu können.

## Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Zum Benchmark der Einwohnermeldeaufgaben besteht ein rechnerisches Potenzial.
- Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine Vielzahl von Daten und Informationen. Diese werden intern verknüpft und zu Steuerungszwecken verwendet. Mittlere Bearbeitungszeiten, Ressourceneinsatz (insbesondere personeller) und Geschäftsprozesse werden kontinuierlich betrachtet, um wenn möglich zu optimieren.
- Durch die gebundene Terminvergabe ist die Stadt Düsseldorf in der Lage, die Vielzahl an Anlaufstellen entsprechend der personellen Kapazitäten auszulasten.
- Aus Sicht der GPA NRW bestehen in der Stadt Düsseldorf grundsätzlich die Steuerungsstrukturen, um eine günstige Positionierung im interkommunalen Vergleich zu erzielen. Einzig die Vielzahl an Anlaufstellen entspricht nicht dieser Ausrichtung und widerspricht einer möglichen Positionierung am Benchmark.
- Die Handlungsempfehlungen beschränken sich weitestgehend auf die zukünftigen Prozessveränderungen und Möglichkeiten unter Verwendung neuer Medien (Internet, elektronische Prozesse).

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Düsseldorf mit dem Index 3.

## Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düsseldorf in 2011 mit 33,23 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3,52 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen 35,35 sachbearbeitende Stellen zur Verfügung und 3,52 Stellen für den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 8.611 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Für das Jahr 2012 sind es 8.751.

Personalaufwendungen werden für das Jahr 2011 in Höhe von 2.027.751 Euro zugrunde gelegt.

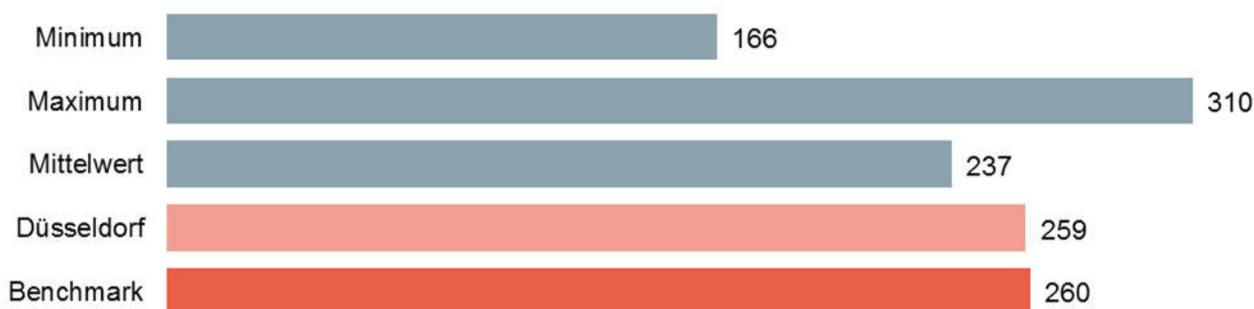
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
235	199	373	252	225	242	258	22

Der Overheadanteil ist mit 9,6 Prozent geringfügig erhöht (Mittelwert 9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 55.177 Euro erhöht (Mittelwert 53.318 Euro) und wirken sich eher ungünstig auf die obige Kennzahl der Stadt Düsseldorf aus.

In den folgenden Vergleich fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011 (Ausländerbeteiligung bei den Eheschließungen)



Vergleichsjahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	259	166	310	237	217	235	260	22
2012	248	191	300	245	229	248	270	22

#### → Feststellung

Im Jahr 2011 wird der Benchmark durch die Stadt Düsseldorf nahezu erreicht. Ein personeller Zuwachs in 2012 lässt den Leistungswert sinken.

Die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle werden von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst.

In der Stadt Düsseldorf bestehen insgesamt sechs Krankenhäuser mit Geburtenabteilungen sowie einige Geburtshäuser. Die Anzahl der beurkundeten Geburten im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen ist deutlich erhöht. Sie bewegt sich oberhalb des dritten Quartilswert des interkommunalen Vergleichs.

Darüber hinaus konnte die GPA NRW die Ausländerbeteiligung bei den Geburten nicht in der Kennzahl berücksichtigen, da keine ausreichende Vergleichsbasis vorhanden war. Gleichwohl war im Vorfeld eingeschätzt worden, dass bei Beurkundung einer Geburt mit Ausländerbeteiligung (einer der Elternteile oder beide) ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von 0,6 Fallzahlen angerechnet werden kann. Dies entspräche bei der Stadt Düsseldorf zusätzlichen 1.578 Fällen in 2011. Der obige Kennzahlenwert der Stadt Düsseldorf würde für das Jahr 2011 auf 307 Fälle je

Vollzeit-Stelle ansteigen. Diese Daten konnten wir von 13 kreisfreien Städten betrachten. Dadurch steigt der 3. Quartilswert auf 300 Fälle je Vollzeit-Stelle an und wird durch Düsseldorf übertroffen.

Die Unterlagen bei Anmeldung einer Geburt werden durch die Krankenhäuser gesammelt und zum Personenstandswesen gebracht. Bis 2013 wurden Urkunden und die Unterlagen an das durch die Kindeseltern gewünschte Stadtteilbüro/Bürgerbüro versandt und konnten dort abgeholt werden. Mittlerweile werden die Urkunden mit Rechnung verschickt. Hierdurch werden sowohl das Standesamt als auch die Bürgerbüros entlastet. Bei Ausländerbeteiligung bleibt eine Vorsprache der Kindeseltern notwendig. Zusätzlicher Aufwand entsteht für die Rechnungsstellung im Personenstandswesen, während auf Seiten der Kunden der Prozess komfortabel ohne Vorsprache abgewickelt werden kann.

#### → **Feststellung**

Vielerorts besteht in Nordrhein-Westfalen ein Geburtenservice. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, diese Vorgänge zu gestalten. Das Vorgehen der Stadt Düsseldorf entlastet sowohl die Kunden als auch die Bürgerbüros von dieser Aufgabe.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Mit den örtlichen Bestattern wurde ebenfalls eine Vereinbarung getroffen. Diese geben die Unterlagen ab und erhalten diese binnen 24 Stunden bearbeitet zurück. So werden unnötige Wartezeiten vermieden. Auch dies ist vielerorts bei den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen üblich. Bei den Sterbefällen gibt es in den kreisfreien Städten kaum Unterschiede in der Fallintensität.

Die Fallintensität bei den beurkundeten Eheschließungen/Lebenspartnerschaften ist in Düsseldorf erhöht. Dies gilt auch für die Anzahl der Eheschließung inklusive Anmeldeverfahren und Anmeldeverfahren ohne Eheschließungen in Düsseldorf. Lediglich die Anzahl der reinen Trauungen (Anmeldeverfahren am Wohnort) ist in Düsseldorf unterdurchschnittlich.

In Düsseldorf wurde im Dezember 2011 das elektronische Personenstandsregister eingeführt. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 ist abgeschlossen. Auch andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet. Nur wenige Städte erheben Falldaten für die Nacherfassung des elektronischen Personenstandsregisters. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen in die Leistungskennzahl nicht möglich.

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister. Eine Fortschreibung kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die Benchmark-Städte führten überwiegend schon während des Betrachtungszeitraumes das elektronische Personenstandsregister. Sie führen mindestens anlassbezogene Nacherfassun-

gen durch. Es gibt auch Benchmark-Kommunen die eine systematische Nacherfassung der Geburtenregister mit dem betrachteten Personal durchführen.

→ **Feststellung**

Die anlassbezogene Nacherfassung ist in Düsseldorf vorgesehen. Hierzu wurde in 2014 in geringem Umfang zusätzliches Personal eingesetzt werden. Eine systematische Nacherfassung ist nicht geplant.

Eine systematische Nacherfassung kann insbesondere im E-Government und den wachsenden Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung sinnvoll sein. Sollte sich die Stadt Düsseldorf hierzu entschließen, ist es sinnvoll zunächst die Jahrgänge nachzuerfassen, von deren Erfassung frühestmöglich profitiert werden kann (bspw. Jahrgängen 1980 und jünger). Oder die Nacherfassung ggf. auf diese Jahrgänge und jünger zu beschränken.

Das Personenstandswesen der Stadt Düsseldorf ist wöchentlich an 32,5 Stunden geöffnet. Der Mittelwert der Vergleichsstädte liegt bei 27,6 Stunden, der Median bei 26,1.

Letztlich ist maßgeblich, wie stark die Öffnungszeiten mit tatsächlichen Kundenvorsprachen ausgelastet sind. Bei langen Öffnungszeiten erscheint problematisch, dass ein konzentriertes Arbeiten an den Hintergrundtätigkeiten nicht immer gewährleistet ist. Durch das vermehrt notwendige Umdenken, Weglegen und Wiederaufnehmen von Fällen werden die Prozesse in der Regel verlängert.

Die Öffnungszeiten von 32,5 Stunden wöchentlich stehen den Spontankunden zur Verfügung. Darüber hinaus besteht insbesondere in den Nachmittagsstunden die Möglichkeit, Termine zu vereinbaren. Einzelne Tätigkeiten bedürfen grundsätzlich einer Terminvereinbarung. Die Terminreservierung ist für den Kunden auch online möglich.

Grundsätzlich ist die Möglichkeit der Terminvereinbarung positiv. Vielerorts werden Termine zu Steuerung der Kundenströme eingesetzt, zur verlässlicheren Planung aber auch um die Wartezeiten für die Kunden gering zu halten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob die Ausweitung von Terminvergaben möglich ist und so die Arbeitsplanung erleichtert wird. Insbesondere bei langen Öffnungszeiten werden Kundenströme steuerbarer und könne auf die tatsächlich eingesetzte personelle Ressource abgestimmt werden. Wartezeiten werden minimiert.

Eine Auswertung der Vorsprachen sowie die Verteilung dieser können Hinweise für eine in Zukunft erneut am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Öffnungszeit geben. Hier bestehen verschiedene Varianten die Öffnungszeiten zu gestalten. Z.B. könnten Öffnungszeiten, die in der Regel nicht stark frequentiert werden, über Terminvergaben in diesen Zeiten gesteuert ausgelastet werden.

Trautermine und Trauzeiten sollten so gebündelt werden, dass sich Rüstzeiten, Wege-/Fahrzeiten je Standesbeamten in einem akzeptablen Rahmen halten. Zudem sollte das Angebot so gestaltet werden, dass das Kontingent an durchgeführten Trauungen auch ausgeschöpft wird. Parallele Angebote sollten weitestgehend vermieden werden. Das Angebot sollte so gestaltet werden, dass die Möglichkeiten klar erkennbar sind und nicht zueinander in Konkurrenz stehen.

In Düsseldorf stehen den Kunden insgesamt neun Standorte zur Verfügung, an denen Trauungen durchgeführt werden. Mit diesen bewegt sich die Stadt Düsseldorf im Durchschnitt der Vergleichskommunen (Mittelwert und Median neun Trauorte).

Dabei kann täglich in den Vormittagsstunden sowie einmal monatlich am Freitagnachmittag geheiratet werden. Hinzu kommen monatlich Trauungen an den Samstagen. Die entsprechenden Samstage werden bereits frühzeitig festgelegt. Samstags beschränkt sich das Trauungsangebot auf das Standesamt in der Inselstraße. Hier wurde zuletzt von acht auf mögliche sechzehn Trauungen erhöht.

→ **Feststellung**

Das Angebot an Trauungen an Samstagen auf einen zentralen Standort zu beschränken, ist positiv. So werden unproduktive Zeiten für Fahrten/Wege für die Mitarbeiter weitestgehend vermieden. Die Trauungen können komprimiert stattfinden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit an den so genannten Ambientetrauorten (alle Trauorte außer dem Standesamt) nach Absprache mit dem Standesamt die Ehe zu schließen.

Die angebotenen Trauorte sind unterschiedlich ausgelastet. Je nach Trauort entstehen so Fahrt-/Wege- und Pufferzeiten und Kosten.

→ **Empfehlung**

Das bestehende Trauungsangebot sollte betrachtet werden. Trauungsangebote die nicht oder nur in sehr eingeschränkter Form nachgefragt werden, sollten nicht aufrecht erhalten bleiben.

Die Trauungen in besonderem Ambiente sind grundsätzlich wirtschaftlich kritisch zu bewerten. Der Pflichtaufgabe käme die Stadt Düsseldorf auch ohne diese freiwillige Leistung nach.

Dabei handelt es sich bei den Ambientetrauungen teilweise um Einzeltrauungen. Die Fahrt- und Wegezeiten sowie Kosten entstehen dann für nur eine einzelne Trauung. Da dieses Angebot freiwillig durch die Stadt angeboten wird und die zusätzlichen Kosten nur für einzelne Personen entstehen, sollte die Kalkulation dieser Leistung kostendeckend erfolgen und entsprechend erhoben werden.

→ **Empfehlung**

Die Gebühren und der Auslagenersatz für die Ambientetrauungen sollten überprüft werden. Das Angebot ist angesichts der Freiwilligkeit dieser Leistung kostendeckend zu gestalten.

Vielerorts wurde der GPA NRW vorgetragen, dass die Termine an den Wochenenden und in besonderem Ambiente steigende Beliebtheit genießen. Gleichwohl eine grundsätzliche Nachfrage besteht, kann diese auch über das übrige Trauungsangebot gedeckt werden. Dieses Angebot ist nicht oder nur bedingt mit den finanziellen Anforderungen öffentlichen Handelns vereinbar.

Wird an dem Angebot festgehalten, muss dessen Auswirkung auf das übrige Trauangebot genauer untersucht werden. Ggf. sollte das sonstige Angebot eingeschränkt werden. Der Personalbedarf wäre neu zu ermitteln.

Weitere Entwicklungen im Personenstandswesen haben Auswirkungen auf die Prozesse und den Personalbedarf:

- Im Personenstandswesen wird mit xpersonenstand der elektronische Datenaustausch zwischen Standesämtern, Meldeämtern und anderen Stellen verstärkt. Die Daten werden zukünftig elektronisch versandt. Somit entfallen der Papiausdruck und Zeitanteile für den Versand.
- Die mit dem Testamentsregister noch wahrgenommenen Aufgaben sind entfallen. Das Testamentsregister wird zukünftig zentral in Berlin geführt und wurde im November 2014 abgegeben.
- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Eine stärkere Nutzbarkeit des Fachverfahrens für Auswertungen (Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund) könnte das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen verbessern und beschleunigen.

Die Stadt Düsseldorf bietet die Möglichkeit, Urkunden per E-Mail zu bestellen. Diese werden mit Rechnung übersandt. Hierdurch entfällt die persönliche Vorsprache im Personenstandswesen. Auch für das Personenstandswesen gelten die in den Einwohnermeldeaufgaben angesprochenen Ziele:

- Termintreue
- Reduzierung von notwendigen Kundenvorsprachen auf ein Minimum
- Reduzierung der Krankenquote.

In diesem Zusammenhang verweisen wir zudem auf die Ausführungen im Berichtsteil Einwohnermeldeaufgaben über die voraussichtliche Entwicklung des Personalbestands. Dies gilt für das Personenstandswesen gleichermaßen und bedingt die vorgenannten Ziele.

Die für die Prüfung maßgeblichen Daten konnten durch die Stadt Düsseldorf zur Verfügung gestellt werden. Zu Steuerung werden auch intern Fallzahlen und Daten erhoben. Wenn automatisierte Auswertungen wichtiger Daten aus dem Fachverfahren möglich werden (z.B. Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/ Migrationshintergrund), würde dies weitergehende Auswertungen vereinfachen.

Die Stadt Düsseldorf erhebt die Gebühren nach der allgemeinen Gebührenordnung. Für einzelne Leistungen wurden abweichende Gebührensätze durch Satzung beschlossen. Die Erträge sind unterdurchschnittlich.

Im Personenstandswesen der Stadt Düsseldorf besteht keine Einheitssachbearbeitung. In den einzelnen Teams sind spezialisierte Mitarbeiter eingesetzt. Dies reduziert die Vertretungsmöglichkeiten in Krankheitsfällen.

#### → **Empfehlung**

Die Kundenströme, Vorsprachen und Fallzahlen sollten ausgewertet werden. Hierüber können Rückschlüsse auf die jeweiligen Auslastungssituationen gezogen werden. Ggf. ist es sinnvoll, die Fachlichkeit der eingesetzten Mitarbeiter auf eine breitere Basis zu stellen. Hierüber können auch kurzfristige Personalausfälle kompensiert werden.

Diese Auswertungen sollten auch im Hinblick auf in Düsseldorf steigende Einwohnerzahlen erfolgen. Mit den steigenden Einwohnerzahlen können steigende Fallzahlen im Personen-

standswesen entstehen. Dies konnte insbesondere für die Beurkundung von Geburten bereits festgestellt werden. In 2014 waren diese Fallzahlen um rund sieben Prozent höher als im Jahr 2011.

## Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle im Personenstandswesen bewegen sich in Düsseldorf auf Niveau des Benchmarks.
- Die Ausweitung von Terminvergaben kann in Zukunft das Fallaufkommen entsprechend der personellen und organisatorischen Ressourcen steuern.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Verarbeitung von Fällen. Insgesamt sind die Handlungsmöglichkeiten begrenzt.

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

## Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düsseldorf in 2011 mit 42,39 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,62 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen in der Sachbearbeitung 44,49 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Overhead blieb konstant.

Für 2011 werden 142.530 Fälle berücksichtigt, für 2012 138.922. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen werden für 2011 in Höhe von 1.974,832 Euro zugrunde gelegt.

### Personalaufwendungen je Fall KFZ-Zulassung in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,86	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

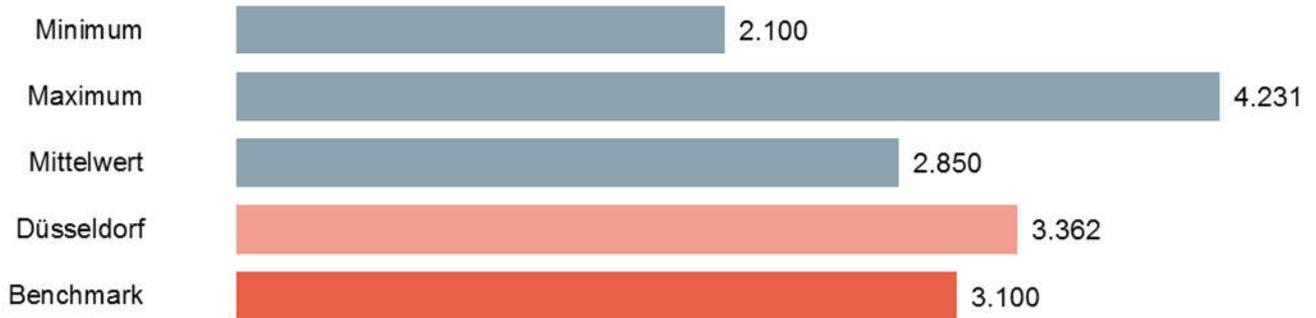
Der Overhead-Anteil ist mit 3,7 Prozent sehr gering (Mittelwert und Median 7 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind durchschnittlich (46.456 Euro je Vollzeit-Stelle, Mittelwert bei 46.708 Euro).

Der niedrige Overhead-Anteil begünstigt die obige Kennzahl um 0,48 Euro je Fall und ist insofern nicht alleine verantwortlich für die günstige Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur ist, gemessen an den durchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle, unauffällig.

In den folgenden Vergleich fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

**Fälle je Vollzeit-Stelle KFZ-Zulassung in Euro 2011**



Ver-gleichs-jahr	Düssel-dorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.362	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	3.123	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ **Feststellung**

In beiden Betrachtungsjahren wird der Benchmarkwert durch die Stadt Düsseldorf überschritten. Es besteht kein rechnerisches Potenzial. Düsseldorf gehört zu den Städten, anhand derer der Benchmark festgelegt wurde.

Die Fallzahlen werden nicht gewichtet. Aufgrund der Datenlage konnten zudem nicht alle Fallarten bei der Leistungskennzahl berücksichtigt werden. Insoweit sind bei der Bewertung der Leistungskennzahl folgende Faktoren für Düsseldorf relevant:

- Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) ist in Düsseldorf leicht erhöht. Dies liegt zum Teil an erhöhten Neu-, Wieder- und Erstzulassungen. Hier hat die Stadt Düsseldorf im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen den zweithöchsten Wert der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch die besonderen Zulassungen sind erhöht.
- Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen den selbst und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen trennen konnten. Die Stadt Düsseldorf hat hier eine unterdurchschnittliche Fallintensität.

Maßgebliche Größe für den Personaleinsatz sind grundsätzlich die Fallzahlen. Die jeweilige Stadt gestaltet die Rahmenbedingungen, die ebenfalls Einfluss auf das benötigte Personal haben. Das Fallaufkommen der KFZ-Zulassung ist nicht steuerbar.

Die überörtliche Prüfung ersetzt keine individuelle Prüfung der Aufbau –und Ablauforganisation. Im Rahmen der Prüfung wurden durch standardisierte Interviews Teilaspekte betrachtet.

Die KFZ-Zulassung ist in Düsseldorf zentral organisiert. Die Bürgerämter nehmen lediglich Adressänderungen vor. Eine konkrete Sachbearbeitung von Zulassungsvorgängen findet dort nicht statt. Die Bürgerämter greifen dabei direkt auf die Zulassungssoftware zu und können die Daten im System ändern. Die entsprechenden Stellenanteile wurden in den Vergleich einbezogen.

Die KFZ-Zulassung ist bei den kreisfreien Städten in der Regel zentral organisiert.

Die Daten und Unterlagen werden bei der Stadt Düsseldorf digitalisiert und stehen in der Folge elektronisch zur Verfügung. Dies wird jeweils durch einen einzelnen Mitarbeiter des Front-Office am Arbeitsende erledigt. Das Scannen der Vorgänge bietet den Vorteil, dass die so archivierten Daten deutlich schneller für weitere Nutzungen zur Verfügung stehen.

Die GPA NRW hat festgestellt, dass einige Städte die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden und eine Einheitssachbearbeitung eingeführt haben. Diese Städte erzielen in beiden Bereichen günstige Positionierungen im interkommunalen Vergleich.

Auch in Düsseldorf bestand zum Betrachtungszeitpunkt eine gemeinsame Aufgabenerledigung. Zwar sind KFZ-Zulassung und Führerscheinstelle jeweils eigenständige Organisationseinheiten, gleichwohl bestehen inhaltlich und organisatorisch in Düsseldorf viele Schnittstellen.

Im Frontoffice wurden neben der KFZ-Zulassung auch die Anträge für Ersterteilungen, Führerschein mit 17 Jahren, Umtausche und internationale Führerscheine bearbeitet. Für die übrigen Tätigkeiten des Führerscheinwesens werden die Anträge entgegen genommen. Im Backoffice des Führerscheinwesens sind spezialisierte Mitarbeiter eingesetzt, die die rechtlich komplizierteren Fälle bearbeiten.

Nun ist beabsichtigt, die KFZ-Zulassung von den Aufgaben des Führerscheinwesens zu entlasten. Ursächlich hierfür ist, dass Schulungsaufwand und Nutzen in einem ungünstigen Verhältnis zueinander stehen. Um die Aufgaben adäquat wahrnehmen zu können, bedarf es eines höheren Schulungseinsatzes als geplant. Gleichzeitig ist die Nachfrage nicht so hoch, dass dies an allen Schalterplätzen sinnvoll ist.

Hinzu kommt ein drittes Team im Bürgerbüro Straßenverkehrsamt, welches neben den bereits genannten Aufgaben auch noch Einwohnermeldeaufgaben wahrnimmt. Hieran wird auch weiterhin festgehalten. Insofern ist in Teilen ein flexibler Personaleinsatz möglich.

Einige Städte haben wie dies teilweise in Düsseldorf der Fall ist, den Personaleinsatz für die Kundenanträge zu einer Einheitssachbearbeitung zusammengefasst. Andere Städte sind so vorgegangen, dass im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen eingesetzt werden. Auch gibt es mittlerweile Bestrebungen, dass für Düsseldorf gültige organisatorische Modell zu verwenden und die bürgernahen Dienstleistungen für den Kunden komprimiert anzubieten.

### → **Feststellung**

Düsseldorf bietet die bürgernahen Dienstleistungen kompakt und komprimiert an. Durch die organisatorische Zusammenführung von KFZ-Zulassung, Führerscheinwesen und Einwohnermeldeaufgaben wird insbesondere für Neubürger die Orientierung erleichtert und alle nötigen Behördengänge können in einem Termin erledigt werden.

In Düsseldorf ist die KFZ-Zulassung an 38,5 Stunden wöchentlich geöffnet. Interkommunal sind die Hauptstellen für KFZ-Zulassung durchschnittlich 33,8 Stunden geöffnet (Median 34 Stunden). Düsseldorf muss somit wöchentlich 4,5 Stunden zusätzlich personell abdecken.

Generell sollten die Öffnungszeiten so gestaltet sein, dass sie ausreichend für die Kundenanfragen sind und gleichzeitig wenig unproduktive Zeiten für die Mitarbeiter bedeuten.

In Düsseldorf wird zwischen Front-Office und Back-Office unterschieden. Diese Bereiche sind klar voneinander abgegrenzt. Die Steuerung erfolgt für das Front-Office über die Informationstheke bzw. über die Terminvergabe (vgl. spätere Ausführungen). Im Notfall wird aus dem Backoffice-Bereich ausgeholfen. Aufgrund dieser Aufteilung sind nur bedingt Zeiten für ein Nacharbeiten notwendig.

Durch die Kennzahlenpositionierung über dem Benchmark ist davon auszugehen, dass die Öffnungszeiten ausgelastet sind. Wie vielerorts gibt es täglich Zeiten mit vermehrtem Kundenaufkommen und Zeiten mit niedrigerem Kundenaufkommen. Auch unterliegt die KFZ-Zulassung saisonalen Schwankungen. Insbesondere im Februar/März wird in Düsseldorf regelmäßig der Aufbau von Überstunden beantragt und genehmigt, um dem starken saisonalen Geschäft Rechnung zu tragen und dieses bewältigen zu können.

Auch sind in Düsseldorf nach Einschätzung durch die Verwaltung viele Autohändler, Händlerbetriebe und spezialisierte Betriebe ansässig. Daneben einige Firmen mit Fuhrparks und Autohäuser die ihre Tageszulassungen in Düsseldorf vornehmen. Dies trägt zu einer erhöhten Fallintensität bei.

Für diese Tätigkeiten besteht ein gesondertes Händlerteam. Die Vorgänge die bis um 10 Uhr vormittags vorliegen, werden am gleichen Tag erledigt. Die danach eingehenden Vorgänge werden abhängig vom übrigen Tagesgeschäft bearbeitet oder werden für den nächsten Tag vorgesehen. Die im Händlerteam eingesetzten Mitarbeiter rotieren wöchentlich. Über die Informationstheke werden die Händler zu den entsprechenden Schaltern geleitet.

Das Fallaufkommen und die Zeiten für Kundenanfragen können durch die Städte nicht eindeutig geplant werden. Aus den Erfahrungen können Annahmen abgeleitet und Situationen prognostiziert werden. Gleichzeitig müssen steigende Fallzahlen nicht zwangsläufig zu ausgeweiteten Öffnungszeiten führen.

Termine bieten eine höhere Planbarkeit sowohl für den Kunden (Wartezeiten) als auch für die Verwaltung (Organisation, Personaleinsatz, Verlässlichkeit).

Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2012 die gebundene Terminvergabe eingeführt. Alle Öffnungszeiten sind mit Terminen versehen. Die Planung sieht ein tägliches Kontingent für Spontankunden und/oder kurzfristige Personalausfälle vor.

→ **Feststellung**

Die gebundene Terminvergabe ist positiv. Das Leistungsangebot entspricht so weitestgehend dem tatsächlichen Leistungsvermögen.

In Düsseldorf konnten zuletzt vermehrt keine kurzfristigen Termine mehr zur Verfügung gestellt werden. So müssen insbesondere Privatkunden mehrere Tage auf einen Termin zur KFZ-Zulassung warten.

Dies wird auch in Zukunft und auch bei Städten ohne gebundene Terminvergabe voraussichtlich nicht gänzlich zu vermeiden sein. Es ist zu erwarten, dass insgesamt weniger Personal zur Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen wird (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Berichtsteil Einwohnermeldeaufgaben). Durch die gebundene Terminvergabe werden die Vorgänge sodann nicht schneller, aber verlässlicher bearbeitet und erledigt. Ein Ausgleich zwischen Kundeninteressen und Mitarbeiterschutz bedarf eines gesteuerten Veränderungsprozesses. Diese Schritte ist die Stadt Düsseldorf gegangen. Die GPA NRW erachtet die gebundene Terminvergabe als zukunftsfähige Möglichkeit der Ablauforganisation.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrtbundesamtes mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2015 bei den Zulassungen vergeben. Somit kann das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Über die Einführung von weiteren Online-Zulassungsverfahren wird der Gesetzgeber erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

→ **Feststellung**

Elektronische Prozesse und elektronische Kommunikation befinden sich in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess. Der Ausbau dieser Medien wird zu einem Wandel in der Aufgabenerledigung beitragen. Dieser Prozess erfolgt schrittweise. Die konkreten Maßnahmen und deren Auswirkungen sind noch nicht absehbar.

Die Stadt Düsseldorf verfolgt diese Veränderungsprozesse kontinuierlich und prüft mögliche Alternativen in den Geschäftsprozessen der eigenen Verwaltung.

## **Gesamtbetrachtung**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Bei der leistungsbezogenen Kennzahl gehört die Stadt Düsseldorf zu den Benchmark-Städten.
- Mit der gebundenen Terminvergabe wird die personelle Ressource abgebildet. Hierüber kann sowohl das Fallaufkommen als auch die Auslastung gesteuert werden.
- Die Handlungsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Insbesondere sollten die sich durch verstärkten EDV-Einsatz ändernden Prozessschritte betrachtet und bewertet werden. Dies wirken sich in Zukunft weiter auf die Aufgabenerledigung aus.

- Mit der Zusammenfassung bürgernaher Dienstleistungen im Bürgerbüro Straßenverkehrsamt setzt die Stadt Düsseldorf auf die Bürgerorientierung. Auch an den übrigen Bedienplätzen können Leistungen der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens angeboten werden.
- Steuerungsinformationen liegen der Verwaltung auf breiter Basis vor. Für die Zukunft gilt es diese auszuwerten und steuerbare Elemente (weiter) zu beeinflussen (Gesundheitsmanagement, Arbeitsplatzgestaltung, Kundenströme). Je nach personellen Kapazitäten wird es dauerhaft auch anderenorts nicht mehr möglich sein, Kundenbegehren am Tag des Entstehens zu bedienen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Kfz-Zulassung der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

## Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düsseldorf in 2011 mit 13,94 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,37 Vollzeit-Stellen den Overhead. Diese Stellenausstattung blieb in 2012 konstant.

Für 2011 werden 28.799 Fälle berücksichtigt, für 2012 27.718 Fälle. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden zweifach gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung in der „Überprüfung der Kraftfahreignung“. Daher wurden diese Fallzahlen nicht einbezogen.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 811.743 Euro berücksichtigt.

### Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro 2001

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,19	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Mit 9 Prozent entspricht der Overheadanteil nahezu dem interkommunalen Durchschnittswert von 9,5 Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 53.020 Euro erhöht (Mittelwert 50.363 Euro) und haben einen eher ungünstigen Einfluss auf die Personalaufwendungen je Fall.

Es ist davon auszugehen, dass die günstige Positionierung bei den Personalaufwendungen je Fall mit einem unterdurchschnittlichen Personaleinsatz in der Sachbearbeitung zusammenhängt.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 4,7 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)<sup>2</sup> zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

**Vollzeit-Stellen OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner**

Vergleichsjahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2011	0,79	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,79	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Hier weist die Stadt Düsseldorf überdurchschnittliche Fallintensitäten auf. Die Fallintensitäten entstehen, indem die Anzahl an Fällen mit den Einwohnerzahlen in Beziehung gesetzt wird. Da dieser Personaleinsatz im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unterdurchschnittlich ist, stehen Personaleinsatz und Fallzahlen zueinander in einem günstigen Verhältnis.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkündigungen eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Auch die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme, Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

Die nachfolgende Kennzahl enthält alle Sachbearbeitungsstellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil betrachten zu können.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinesen**

Vergleichsjahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinesen (alle Stellen)</b>								
2011	2.066	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.988	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinesen (ohne OV-Stellen)</b>								

<sup>2</sup> Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Vergleichsjahr	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.117	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	3.000	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Bezogen auf die Fallzahlen hat die Stadt Düsseldorf einen niedrigen Personaleinsatz im Führerscheinwesen. Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen besteht eine leicht erhöhte Anzahl an Fällen im Führerscheinwesen.

Die Führerscheinstelle ist in Düsseldorf wöchentlich an 39 Stunden geöffnet. Im interkommunalen Vergleich sind Führerscheinstellen durchschnittlich an 30 Stunden wöchentlich geöffnet.

Gemessen an den Öffnungszeiten sind in Düsseldorf neun zusätzliche Stunden wöchentlich personell abzudecken. Dies liegt insbesondere an der Einheitssachbearbeitung des Führerscheinwesens gemeinsam mit den Tätigkeiten der KFZ-Zulassung. Bei einem Beamten mit 41 Wochenstunden entspricht dies einem Stellenanteil von 0,2. Je nachdem in welcher personellen Ausstattung die Öffnungszeiten abgedeckt werden, wird hierdurch ein deutlich höherer Personaleinsatz nötig.

Gleichzeitig steuert die Stadt Düsseldorf die Kundenströme über eine gebundene Terminvergabe. Hierdurch wird bei den langen Öffnungszeiten in Düsseldorf der Abgleich zwischen Personaleinsatz und Öffnungszeiten möglich. Hierin besteht der Vorteil, dass die Stadt durch freigeschaltete Termine den Umfang des Kundenaufkommens besser steuern kann und darauf den Personaleinsatz abstimmen kann. Somit werden hierüber Personaleinsatz und Öffnungszeit synchronisiert.

In Düsseldorf besteht auf den sachbearbeitenden Stellen keine Spezialisierung. Einzig die Neuerteilungsverfahren werden von entsprechend qualifizierten Mitarbeitern bearbeitet. Ansonsten besteht eine Einheitssachbearbeitung.

Auch werden die Aufgaben des Führerscheinwesens im Bürgerbüro Straßenverkehrsamt in Personalunion mit Aufgaben aus den Bereichen KFZ-Zulassung und (teilweise) den Einwohnermeldeaufgaben wahrgenommen. Diese Bearbeitung beschränkt sich dabei auf die einfacheren Antragsarten wie Ersterteilung, Umtausch und Ersatz mit weniger umfangreichen Prüfungsanforderungen im Vergleich zu anderen Antragsarten.

Die Führerscheinstelle ist auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überprüfung von Fahrschulen zuständig. Die Überprüfung führt die Stadt Düsseldorf mit eigenem Personal durch. Diese Überprüfungen finden in einem regelmäßigen Turnus von zwei bzw. vier Jahren statt.

Die Überprüfung der Fahrschulen wurde vielerorts fremd vergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf könnte dauerhaft, insbesondere bei schwindender Personalressource prüfen, ob eine Fremdvergabe der Überprüfung von Fahrschulen im Vergleich zur eigenständigen Wahrnehmung wirtschaftlicher erfolgen kann.

Somit sind im obigen Vergleich Stellenanteile enthalten, die andere Städte ggf. fremd vergeben haben.

→ **Feststellung**

Die Leistungswerte im Führerscheinwesen der Stadt Düsseldorf sind hoch. Das Führerscheinwesen der Stadt Düsseldorf bietet sich aus Sicht der GPA NRW nicht für eine tiefergehende Betrachtung an.

Aus Sicht der GPA NRW ist es unerlässlich, vor personalwirtschaftlichen Maßnahmen die Geschäftsprozesse zu analysieren und zu optimieren. Die Ergebnisse des Führerscheinwesens lassen für die Stadt Düsseldorf keine Rückschlüsse auf einen erhöhten Personaleinsatz zu.

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düsseldorf mit 19,45 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,9 Vollzeit-Stellen den Overhead. Diese Stellenausstattung blieb in 2012 konstant.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 25.642 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sind es 24.695 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen werden für 2011 in Höhe von 1.111.107 Euro berücksichtigt.

#### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43	39	121	60	46	50	66	21

Mit 4,4 Prozent an den Gesamtstellen des Aufgabenbereiches ist der Overheadanteil in Düsseldorf sehr gering (Mittelwert 9,9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 54.600 Euro durchschnittlich (Mittelwert 53.952 Euro).

Der niedrige Overheadanteil wirkt sich jedoch nur mit rund 2,30 Euro begünstigend auf die obige Positionierung aus. Somit ist von einem geringen Personaleinsatz im Verhältnis zu den Fallzahlen und Vergleichsstädten auszugehen.

Beziehen wir die benannten Erträge mit ein, so besteht ein Deckungsgrad der Personalaufwendungen von 85 Prozent. Im Durchschnitt werden für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 83 Prozent erzielt. Insofern besteht ein weitestgehend günstiges Verhältnis zwischen Personaleinsatz und geahndeten Verstößen/erfolgten Maßnahmen/erzielten Gebühren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf gehört zu den fünf Städten mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall in den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Entscheidender Faktor ist der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich. Lediglich die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte benennen.

Durch die GPA NRW wurde zunächst eine Kennzahl ermittelt, die sämtliche Sachbearbeiter-Stellen berücksichtigt, inklusive der Aufgabe Bekämpfung der Schwarzarbeit. In einer weiteren Betrachtung wurden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

Der Anteil für die Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde durch die Stadt Düsseldorf als gering bewertet und konnte nicht genau beziffert werden. Daher wurde hierauf verzichtet.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

	Düssel- dorf	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten – alle Stellen</b>								
2011	1.318	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.270	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit</b>								
2011	-	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	-	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Stellenanteile für ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren konnten in den meisten Städten nicht differenziert werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Aufteilung der einzelnen Aufgabenblöcke, zumal auch die entsprechenden Leistungsdaten nicht in valider Form vorlagen.

Durchschnittlich werden bei den kreisfreien Städten 0,5 bis 0,6 Vollzeit-Stellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit benannt. Dieser Anteil konnte durch die Stadt Düsseldorf nicht benannt werden. Es wurde jedoch ein geringerer Stellenanteil vermutet.

Aufgrund der günstigen Positionierung des Leistungswertes besteht kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von erhöhten Standards in der Überwachung und/oder dem dafür eingesetzten Personalbestand.

Ausgehend vom übergeordneten Ziel (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) zeigt die Prüfung, dass die Städte den Handlungsspielraum regelmäßig nicht konkretisieren und überprüfen.

In Düsseldorf werden Leistungsdaten und Fallzahlen erfasst, ausgewertet, betrachtet und hinterfragt. Hier fließen verschiedene Parameter in die interne Betrachtung der Entwicklung ein.

Das Gefährdungspotenzial und damit die Fallintensität der Verstöße können regional unterschiedlich sein. Ob die Maßnahmen in Düsseldorf letztlich in der Ahndung von Verstößen mün-

den und in der Folge Verwarn- und Bußgelder verhängt werden, kann über die Ertragsituation eingeschätzt werden.

Als Indikator kann der Ertrag je Fall betrachtet werden. Mit der Einschränkung dass hier Ertragspositionen eingeflossen sind, deren Fälle nicht in den Fallzahlen enthalten sind. Gleichwohl kann hier ein Hinweis für den Erfolg der Aufgabenintensität abgeleitet werden. Der Ertrag je Fall ist in Düsseldorf mit 36,81 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 45,15 Euro, Median 44,20 Euro). Der Ertrag je Vollzeit-Stelle ist mit 48.518 Euro ebenfalls unterdurchschnittlich (Mittelwert 51.880 Euro, Median 49.735 Euro).

Insofern wird deutlich, dass durch das eingesetzte Personal weniger Ertrag erwirtschaftet wird, als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Ertragsmaximierung ist dabei kein Ziel der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Übergeordnetes Ziel ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hierin enthalten sind unter anderem der Schutz der Bevölkerung, der anderen Gewerbetreibenden, der Sozialsysteme sowie des Einzelnen.

Dabei wird in Düsseldorf insgesamt jedoch auch weniger Personal im Verhältnis zu den Fallzahlen für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten eingesetzt. Rund 85 Prozent der Personalaufwendungen sind durch Erträge gedeckt. Der Mittelwert liegt bei 83 Prozent (Median 85 Prozent).

Die Auswertung und Verknüpfung von Personalaufwendungen, Personaleinsatz und Erträgen gibt Hinweise, ob der Personaleinsatz zur Ahndung von Verstößen und entsprechender Gefahrenabwehr beiträgt. Das Verhältnis von Maßnahmen und geahndeten Verstößen (über den Indikator Ertrag) können Anhaltspunkte für die weitere Arbeits- und Maßnahmenplanung liefern.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Hier ergaben sich für die Stadt Düsseldorf im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte keine messbaren Besonderheiten.

## Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	41.568	40.129	29.098	28.090
Ummeldung	0,4	44.352	43.640	17.741	17.456
Abmeldung	0,3	37.659	53.617	11.298	16.085
Personalausweis	1,0	67.776	60.504	67.776	60.504
Reisepass	0,9	35.478	34.820	31.930	31.338
Gesamt				157.842	153.473

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	7.232	7.512	2.893	3.005
Beurkundung Sterbefall	0,3	6.536	6.583	1.961	1.975
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	2.613	2.587	2.613	2.587
Eheschließung: nur Trauung	0,5	186	165	93	83
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	658	706	395	424
Zwischensumme:				7.954	8.073
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Ehe- schließung mit Ausländerbeteiligung - Zusatzfaktor	0,9	729	753	656	678
Zwischensumme:				8.611	8.751
Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung - Zusatzfaktor	0,6	2.630	2.540	1.578	1.524
Gesamt				10.189	10.275

## KFZ-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Ersterzulassungen	1,0	38.754	37.249	38.754	37.249
Umschreibungen	1,0	52.362	49.885	52.362	49.885
besondere Zulassungen (Ausfuhr, Saison, Oldtimer, Händler-rote Kennzeichen, Kurzzeit)	1,0	24.338	26.275	24.338	26.275
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	2.275	2.689	2.275	2.689
Änderungen Name/Anschrift	1,0	9.531	10.355	9.531	10.355
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EGV	1,0	537	553	537	553
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	14.733	11.916	14.733	11.916
Gesamt				142.530	138.922

## Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitete Fahren mit 17 Jahren	1,0	6.684	6.682	6.684	6.682
davon begleitete Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.482	1.459	1.482	1.459
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	981	887	981	887
Ersatzführerschein	1,0	8.229	8.096	8.229	8.096
Umschreibungen Führerschein	1,0	1.580	1.736	1.580	1.736
internationale Führerscheine	1,0	4.294	3.769	4.294	3.769
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	831	1.024	831	1.024
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnah-	1,0	1.848	1.762	1.848	1.762

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
men"					
Mehrfach Täter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	522	511	522	511
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	377	339	377	339
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	828	427	828	427
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	1.143	1.026	1.143	1.026
Gesamt				28.799	27.718

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbebeanmeldungen	1,0	9.282	8.759	9.282	8.759
Gewerbeummeldungen	1,0	3.386	3.659	3.386	3.659
Gewerbeabmeldungen	0,3	9.006	10.544	2.702	3.163
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	417	398	4.170	3.980
erteilte Gaststätterlaubnisse	12,0	373	306	4.476	3.672
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	813	731	1.626	1.462
Gesamt				25.642	24.695

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Düsseldorf  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Organisation und Steuerung	4
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	5
Kinder- und Jugendarbeit	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	8
Anteil der Zuschüsse an freie Träger	9
Anteil der Jugendsozialarbeit	10
Anteil der Zuweisungen	11
Tagesbetreuung für Kinder	12
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	13
Organisation und Steuerung	13
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	14
Wirkungszusammenhänge	15
Versorgungsquoten	16
Elternbeitragsquote	20
Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	22
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	23
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	26
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	30
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	30
Wirkungszusammenhänge	31
Offene Ganztagschule	32
Organisation und Steuerung	33
Fehlbetrag Offene Ganztagschule	33
Elternbeitragsquote	35
Kinderschutzverfahren	38
Anforderungen an die Verfahrensstandards	38
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	40

## → Jugend

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Jugend umfasst den Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dieser bildet die originären Aufgaben der Jugendhilfe nach dem SGB VIII<sup>1</sup> ab. Der Produktbereich 06 untergliedert sich in die Produktgruppen

- Kinder- und Jugendarbeit,
- Tagesbetreuung für Kinder und
- Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Bei der Datenabfrage zu dem Produktbereich Kinder, Jugend und Familienhilfe<sup>2</sup>, den Produktgruppen<sup>3</sup> und den Produkten hat sich die GPA NRW an den folgenden Definitionen und Zuordnungen orientiert:

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP),
- den statistischen Erhebungen von IT.NRW<sup>4</sup>,
- der Gliederung des SGB VIII - Zweites Kapitel Leistungen der Jugendhilfe und
- den Regelungen des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) - Zweites Kapitel Finanzielle Förderung.

Die Prüfungsschwerpunkte liegen auf den Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder. Ergänzend prüft die GPA NRW das Produkt Offene Ganztagschule aus dem Produktbereich 21 – Schulträgeraufgaben. Ergebnisse zur Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie finden sich im GPA-Kennzahlenset. Dieses ist in dem Bericht kurz dargestellt und enthält in hochaggrierter Form die Kennzahlen zum Produkt Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Abschließend nimmt die GPA NRW den Kinderschutz in den Blick. Hier liegt der Schwerpunkt in der Überprüfung der örtlichen Verfahrensstandards nach § 8a SGB VIII und deren Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung.

Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Interkommunales Vergleichsjahr ist das Jahr 2011. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte Interviews und zieht weitere Informationen

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163) in der zurzeit gültigen Fassung

<sup>2</sup> verbindlich nach § 4 GemHVO

<sup>3</sup> verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

<sup>4</sup> Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

heran<sup>5</sup>. Berücksichtigt werden zudem Besonderheiten der Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes.

Schwerpunktmäßig richtet die GPA NRW den Blick auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

## Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

### Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	592.393	596.411	599.392	610.563	619.331	623.604
0 bis unter 3	16.875	17.158	17.301	18.051	18.272	17.759
3 bis unter 6	15.722	16.002	16.109	16.710	17.235	17.130
6 bis unter 10	19.183	19.299	19.984	21.000	21.732	22.177
0 bis unter 21	105.511	106.266	105.997	109.679	113.250	115.052
6 bis unter 21	72.914	73.106	72.587	74.918	77.743	80.163

Quelle: Einwohner- und Prognosedaten lt. IT.NRW

#### → Feststellung

Die Einwohner- und Prognosedaten zeigen sowohl für die Stadt Düsseldorf insgesamt als auch in den für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen eine Zunahme der Einwohnerzahlen auf. Die Stadt Düsseldorf ist damit eine der wenigen kreisfreien Städte mit wachsender Einwohnerzahl.

### Organisation und Steuerung

Das Jugendamt (Amt 51) befindet sich u.a. mit dem Schulverwaltungsamt, dem Sportamt und dem Amt für soziale Sicherung und Integration in einem Dezernat. Auf Dezernatsebene werden somit wichtige Schnittstellen zwischen diesen Aufgabenbereichen gebündelt.

Mit rund 1.900 Vollzeit-Stellen ist das Jugendamt die größte Organisationseinheit der Stadtverwaltung Düsseldorf. Es gliedert sich in sechs Abteilungen (Abteilung 51/1 bis 51/6). Die Abteilungen Tageseinrichtungen für Kinder (51/2), Jugendförderung (51/3), Soziale Dienste (51/5) bilden die Produktgruppenstruktur ab. Sie werden ergänzt durch die Abteilungen Zentrale Dienste (51/1), Kinderhilfezentrum (51/4) und Familienförderung (51/6).

Die Jugendhilfeplanung ist unmittelbar der Jugendamtsleitung zugeordnet. Auf dieser Leitungsebene ist ferner ein zentrales Controlling installiert, in dem die Ergebnisse der Abteilungen gebündelt werden.

Im Rahmen des verbindlichen Berichtswesens und regelmäßiger Controllingberichte mit Pro-

<sup>5</sup> z.B. Jahres-/Ergebnisrechnungen, interne Finanz- und Leistungsdaten, Controllingberichte, Jahres-/Geschäftsberichte, Kindergartenbedarfspläne, Kinder- und Jugendförderpläne, Förderrichtlinien, Satzungen, Dienst- und Arbeitsanweisungen, Rats- und Ausschussvorlagen etc.

duktbezogenen Auswertungen werden die Dezernatsebene und die politischen Gremien informiert. Hierbei werden Finanzdaten, Leistungsdaten und Kennzahlen abgebildet.

➔ **Feststellung**

Im Jugendamt ist ein umfangreiches Controlling und Berichtswesen zur Information von Verwaltung und politischen Gremien installiert.

Im Leistungsspektrum des Jugendamtes Düsseldorf stellen das Förderungszentrum für Kinder in der Abteilung 51/2 und das Kinderhilfzentrum Besonderheiten dar.

Die Leistungen des Förderungszentrums für Kinder wurden bereinigt. Es bietet schwerpunktmäßig jugendhilfefremde Leistungen nach dem SGB IX und XII für Rehabilitation und Integration an.

Das Kinderhilfzentrum bietet unter dem Dach der Stadt Düsseldorf ambulante, teilstationäre und stationäre Angebote und Leistungen zu den Hilfen zur Erziehung an. Hierzu gehören u.a. Inobhutnahmen und Diagnostikgruppen. Ferner ist der städtische Pflegekinderdienst dort angesiedelt.

Die Sozialstruktur ist stadtweit betrachtet nicht auffällig. Zur Darstellung wird auf den Berichtsteil zu den Strukturdaten verwiesen.

Die Daten für das Jahr 2012 wurden von der Stadt Düsseldorf teilweise erst nach Erstellung des Berichtsentwurfes nachgeliefert und ungeprüft übernommen. Die Datenvalidität, insbesondere bei größeren Abweichungen gegenüber den Vorjahren, konnte nicht mehr recherchiert werden.

**Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre**

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Dazu wird das Teilergebnis des Produktbereiches 06 auf die für die Jugendhilfe relevante Altersgruppe der Einwohner bezogen.

Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann.

Das Ergebnis der Stadt Düsseldorf wird maßgeblich durch politische Beschlüsse beeinflusst. Hierauf wird an den entsprechenden Stellen im Berichtsteil hingewiesen.

**Jugendamt**

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	199.666.511	225.025.784	224.572.629	234.561.735
Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro	1.919	2.149	2.128	2.207

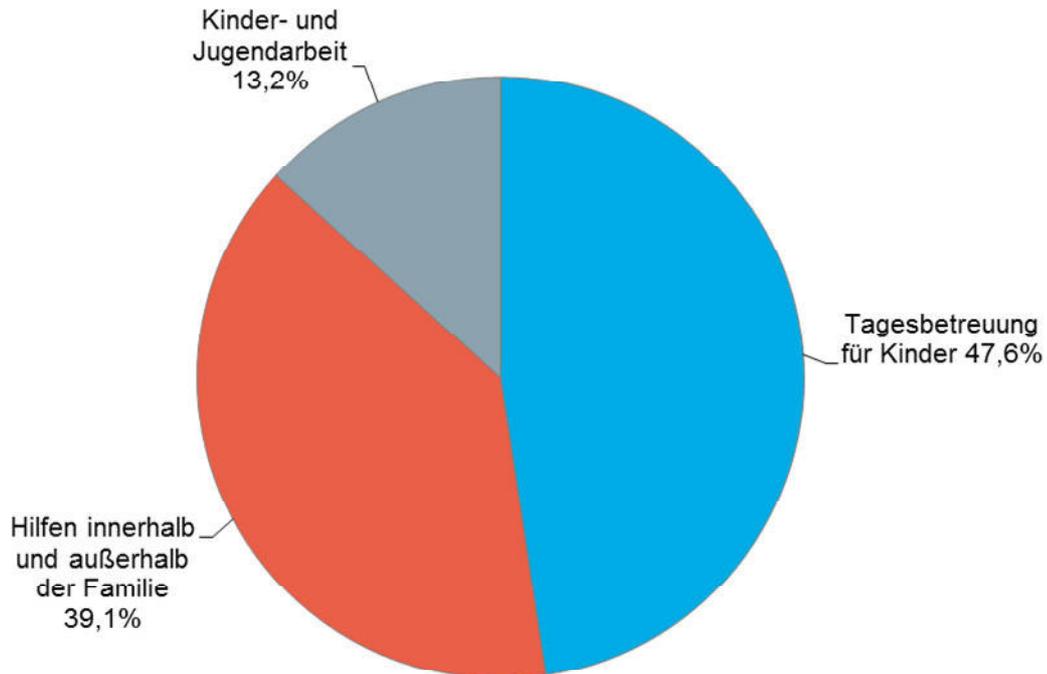
**Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.128	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

Im Jahr 2011 ist es kurzfristig gelungen, den Fehlbetrag auf dem Stand des Vorjahres zu stabilisieren. Tendenziell ist insbesondere aufgrund des Ausbaues der U-3 Betreuung mittelfristig von weiter steigenden Fehlbeträgen auszugehen.

**Verteilung des Fehlbetrages nach Produktgruppen**



Abgebildet ist die Verteilung des Nettoaufwandes. Zu beachten ist, dass die Produktgruppenergebnisse durch unterschiedliche Refinanzierungssysteme geprägt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf legt den Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Produktbereich Kinder, Jugend und Familie auf die Tagesbetreuung für Kinder. Zusammen mit der Kinder- und Jugendarbeit werden über 60 Prozent des Ressourcenverbrauchs für die Bereitstellung von Angeboten und Betreuungsleistungen mit präventiver Ausrichtung eingesetzt.

**Kinder- und Jugendarbeit**

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

Diese Regelungen räumen der Kinder- und Jugendarbeit im Kontext der Jugendhilfe einen hohen Stellenwert ein. Die Kinder- und Jugendarbeit ist eine pflichtige Aufgabe, deren Ausgestal-

tung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

- den Bestand von Einrichtungen und Diensten festzustellen,
- deren Bedarf für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln,
- die zur Befriedigung des Bedarfes notwendigen Vorhaben zu planen und
- von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen.

Örtlich unterschiedliche Bedarfslagen mit hierauf abgestimmten Angeboten prägen die Kinder- und Jugendarbeit. Weiterhin wirken sich die Organisation und die Form der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung in eigener Zuständigkeit und/oder Einbeziehung freier Träger/Verbände/Vereine) auf das nachstehende Ergebnis aus.

Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Düsseldorf erfasst den Zeitraum von 2010 bis 2014. Er wurde in einem umfangreichen Abstimmungsverfahren mit den freien Trägern erarbeitet. Die Vorbereitungen für die Fortschreibung laufen.

Die Bedarfe und konkreten Maßnahmen werden themen- und stadtbezirksbezogen beschrieben. Hierbei stehen insbesondere familienorientierte Leistungen und Dienste im Blick. Als Schwerpunkte stehen Bildung, Gesundheit, Partizipation und Qualität im Vordergrund.

Die Vernetzung der verschiedenen Professionen von Jugend, Schule, Kultur und Gesundheit erfolgt durch eine aufgabenübergreifende integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung. Diese ermöglicht zielgerichtete Formen der Zusammenarbeit von Schulen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Kindertageseinrichtungen, Erziehungsberatung, Familienbildung etc.

## **Organisation und Steuerung**

In der Abteilung Jugendförderung 51/3 befinden sich neben der Kinder- und Jugendarbeit in den Jugendfreizeiteinrichtungen das Jugendinfocenter „zeTT“, die Jugendsozialarbeit mit der Schulsozialarbeit und der Jugendberufshilfe sowie der erzieherische Kinder- und Jugendschutz. Die Abteilung umfasst ca. 225 Vollzeit-Stellen einschließlich der Stellenanteile für die Betreuung im Rahmen der Offenen Ganztagschule. Auf diese entfallen rund 58 Vollzeit-Stellen für das überwiegend teilzeitbeschäftigte Betreuungspersonal.

Die Betreuungsleistungen werden an elf Standorten durch städtische Jugendfreizeitheime auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen mit dem Schulverwaltungsamt erbracht. Auf diesem Wege werden rund 1.500 Grundschüler/innen betreut.

In der kommunalen Praxis werden Betreuungsleistungen fast ausschließlich von freien Trägern / Trägervereinen erbracht. Die Erträge und Aufwendungen wurden aus diesem Grunde bereinigt. Näheres zur offenen Ganztagschule findet sich im nachfolgenden Berichtsabschnitt.

An weiteren Schulstandorten werden Betreuungsangebote im Rahmen von Nachmittagsangeboten für 10 bis 14jährige und dem Landesprogramm „Geld oder Stelle“ durch das Jugendamt durchgeführt.

Als Anlaufstelle für Jugendliche wurde außerhalb der Räumlichkeiten des Jugendamtes das Jugendinformationszentrum „zeTT“ eingerichtet. Neben Informationsmöglichkeiten zu den bestehenden Angeboten dient es vor allem auch als Anlaufstelle für Jugendliche die Hilfe benötigen.

Alle Maßnahmen im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit sind mit politischen Beschlüssen hinterlegt.

### Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für die Kinder- und Jugendarbeit ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie bezieht sich auf die Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Die Kinder- und Jugendarbeit umfasst

- die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Arbeitsfeldern in den offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- die Jugendverbandsarbeit,
- die Jugendsozialarbeit und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

#### Kinder- und Jugendarbeit

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	27.854.067	29.279.284	29.746.098	25.958.726
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	383	403	408	355

#### Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
408	83	408	162	116	157	178	23

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag konnte 2011 auf einem vergleichsweise hohen Niveau stabilisiert werden.

Um den Fehlbetrag der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen dar, in welchem Umfang eigene Jugendeinrichtungen das Ergebnis beeinflussen, Drittmittel zur Deckung beitragen, freie Träger Zuschüsse erhalten und sich der Anteil der Jugendsozialarbeit auswirkt.

## Produkt Jugendarbeit (§11 SGB VIII) je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre - nur eigene Jugendeinrichtungen

In Düsseldorf gibt es 68 Jugendfreizeiteinrichtungen. Davon befinden sich 31 in städtischer Trägerschaft. Die Zahl der Jugendfreizeiteinrichtungen in städtischer Trägerschaft wurde 2010 um drei verringert, von denen zwei von freien Trägern weitergeführt werden. Für die originäre Kinder- und Jugendarbeit sind rund 118 Vollzeit-Stellen für pädagogische Fach- und Hilfskräfte vorgesehen. Der Anteil der Personalaufwendungen am Ergebnis beträgt im Jahr 2011 rund 62 Prozent. Dies entspricht rund 6,5 Millionen Euro.

Die Kennzahl zum Produkt Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre – nur eigene Einrichtungen bildet den Ressourceneinsatz für die in städtischer Trägerschaft befindlichen Jugendfreizeiteinrichtungen der Stadt Düsseldorf ab.

### Jugendarbeit § 11 SGB VIII – eigene Einrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	9.925.381	10.429.734	10.496.464	11.100.490
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	137	143	144	152

### Fehlbetrag Jugendarbeit § 11 SGB VIII je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre – eigene Einrichtungen in Euro in 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
144	9	165	64	29	49	90	20

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag für die eigenen Jugendeinrichtungen wird zum überwiegenden Teil durch die Personalaufwendungen verursacht. Weitere bedeutende Einflussfaktoren sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die inneren Verrechnungen.

### Anteil der Zuschüsse an freie Träger

Die freien Träger erhalten für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Düsseldorf. Diese werden überwiegend auf der Grundlage des Rahmenvertrages zur Sicherung von sozialen Diensten und Aufgaben und der hierzu ergänzend abgeschlossenen Einzelverträge gewährt. Sie sind inhaltlich durch Produktbeschreibungen konkretisiert und mit Zielvereinbarungen hinterlegt. Letztere werden über einen Zieldialog inhaltlich nachbereitet.

Die politischen Gremien erhalten im Rahmen des Zuschusscontrollings einmal jährlich eine Auflistung aller gewährten Zuschüsse. In ihr sind die Zuwendungsgrundlage, der Verwendungszweck, der Zuwendungsempfänger, die Höhe der Zuwendungen und die vereinbarten Leistungen enthalten.

Diese Auflistung berücksichtigt alle Abteilungen des Jugendamtes, die Zuschüsse gewähren. Hierdurch besteht ein Gesamtüberblick über alle vom Jugendamt gewährten Zuschüsse. Insofern treffen vorstehende Aussagen an dieser Stelle auch auf die übrigen Bereiche zu.

Der Anteil der Zuschüsse an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit bildet ab, in welchem Verhältnis die Zuschüsse an freie Träger und Verbände für die Aufgabenwahrnehmung zu den ordentlichen Aufwendungen für die Jugendarbeit stehen. Der größte Anteil der Zuschüsse entfällt auf die Einrichtungen der offenen Türen. Enthalten sind ferner Ferienmaßnahmen, Jugendverbandsarbeit und Projekte wie Gewaltprävention etc.

### Zuschüsse an freie Träger/Verbände für die Jugendarbeit

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen für die Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Euro	18.125.210	19.223.062	19.083.325	20.011.805
Zuschüsse an freie Träger / Verbände für die Jugendarbeit in Euro	6.159.999	6.639.200	7.073.300	7.379.252
Anteil der Zuschüsse am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit in Prozent	34,0	34,5	37,1	36,9

### Anteil der Zuschüsse an freie Träger/Verbände für die Jugendarbeit am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37,1	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf verfügt über ein transparentes Zuschusscontrolling im Bereich des Jugendamtes, das auch die Kinder- und Jugendarbeit einschließt.

#### → Empfehlung

Die Auflistung der Zuschüsse sollte um eine Spalte mit Informationen ergänzt werden, ob bzw. inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Bei Nichterreichen sollten entsprechende Begründungen verpflichtend sein.

### Anteil der Jugendsozialarbeit

Die Stadt Düsseldorf wendet neben den Leistungen für die offene Kinder- und Jugendarbeit umfangreiche kommunale Mittel im Rahmen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII auf. Schwerpunkte sind die Bereiche Schulsozialarbeit und Jugendberufshilfe.

Die Schulsozialarbeit findet in Hauptschulen, Förderschulen, Grundschulen, Realschulen und einem Berufskolleg statt. Für die Jahre 2011 bis 2013 stehen zusätzliche Mittel des Bundes aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in Höhe von rund 4,5 Millionen Euro zur Verfügung.

Zusammen mit dem Caritasverband, der Diakonie und dem Berufsbildungszentrum der AWO wird das Konzept Übergang Schule-Beruf im Rahmen der Jugendberufshilfe umgesetzt. Ziel ist es, vor allem Schüler, die die Schule ohne qualifizierten Schulabschluss verlassen, zu erreichen.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt rund 8,3 Millionen Euro Zuschüsse als Transferleistungen verausgabt.

Die Kennzahl bildet ab, in welchem Verhältnis die Leistungen nach § 13 SGB VIII zum Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit stehen.

### Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Euro	27.854.067	29.279.284	29.746.098	25.958.726
Fehlbetrag Jugendsozialarbeit in Euro	8.998.604	9.276.446	9.505.917	4.942.991
Anteil der Jugendsozialarbeit am Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Prozent	32,3	31,7	32,0	19,0

### Anteil Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII am Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,0	1,3	40,0	16,6	4,5	12,1	28,6	19

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf setzt im Rahmen der Jugendsozialarbeit einen vergleichsweise hohen Anteil kommunaler Mittel ein. Dieser konnte in 2012 durch Erträge aus BuT-Leistungen verringert werden.

### Anteil der Zuweisungen

Die Kommunen erhalten vom Land NRW auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes (KJFP NRW) und der Richtlinien für die Förderung nach dem Kinder- und Jugendförderplan (KPJ NRW) Zuweisungen. Diese dienen der Stärkung der Infrastruktur der Kinder- und Jugendarbeit mit Schwerpunktsetzung in den dort beschriebenen Bereichen, die von besonderer Bedeutung für ein gelingendes Aufwachsen junger Menschen sind. Ziel des Landes NRW ist es, „die Kinder- und Jugendarbeit als ein Politikfeld zu profilieren, das einen eigenständigen Beitrag für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen leistet und zur Weiterentwicklung der Gesellschaft beiträgt“<sup>6</sup>.

Darüber hinaus erhalten die Kommunen für zweckbestimmte Projekte teilweise Zuweisungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Diese sind in der Regel zeitlich befristet. Entsprechende Zuweisungen hat die Stadt Düsseldorf nicht erhalten.

Die Kennzahl „Anteil der Zuweisungen“ zeigt auf, in welchem Verhältnis die vereinnahmten Zuweisungen (Bund, Land, sonstiger öffentlicher Bereich) zum ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit § 11 SGB VIII stehen und damit zur Aufgabenfinanzierung beitragen.

<sup>6</sup> Quelle: Kinder- und Jugendförderplan des Landes NRW 2013-2017; Richtlinien für die Förderung nach dem Kinder- und Jugendförderplan gem. RdErl. des MiGFFI NRW vom 18.10.2007 -311-6416.1

### Zuweisungen von Bund, Land, sonst. öffentlichen Bereich

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen für die Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Euro	18.125.210	19.223.062	19.083.325	20.011.805
Zuweisungen von Bund, Land, sonst. öffentlichen Bereich in Euro	1.441.508	1.606.595	1.290.538	1.461.900
Anteil der Zuweisungen von Bund, Land, sonst. öffentlicher Bereich am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Prozent	8,0	8,4	6,8	7,3

### Anteil der Zuweisungen von Bund, Land, sonst. öffentlichen Bereich am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,8	5,2	30,6	12,9	9,6	11,5	15,1	23

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf erhält ausschließlich Zuweisungen des Landes NRW aus dem Kinder- und Jugendförderplan.

### Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert durch

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Zu nennen sind hier insbesondere

- der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz,
- für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung,
- und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder zum 01. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark heraus.

Entgegen den im landesweiten Trend rückläufigen Einwohnerzahlen verzeichnet die Stadt Düs-

seldorf eine ansteigende Einwohnerzahl. Dies auch in den für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen (sh. unter Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen).

Die Stadt Düsseldorf hat die Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung auf örtlicher Ebene durch Beschlüsse der politischen Gremien ausgestaltet. Hierbei ist es erklärtes Ziel der Stadt Düsseldorf, familienpolitische Signale zur Entlastung von Familien im Bereich der Kindertagesbetreuung zu setzen.

Die politischen Beschlüsse beeinflussen das Finanzergebnis der Tagesbetreuung für Kinder insbesondere über

- die Versorgungsquoten U-3 und Ü-3 im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung,
- die Elternbeitragsbefreiung für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt,
- die favorisierte 45 Stunden Wochenbetreuung und
- die Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der kommunalen Sonderförderung von Kindertageseinrichtungen freier Träger.

Die Auswirkungen werden im Zusammenhang mit den nachfolgenden Erläuterungen zum Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren verdeutlicht.

Der Jugendhilfeausschuss wird mindestens einmal jährlich zu den Produkten Tageseinrichtungen und Kindertagespflege unterrichtet. Die Controllingberichte beinhalten Finanzdaten, Leistungsdaten und Kennzahlen mit Vergleichen von Planung und Ergebnis.

### **Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008**

Die Stadt Düsseldorf hat die Empfehlung der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Der Anteil lag im Jahre 2006 bei 2,8 Prozent. Bis 2011 konnte er auf 7,1 Prozent gesteigert werden. Perspektivisch soll er 25 Prozent erreichen. Im nachfolgenden Berichtsteil ergeben sich durch eine abweichende Datengrundlage (Meldung zur Statistik IT.NRW) leicht höhere Anteile.

Weiterhin wurde empfohlen, die Elternbeiträge im Zuge der Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes zum 01.08.2008 anzupassen. Den Empfehlungen wurde seinerzeit nachgekommen. Zwischenzeitlich wurde die Elternbeitragssatzung mehrfach mit dem Ziel der Entlastung junger Familien verändert.

### **Organisation und Steuerung**

Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung im Rahmen der Integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung (aktuell 3. Fortschreibung mit Stand 2012). Für die interne Planung erfolgen regelmäßige Fortschreibungen. Ziel ist insbesondere den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz zu erfüllen. Die Fortschreibungen dokumentieren den Ausbaustand und den Bedarf. Neben den öffentlich geförderten Angeboten bezieht die Stadt Düsseldorf in ihre Berechnung der Versorgungsquote auch die nicht nach KiBiz geförderten privatgewerblichen Einrichtungen/Betriebskindergärten und Spielgruppen ein.

Die Bedarfsplanung (Ganztagsangebote, Betreuungszeiten, Zielgruppen) wird mit den freien

Trägern im Rahmen der AG 78 abgestimmt. Sie beinhaltet eine Betrachtung nach Stadtbezirken und wird innerhalb der zehn Stadtbezirke kleinräumig differenziert.

Zur Koordinierung der Anmeldungen in den Kindertageseinrichtungen und Unterstützung der Bedarfsplanung hat das Jugendamt mit dem „Kita-Navigator“ ein Online-Vormerksystem eingeführt. Dort werden alle Anmeldungen für einen Kindergartenplatz in den kommunalen Kindertageseinrichtungen und denen der freien Träger erfasst. Der Kita-Navigator ermöglicht einen jederzeitigen Abgleich der Anmeldungen in allen Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung von Mehrfachanmeldungen. Er reduziert damit Wartelisten und liefert wichtige Datengrundlagen für die Kindergartenbedarfsplanung.

Die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten machen ihn zu einem wichtigen Steuerungsinstrument. Zusätzlich erleichtert er eine zeitnahe Veranlagung der Beitragspflichtigen zu den Elternbeiträgen. Perspektivisch soll das Verfahren um die Kindertagespflege ergänzt werden.

Für die Eltern bietet der Kita-Navigator neben der Anmeldefunktion die Möglichkeit, sich über die Angebote und Konzepte aller Kitas zu informieren und direkt von zu Hause aus eine Anmeldung vorzunehmen.

Daneben besteht mit dem „i-Punkt Familie“ eine zentrale Anlaufstelle des Jugendamtes für alle Fragen rund um die Kinderbetreuung. Eltern erhalten hier bei der Anmeldung für einen Kindergartenplatz Unterstützung, falls sie privat über keinen eigenen Internetzugang verfügen oder weiteren Beratungsbedarf haben. Ferner werden Sie bei der Suche nach einer geeigneten Tagespflegeperson unterstützt und erhalten erste Informationen und Hinweise zu den Fachberatungsstellen der freien Träger.

➔ **Feststellung**

Die Einführung eines Online-Vormerksystems unter Einbeziehung der freien Träger wird ausdrücklich begrüßt. Die Stadt Düsseldorf verfügt damit über ein effektives Unterstützungsinstrument für die Kindergartenbedarfsplanung und zur Abwicklung eines transparenten und zeitnahen Anmeldeverfahren seitens der Träger der Kindertageseinrichtungen.

**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren**

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung.

**Tagesbetreuung für Kinder**

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	90.380.556	108.635.324	106.924.210	111.017.908
Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	31.427	32.016	32.597	33.160
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.876	3.393	3.280	3.348

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW Stichtag 31.12.

→ **Feststellung**

Der im Jahre 2011 im Vergleich zum Vorjahr verbesserte Fehlbetrag ist wesentlich auf die Zuweisungen des Landes NRW für die Beitragsfreistellung des 3. Kindergartenjahres zum Kindergartenjahr 2011/2012 zurückzuführen.

**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.280	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die vorstehende Positionierung mit dem Maximalwert im interkommunalen Vergleich bestätigt sich in der folgenden Betrachtung je Kindergartenplatz.

Die Kennzahl Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Platz bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz des Produktes Tageseinrichtungen (ohne Kindertagespflege in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung) ab. Betrachtet wird hierbei der Nettoaufwand ohne Investitionen. Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen auf der Grundlage des Betreuungsangebotes nach der Kindergartenbedarfsplanung.

**Tagesbetreuung für Kinder je Kindergartenplatz**

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	84.615.539	101.176.999	97.271.782	100.009.440
Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	18.545	18.873	19.459	20.365
Fehlbetrag je Kita-Platz in Euro	4.563	5.361	4.999	4.910

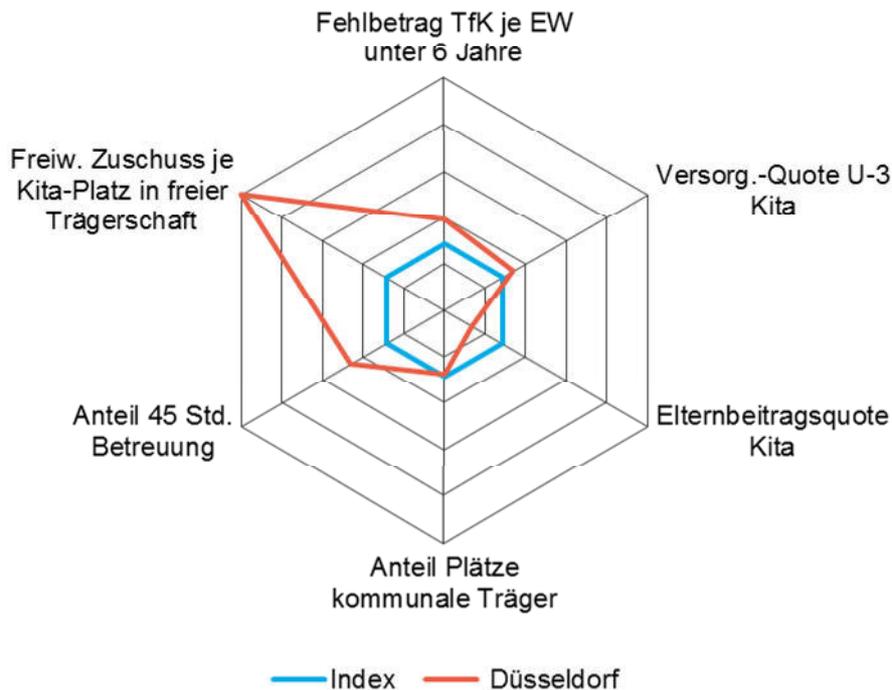
**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Kita-Platz in Euro 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.999	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

**Wirkungszusammenhänge**

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Düsseldorf zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

## Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder



### → Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend belastende Ausprägungen und begründen im Gesamtergebnis den hohen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen, um evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Düsseldorf aufzuzeigen. Hiermit kann das Ergebnis perspektivisch verbessert werden.

## Versorgungsquoten

### U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren. Dabei nimmt die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der laut Jahresplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12.

Das Platzangebot für Kinder unter drei Jahren wird in Düsseldorf seit vielen Jahren ausgebaut. Es hat seit Einführung des Rechtsanspruches durch das Kinderförderungsgesetz eine neue Priorität erhalten.

Die Anzahl der Betreuungsplätze einschließlich der Kindertagespflege (Platzangebot) hat sich nach der Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Düsseldorf seit dem Kindergartenjahr 2008/2009 deutlich erhöht. Die gesamtstädtische Versorgungsquote liegt für das Kindergartenjahr 2011/2012 bei 35,5 Prozent. Sie beinhaltet neben den mit öffentlichen Mitteln nach dem KiBiz geförderten Betreuungsplätzen weitere 1.092 Plätze in privatgewerblichen Kindertageseinrichtungen, Betriebskindergärten und Spielgruppen. Im Kindergartenjahr 2012/2013 steigt die Versorgungsquote auf 38,2 Prozent an. Zum Ende des Kindergartenjahres 2013/2014 wird eine Zielquote von 41,5 Prozent angestrebt. Mittelfristig soll die Zielquote bei nachgewiesenem Bedarf und steigender Bevölkerungsprognose auf 60 Prozent steigen. Rund 25 Prozent der Betreuungsplätze sollen durch Kindertagespflegeplätze abgedeckt werden.

Die vorstehend beschriebene Versorgungsquote der Stadt Düsseldorf ist aufgrund einer abweichenden Erfassungssystematik nicht mit der Versorgungsquote der GPA NRW identisch. Die GPA NRW definiert aus Vergleichsgründen die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren mit dem Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot). Dies im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren. Basis bildet die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die nicht nach KiBiz geförderten privatgewerblichen Tageseinrichtungen/Betriebskindergärten sowie die mit kommunalen Mitteln geförderten Spielgruppen werden nicht eingerechnet. Hierzu sind in den meisten Vergleichsstädten keine vollständigen bzw. vergleichbaren Daten vorhanden.

Die Plätze in der Kindertagespflege werden im Rahmen der U-3 Betreuung einbezogen, da sie hier insbesondere durch die hohe Flexibilität der Betreuungszeiten eine wichtige Alternativfunktion einnehmen.

### U-3 Betreuung

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	16.537	16.861	16.875	17.158
U-3 Betreuungsplätze, nur Kindertageseinrichtungen	2.752	3.089	3.420	3.944
U-3 Versorgungsquote in Prozent - nur Plätze in Kindertageseinrichtungen	16,6	18,3	20,3	23,0
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	3.652	4.153	4.728	*
U-3 Versorgungsquote in Prozent - Kinder-	22,1	24,6	28,0	

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
tageseinrichtungen und Kindertagespflege				

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW Stichtag 31.12; \*Plätze Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW – Daten für 2012 waren zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht veröffentlicht!

### Versorgungsquote U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,3	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23

### Versorgungsquote U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,0	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23

Die Wartelisten werden über den Kita-Navigator gesteuert, so dass in der Regel schnell ein Angebot für einen Kindergartenplatz gemacht werden kann. Notfälle konnten bisher immer versorgt werden. Es sind keine Klagen anhängig.

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat zum Kindergartenjahr 2011/2012 eine überdurchschnittliche Versorgungsquote beim Ausbau der U-3 Betreuung erreicht. Diese führt zu einem stärker belasteten Fehlbetrag.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 kann der Rechtsanspruch formal als erfüllt angesehen werden.

Aufgrund der steigenden Kinderzahl wird die Fortführung des Ausbaues der U-3 Betreuung für die Stadt Düsseldorf auch über das Jahr 2014 hinaus eine pflichtige Aufgabe sein und erhebliche Finanzmittel binden.

## Ü-3 Betreuung

Der demografische Wandel und die damit einhergehende rückläufige Bevölkerungszahl ergibt für die meisten Kommunen grundsätzliche Möglichkeiten, Überhänge aus der Ü-3 Betreuung für den Ausbau der U-3 Betreuung zu nutzen. Entgegen dem landesweiten Trend besteht in Düsseldorf ein zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen in Tageseinrichtungen. Ziel der Stadt Düsseldorf ist es, diesen Bedarf auch zukünftig mit einer Versorgungsquote von 100 Prozent zu decken.

Die Stadt Düsseldorf plant ihren Bedarf mit drei Kernjahrgängen (3 bis unter 6 Jahre) sowie zwei Geburtsmonaten.

Der Versorgungsquote für die Kinder von 3 bis unter 6 Jahren/bis zum Schuleintritt (Regelplätze) kommt im Rahmen der Bedarfsplanung eine wesentliche Bedeutung zu. Für Ü-3 Plätze besteht bereits seit Jahren ein voller Rechtsanspruch. Im Rahmen des Ausbaus der U-3 Be-

betreuung müssen unter Steuerungsaspekten flexible Möglichkeiten einen reibungslosen Übergang von U-3 nach Ü-3 gewährleisten.

Die Versorgungsquote der Regelplätze definiert den Anteil der vorhandenen Kindergartenplätze im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 3 bis unter 6 Jahren. Auch hier werden für die Vergleiche von der GPA NRW nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze nach KiBiz berücksichtigt. Zusätzlich stehen 221 Plätze in der Kindertagespflege zur Verfügung, die im Rahmen der Ü-3 Betreuung jedoch eine untergeordnete Rolle spielen.

### Ü-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	14.890	15.155	15.722	16.002
Ü-3 Kita-Plätze (ohne Hortplätze)	15.053	15.447	15.845	16.205
Ü-3 Versorgungsquote Kita in Prozent	101,1	101,9	100,8	101,3

Quelle: Einwohner lt. IT.NRW Stichtag 31.12.

#### → Feststellung

Die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Düsseldorf berücksichtigt die steigende Einwohnerzahl. Sie sieht eine bedarfsorientierte Versorgungsquote mit einer angepassten steigenden Anzahl von Betreuungsplätzen vor.

Im Vergleich zu den meisten kreisfreien Städten in NRW bestehen in Düsseldorf keine Möglichkeiten, die überzählig werdenden Ü-3 Betreuungsplätze zur Umwandlung in U3-Betreuungsplätze zu nutzen.

Um die Versorgung im Rahmen der Ü-3 Betreuung zu gewährleisten, werden die zulässigen Möglichkeiten von Überbelegungen weitgehend genutzt.

### Versorgungsquote Ü-3 Betreuung in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,8	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

An dieser Stelle ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass viele Düsseldorfer Unternehmen ein hohes Engagement bei der Schaffung von Betriebskindergartenplätzen zeigen. Ende 2013 waren rund 1.000 Plätze vorhanden, von denen rund 50 Prozent mit auswärtigen Kindern belegt waren.

Die Stadt Düsseldorf beteiligt sich mit kommunalen Mitteln an der Unterhaltung von Betriebskindergärten. Sie sieht hierin einen wichtigen Faktor im Rahmen der Wirtschaftsförderung und der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Düsseldorf. Das Volumen der kommunalen Finanzierung liegt bei jährlich rund 1 Millionen Euro.

## Elternbeitragsquote

Die Stadt Düsseldorf hat eine gemeinsame Elternbeitragsatzung zur Erhebung von Elternbeiträgen für Kinder in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offenen Ganztagsschulen. Diese beinhaltet harmonisierte und weitreichende Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen. Ziel ist es junge Familien in Düsseldorf zu entlasten und Anreize für die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten für Kinder zu geben.

Folgende Regelungen werden u.a. im Rahmen der Satzung getroffen:

- Beitragsfreistellung für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt ab 01.08.2009,
- Beitragsfreiheit für das 2. Kind im Rahmen der Geschwisterkind-Regelung,
- Beitragsfreiheit für Pflegekinder und Kinder im Leistungsbezug der Hilfen zur Erziehung, um diesen Kindern eine Betreuung in Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen,
- Einstufung der Beitragspflichtigen im Besitz eines Düssel-Passes in die beitragsfreie Einkommensstufe 1,
- Niedrige Beitragssätze im Rahmen der 25 Stundenbetreuung sollen einen Anreiz für die Inanspruchnahme dieses Angebotes geben,
- Anhebung der beitragsfreien Einkommensstufe 1 bis 30.000 Euro (bisher 24.542 Euro und Einführung einer neuen Höchstehinkommengrenze über 80.000 Euro (bisher über 73.626 Euro) ab 01.08.2012,
- Festlegung eines Höchstelternbeitragssatzes von 425 Euro bei 45 Stundenbetreuung bzw. 475 Euro bei über 45 Stundenbetreuung.

### → Feststellung

Die Elternbeitragsatzung beinhaltet vielfältige Regelungen zur Beitragsermäßigung bzw. Beitragsbefreiung.

Damit kann das Elternbeitragsaufkommen die im System der Betriebskostenförderung der Tageseinrichtungen für Kinder bestehende Finanzierungslücke von 19 Prozent nicht annähernd schließen. Insoweit wirkt die niedrige Düsseldorfer Elternbeitragsquote belastend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Aus Sicht der GPA NRW ist nachvollziehbar, dass die Stadt Düsseldorf über den Weg der Beitragsbefreiung und Beitragsermäßigung familienpolitische Signale setzen und insbesondere junge Familien entlasten will. Im Rahmen der Satzungshoheit besitzt die Stadt Düsseldorf hier vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten.

Die GPA NRW hält jedoch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen des § 23 KiBiz die getroffenen Regelungen zu den Jahreseinkommengrenzen und Elternbeitragssätzen für nicht ausgewogen. Die im KiBiz vorgesehene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die soziale Staffelung der Elternbeiträge greifen nach Auffassung der GPA NRW bei der bestehenden oberen Einkommensstufe einschließlich der festgelegten Elternbeiträge zu kurz.

Da zu vermuten ist, dass es in der Stadt Düsseldorf nicht wenige gut verdienende Haushalte mit Einkommen auch weit über 100.000 Euro Jahreseinkommen gibt, sollte die Einführung weiterer Einkommensstufen oberhalb der bisherigen Grenze von über 80.000 Euro in Erwägung gezo-

gen werden. Vorstellbar sind aus Sicht der GPA NRW weitere Einkommensstufen bis 100.000 Euro, 120.000 Euro, 140.000 Euro usw. einzurichten. Diesen zusätzlichen Einkommensstufen sollten entsprechend angepasste Elternbeitragssätze zugeordnet werden. Hierdurch könnte ein sozial vertretbarer finanzieller Ausgleich zu den Befreiungsregelungen im unteren Bereich hergestellt werden. An den Entlastungen, wie z.B. der Ü-3 Beitragsfreistellung und der Geschwisterkindbefreiung, partizipieren die Elternbeitragspflichtigen mit einem hohen Einkommen wesentlich stärker.

→ **Empfehlung**

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen mit hohen Jahreseinkommen stärker im Rahmen der Elternbeitragshebung zu berücksichtigen, empfiehlt die GPA NRW, weitere Einkommensstufen einzuführen. Die Elternbeitragssätze hierzu sollten entsprechend höher festgelegt werden.

Eine Ausdehnung der Einkommensgrenzen und eine damit stärkere Belastung der oberen Einkommensgruppen steht aus Sicht der GPA NRW nicht die Absicht der Stadt Düsseldorf entgegen, über die Gestaltung ihrer Beitragssatzung eine Durchmischung der Kindertageseinrichtungen unabhängig von der sozialen Herkunft der Kinder zu erreichen. Durch die von den freien Trägern selbst gesteuerte Platzvergabe wird diese überwiegend mehr oder weniger im eigenen Interesse ausgeübt und quasi ausgehebelt.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für das beitragsfrei gestellte dritte Kindergartenjahr<sup>7</sup>.

**Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen**

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen Produkt Tageseinrichtungen für Kinder in Euro	137.762.151	149.318.177	156.368.394	176.947.772
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro	13.429.623	5.664.052	8.705.148	
Elternbeitragsquote in Prozent	9,7	3,8	5,6	

**Elternbeitragsquote für Kindertageseinrichtungen in Prozent 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,6	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

→ **Feststellung**

Durch die niedrige Elternbeitragsquote wird der Fehlbetrag belastet. Die Einnahmen aus Elternbeiträgen sind in den letzten Jahren insbesondere durch die Beitragsfreistellung der Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt gesunken.

<sup>7</sup> Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Das Ergebnis des Jahres 2011 hat sich durch die steigende U-3 Betreuungsquote und die Erstattungsleistung des Landes NRW für das beitragsfrei gestellte 3. Kindergartenjahr leicht verbessert. Die Stadt Düsseldorf profitiert durch die bereits bestehende Befreiung der Ü-3 Kinder von dieser zusätzlichen Erstattungsleistung.

### Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft

Die Stadt Düsseldorf räumt beim Ausbau der Kindertagesbetreuung den freien Trägern Vorrang bei der Schaffung neuer Kindergartenplätze ein. Erklärtes Ziel ist es, zusätzlich erforderliche Betreuungsplätze möglichst in freier Trägerschaft zu organisieren.

Das Abrechnungsmodell des Landes NRW ist auf Kindpauschalen abgestellt. Es berücksichtigt nicht, dass die tatsächlichen Unterhaltungskosten der Kindertageseinrichtungen nicht in jedem Fall gedeckt sind. Insbesondere die Personalstruktur und die Bereitstellung der Räumlichkeiten, sofern sie nicht im Eigentum stehen, können den Eigenanteil für den Träger merklich erhöhen. Die tatsächlichen Unterhaltungskosten können nur über eine einrichtungsbezogene Kostenrechnung transparent gemacht werden.

Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe erhalten für Plätze in kommunaler Trägerschaft im Vergleich mit den freien Trägern einen geringeren anteiligen Landeszuschuss. Dies hat zur Folge, dass die Kommunen als Träger von Kindertageseinrichtungen höhere Eigenanteile aufzubringen haben (vgl. §§ 20, 21 KiBiz). Ferner geht der Ausfall von Elternbeiträgen voll zu Lasten der Kommunen, wenn hierdurch die im Abrechnungsmodell zugrunde gelegte fiktive Elternbeitragsquote (Finanzierungslücke) nicht erreicht wird.

### Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012(2013)
Kita-Plätze gesamt	18.545	18.873	19.459	20.365
Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	6.755	6.660	6.682	6.603
Anteil kommunaler Kita-Plätze in Prozent	36,4	35,3	34,3	32,4

### Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,3	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

#### → Feststellung

Ein hoher Anteil von Plätzen in kommunaler Trägerschaft belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

In der Stadt Düsseldorf ist der Anteil der Betreuungsplätze in städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittlich ausgeprägt. Er stellt insofern keinen vorrangig belastenden Faktor dar.

Für die städtischen Kindertageseinrichtungen ist im Jugendamt eine Kostenrechnung eingeführt. Die Personalaufwendungen nehmen mit Abstand den größten Anteil ein. Sie werden über ein zentrales Personalkostenverfahren mit pauschaler Verteilung verrechnet. Eine konkrete Kostenverteilung nach tatsächlichen Stellenanteilen und Personalaufwendungen erfolgt nicht.

Die Steuerung von Personalbedarfs- und Personaleinsatzplanung hat das Ziel, Personal- und Finanzressourcen wirtschaftlich einzusetzen. Das erfordert eine zeitnahe transparente Datengrundlage und deren weitere Verarbeitung. Bei über 1.000 Mitarbeitern/innen in den städtischen Kindertageseinrichtungen kann eine solche Aufgabe nicht ohne eine entsprechende Softwareunterstützung geleistet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für den Bereich der städtischen Kindertageseinrichtungen ein elektronisches Verwaltungsverfahren installieren. Hiermit kann sie den Ressourceneinsatz und die Steuerung der städtischen Kindertageseinrichtungen perspektivisch optimieren.

**Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten**

Die Verteilung der Plätze auf die Gruppenformen, vor allem jedoch die Inanspruchnahme der Betreuungszeiten haben erheblichen Einfluss auf die Kostenstruktur.

**Einfluss durch Gruppenformen**

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Kindertagesbetreuung in den Tageseinrichtungen in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten (§ 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz).

Die höchsten Kindpauschalen werden in der Gruppenform II berücksichtigt, in der ausschließlich U-3 Kinder betreut werden können. Es folgt die Gruppenform I als altersgemischte Gruppe mit U-3 Kindern und Ü-3 Kindern. In der Gruppenform III werden die Ü-3 Kinder bis zum Schuleintritt betreut.

Abgebildet werden nachfolgend die angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfplanung laut Meldung zum 15.03. j. J. an das Landesjugendamt.

**Kindpauschalen nach Gruppenformen**

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	18.325	18.655	19.316	20.228
Kindpauschalen nach Gruppenform I	3.112	3.941	4.547	5.355
Anteil Gruppenform I in Prozent	<b>17,0</b>	<b>21,1</b>	<b>23,5</b>	<b>26,5</b>
Kindpauschalen nach Gruppenform II	1.948	1.957	2.161	2.442
Anteil Gruppenform II in Prozent	<b>10,6</b>	<b>10,5</b>	<b>11,2</b>	<b>12,1</b>
Kindpauschalen nach Gruppenform III	13.265	12.757	12.608	12.431
Anteil Gruppenform III in Prozent	<b>72,4</b>	<b>68,4</b>	<b>65,3</b>	<b>61,4</b>

Der Schwerpunkt der U-3 Betreuung liegt in der Gruppenform I mit 20 Kindern, von denen 5 in U-3 und 15 in Ü-3 Betreuung sind. Diese Gruppenform beinhaltet ein grundsätzlich durchgängiges System von U-3 nach Ü-3. In der Praxis sind allerdings Ü-3 Abgänge und U-3 Nachrücker zeitlich kaum zusammen zu bringen, so dass Plätze Ü-3 anderweitig besetzt werden oder U-3 Kinder doch die Gruppe wechseln müssen. Hinzu kommt, dass in der Gruppenform I keine unter 2-jährigen Kinder betreut werden können. Die Gruppenform II ermöglicht erst gar keinen Übergang in die Ü-3 Betreuung ohne einen Gruppenwechsel. In ihr sind auch Betreuungen von unter 2-jährigen Kindern möglich.

Mehr Flexibilität sollen die Düsseldorfer Familiengruppen mit 17 Kindern ermöglichen. Acht Kinder gehören der Altersgruppe U-3 an und neun Kinder der Altersgruppe Ü-3. Die entsprechenden Kindpauschalen sind anteilig in der zuvor abgebildeten Tabelle enthalten. Die Düsseldorfer Familiengruppen wurden mit zeitlich befristeter Genehmigung des Landesjugendamtes als Modellprojekt eingerichtet. Ziel ist die Erprobung alternativer Gruppenformen zu den bestehenden Regelungen im KiBiz. Die Erprobung alternativer Modelle der Kinderbetreuung zur Weiterentwicklung des Angebotes wird begrüßt.

→ **Feststellung**

Der Ausbau der U-3 Betreuung führt in Düsseldorf zu einem steigenden Anteil der altersgemischten Gruppen. Die altersgemischten Gruppen sind aufgrund der größeren Flexibilität im Übergang zur Ü-3 Betreuung die bevorzugte Betreuungsform für unter dreijährige Kinder.

**Anteil Kindpauschalen in Gruppenform I in Prozent 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,5	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23

**Anteil Kindpauschalen in Gruppenform II in Prozent 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,2	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23

**Anteil Kindpauschalen in Gruppenform III in Prozent 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65,3	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Die Anteile der Kindpauschalen der freien Träger liegen in den Gruppenformen I und II mit 25,1 Prozent bzw. 12,2 Prozent deutlich über dem Anteil, der auf die städtischen Kindertageseinrichtungen mit 20,5 Prozent bzw. 9,3 Prozent entfällt. In der Gruppenform III liegt der Anteil kommunaler Plätze bei 70,2 Prozent, der Plätze in freier Trägerschaft bei 62,7 Prozent.

## Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform zwischen rund 3.300 und 15.900 Euro. Im Rahmen der U-3 Betreuung liegen sie zwischen rund 9.200 Euro und 15.900 Euro, in der Ü-3 Betreuung zwischen rund 3.300 Euro und 7.100 Euro. Die große Spannweite macht die Steuerungsrelevanz bei der Planung des Angebotes und die Auswirkungen des Betreuungsangebotes auf das finanzielle Ergebnis deutlich.

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	18.325	18.655	19.316	20.228
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	752	606	614	566
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	4,1	3,2	3,2	2,8
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	4.492	4.510	4.431	4.357
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	24,5	24,2	22,9	21,5
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	13.081	13.539	14.271	15.305
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	71,4	72,6	73,9	75,7

Quelle: Stadt Düsseldorf Meldung zur Jahresplanung Kindpauschalen

### Anteil Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,2	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23

### Anteil Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,9	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23

### Anteil 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73,9	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ **Feststellung**

Der hohe Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Die Anteile der Kindpauschalen in der 45 Stunden Wochenbetreuung werden mit 78,9 Prozent zu einem deutlich größeren Anteil von den freien Trägern im Vergleich zu 64,2 Prozent bei den städtischen Kindertageseinrichtungen in Anspruch genommen. In den 25 Stunden und 35 Stunden Wochenbetreuungen ist es umgekehrt.

Wesentliche Ursachen für den hohen Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung sieht die GPA NRW in der politischen Beschlusslage, die Betreuung der Ü-3 Kinder beitragsfrei zu stellen. Weiteren Einfluss nehmen die Beitragsbefreiung von Geschwisterkindern und die faktische Beitragsfreistellung von Inhabern des Düssel-Passes.

Hierdurch wird die wichtige Steuerungsfunktion über den Elternbeitrag bei der Auswahl der Betreuungszeiten durch die Eltern außer Kraft gesetzt. Die Eltern können bei der Bedarfsanmeldung den Kostenfaktor für sich ganz ausblenden. Sie haben zudem wenig Motivation, eine möglicherweise gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern.

Darüber hinaus werden bei den freien Trägern durch die Gewährung hoher freiwilliger Zuschüsse zu den Trägeranteilen (sh. Ausführungen im nachfolgenden Kapitel) keine Anreize gesetzt. Die freien Träger haben aufgrund der Vollfinanzierung keinen „Marktdruck“, ihre Angebote stärker der Nachfrage der Eltern anzupassen und die Angebote der 25 Stunden und 35 Stunden Betreuung zu erhöhen.

Viele Eltern müssen daher möglicherweise ein Angebot ablehnen, das nicht ihrer Bedarfslage und ihren Wünschen entspricht.

→ **Feststellung**

Die Düsseldorfer Regelungen zur Elternbeitragsbefreiung und Übernahme von Trägeranteilen fördern einen hohen Anteil an 45 Stunden Betreuung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte im Rahmen ihrer Bedarfsplanung und Angebotssteuerung die 45 Stunden Wochenbetreuung kritisch in den Blick nehmen. Die hohen Anteile sollten insbesondere im Ü-3 Bereich auf einen realistischen Bedarf hinterfragt und mit den Trägern intensiv besprochen und abgestimmt werden.

## **Freiwillige Zuschüsse an freie Träger**

Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Auch die Stadt Düsseldorf leistet über die gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse hinaus freiwillige Zuschüsse an die freien Träger.

Die Zuschussgewährung wurde mit der Liga der Wohlfahrtsverbände ausgehandelt und vereinheitlicht. Aktuell gilt die „Richtlinie zur kommunalen Sonderförderung mit dem Geltungszeitraum 01.08.2011 bis 31.12.2015“. Damit konnten die bis 31.07.2011 bestehenden unterschiedlichen Sonderfinanzierungen zur Übernahme von Trägeranteilen aus GTK-Zeit ersetzt werden.

Auf der Basis der Richtlinien werden die Verträge mit den Trägern geschlossen, in denen jährlich die zu fördernden Kindertageseinrichtungen festgelegt werden. Abweichend von der Ver-

tragsdauer besteht ein beiderseitiges Recht zur Kündigung aus wichtigem Grund, z.B. bei einer haushaltswirtschaftlichen Sperre oder einem Haushaltssicherungskonzept. Eine grundsätzliche regelmäßige jährliche Überprüfung ist nicht vorgesehen.

Ziel der kommunalen Sonderförderung es, den bedarfsgerechten Ausbau der Kindertageseinrichtungen gemäß der Kindergartenbedarfsplanung in Zusammenarbeit mit den freien Trägern zu gewährleisten. Hierbei stehen insbesondere die Sicherung des Rechtsanspruches für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt sowie die Ausbauplanung für unter dreijährige Kinder im Vordergrund. Den freien Trägern wird der gesetzliche Vorrang bei der Trägerschaft neuer Kindertageseinrichtungen überlassen.

Im Rahmen der Sonderförderung erhalten die freien Träger u.a. 100 Prozent des Trägeranteils der Kindpauschalen nach KiBiz abzüglich von max. zwei KiBiz-Kindpauschalen T1/45 Stunden. Dafür stellen sie im Gegenzug zusätzlich max. zwei Plätze (Überbelegung) je geförderter KTE zur Verfügung.

Weiterhin wird im Rahmen der Sonderförderung der durch das Land NRW nicht förderungsfähige Mietanteil übernommen. Zeitnah erforderliche Neubauten können teilweise nur als Vermieter-/Mietermodell errichtet werden. Aufgrund des hohen Mietpreisindex in Düsseldorf klafft zwischen dem nach KiBiz anererkennungsfähigen Mietkosten und dem tatsächlichen Mietniveau eine erhebliche Lücke. Ein weiteres Problem stellt die Suche nach geeigneten und preislich angemessenen Grundstücken dar.

Durch diese Maßnahmen verspricht sich die Stadt Düsseldorf, den Ausbau der U-3 Betreuung weiter voranzubringen und den Rechtsanspruch zu sichern. Des Weiteren unterstützen sie die gesetzlich gewollte Trägervielfalt und stärken das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern.

Im Zeitraum von 2009 bis 2011 stieg das Volumen der freiwilligen Zuschüsse von rd. 5,4 Millionen Euro auf knapp 8,6 Millionen Euro an.

Mit der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die freiwilligen kommunalen Zuschüsse bezogen auf einen Kindergartenplatz in freier Trägerschaft abgebildet.

### Freiwillige Zuschüsse

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse absolut in Euro	5.416.776	8.278.098	8.566.589	
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	11.790	12.213	12.777	13.762
Freiwillige Zuschüsse je Platz in Kindertageseinrichtungen freier Träger in Euro	459	678	670	

### Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in Tageseinrichtungen freier Träger in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
670	0	670	194	72	197	282	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf leistet ergänzend zu den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen aus kommunalen Mitteln freiwillige Zuschüsse an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Hierdurch soll der erforderliche schnelle Ausbau der U-3 Betreuung zur Erfüllung des Rechtsanspruches unterstützt werden.

→ **Empfehlung**

Der Stadt Düsseldorf wird bei einer Fortsetzung der Sonderförderung über den 31.12.2015 hinaus empfohlen, eine Reduzierung der bisherigen Vollfinanzierung des Trägeranteils in die Verhandlungen einzubringen.

**Kindertagespflege**

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U-3 Rechtsanspruches leisten. Die folgende Kennzahl zeigt, in welchem Umfang dies in der Stadt Düsseldorf der Fall ist.

Die Stadt Düsseldorf baut die Kindertagespflege seit Jahren zur Unterstützung des U-3 Betreuungsangebotes aus. Hierbei setzt sie verstärkt auf das Modell der Großtagespflegestellen. Von denen gab es Ende 2011 in Düsseldorf 26 (2012 = 44). Die Anzahl der Tagespflegepersonen lag bei 806.

Das operative Geschäft mit den Inhalten Gewinnung, Qualifizierung, Fortbildung, Eignungsfeststellung, Vermittlung sowie Beratung und Betreuung der Tagespflegepersonen wird durch verschiedene freie Träger wahrgenommen. Diese erhalten hierfür einen kommunalen Zuschuss, der 2011 rund 1,3 Millionen Euro betrug. In 2011 wurden 1.713 Kinder in Kindertagespflege vermittelt.

Die Pflegeerlaubnis wird vom Jugendamt der Stadt Düsseldorf erteilt.

**Platzangebot Kindertagespflege**

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze Kita lt. Bedarfsplanung und Kindertagespflegeplätze lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	19.785	20.414	21.275	
Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	1.240	1.541	1.816	*
Anteil der Kindertagespflegeplätze lt. Meldung zur Statistik IT.NRW in Prozent	6,3	7,5	8,5	

\*Werte für 2012 sind noch nicht veröffentlicht

### Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,5	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

Die Stadt Düsseldorf hat bereits einen überdurchschnittlichen Anteil Kindertagespflegeplätze erreicht.

Im Rahmen der U-3 Betreuung wird eine Zielquote für die Kindertagespflege von 25 Prozent angestrebt. Bezogen auf das Kindergartenjahr 2011/2012 beträgt der Anteil bereits 27,7 Prozent.

→ **Feststellung**

Der frühzeitige Ausbau der Kindertagespflege hat in der Stadt Düsseldorf mit dazu beigetragen, dass bereits vor Inkrafttreten des Rechtsanspruches eine überdurchschnittliche U-3 Versorgungsquote erreicht werden konnte.

→ **Empfehlung**

Die Kindertagespflege sollte auch zukünftig bedarfsorientiert im Rahmen des weiterhin in der Stadt Düsseldorf notwendigen Ausbaus der U-3 Betreuung eingeplant werden.

Das Elternbeitragsaufkommen für die Kindertagespflege zeigt im Vergleich zu den Kindertageseinrichtungen eine höhere Elternbeitragsquote. Ursache ist hier u.a. der sehr niedrige Anteil der Ü-3 Kinder.

### Elternbeitragsaufkommen Kindertagespflege

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen zum Produkt Kindertagespflege in Euro	6.892.949	10.161.266	12.950.507	16.116.365
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro	732.661	1.899.794	1.775.504	2.634.989
Elternbeitragsquote in Prozent	10,6	18,7	13,7	16,3
Plätze Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	1.240	1.541	1.816	*
Elternbeitrag je Kind in Euro	591	1.233	978	

\*Werte für 2012 sind noch nicht veröffentlicht

### Elternbeitragsquote Kindertagespflege in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,7	6,7	31,7	15,9	11,3	14,3	17,6	18

→ **Feststellung**

Auch die Einordnung der Elternbeitragsquote für die Kindertagespflege weist darauf hin, dass die weitreichenden Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen die Höhe des Elternbeitragsaufkommens deutlich beeinflussen.

Hinsichtlich einer Anhebung der Jahreseinkommensgrenzen und der Elternbeitragsätze wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen.

## Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII sind nicht Gegenstand dieser Prüfung durch die GPA NRW. Zu den erhobenen Daten wird keine Analyse vorgenommen.

Die Ergebnisse werden jedoch nachfolgend im Wirkungszusammenhang dargestellt. Sie sollen zusammen mit dem im Anhang befindlichen Kennzahlenset zu den Hilfen zur Erziehung der Stadt Düsseldorf eine Orientierungsmöglichkeit im interkommunalen Vergleich geben.

Der Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und des Kinderhilfezentrums wird durch ein umfangreiches Controlling mit Berichtswesen zur Information der Steuerungsebenen, des Verwaltungsvorstandes und der politischen Gremien begleitet.

## Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Düsseldorf empfohlen, präventive und flexible Hilfen weiter auszubauen. Die Qualitätssicherung von Hilfeplanung und Steuerung im Einzelfall sollte weiter ausgebildet und Reintegrationsansätze weiter verfeinert werden.

Im Vergleich zur vorausgegangenen überörtlichen Prüfung ist der Anteil ambulanter Hilfen bei veränderter Fallzählensystematik der GPA NRW praktisch konstant.

Die Stadt befindet sich aktuell in einem Weiterentwicklungsprozess. Sie erarbeitet Qualitätskriterien und Wirksamkeitsdialog sowie Entgeltverhandlungen mit den Anbietern von Fachleistungsstunden. Hierdurch soll die Wirkung ambulanter Hilfesettings perspektivisch optimiert werden.

Eine weitere Empfehlung zielte darauf ab, das Angebot der Vollzeit-/Familienpflege weiter zu entwickeln und stärker zu differenzieren. Hierdurch sollte perspektivisch der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen ausgebaut werden.

Im Vergleich zur vorausgegangenen Prüfung ist die absolute Anzahl der Fälle geringfügig angestiegen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen hat sich nicht erhöht. Der städtische Pflegekinderdienst ist organisatorisch dem Kinderhilfezentrum zugeordnet. Dort sind sechs Mitarbeiter/innen für Vollzeitpflege und weitere vier Mitarbeiter/innen für familiäre Bereitschaftspflege zuständig. Mit der Aufgabenwahrnehmung sind weiterhin der SKFM und die Diakonie beauftragt. Gemeinsam wurde in 2013 das Konzept Vollzeitpflege in Verwandtenpflegefamilien und Netzwerkpflegefamilien entwickelt, um die Basis für Familienpflege zu verbreitern.

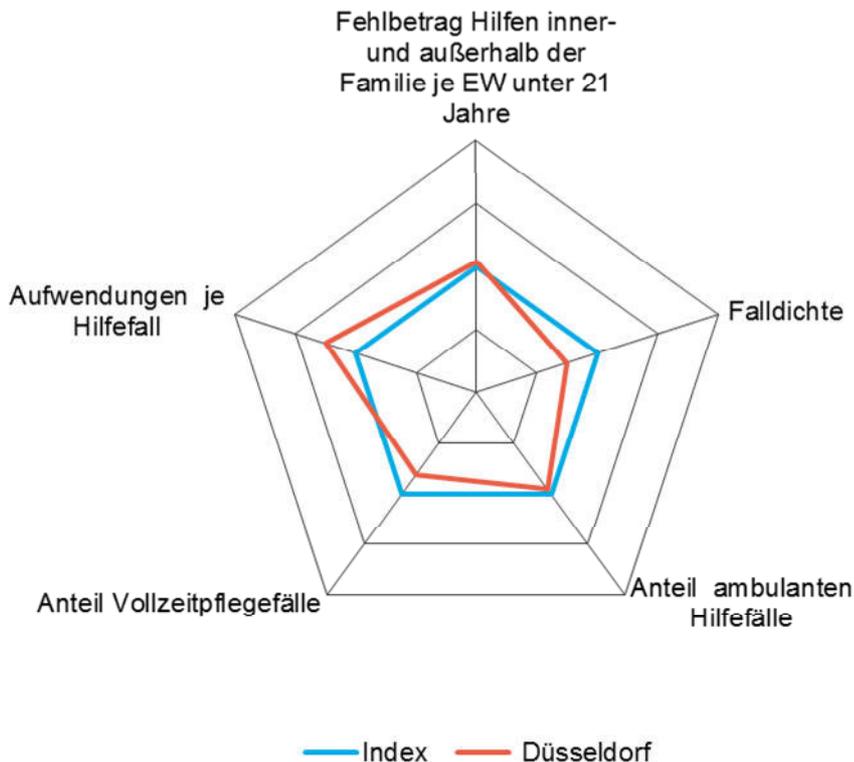
### → Empfehlung

Der Stadt Düsseldorf wird empfohlen, den eingeschlagenen Weg mit dem Konzept Verwandtenpflege und Netzwerkpflegefamilien weiterzuverfolgen. Mittelfristig kann sie so den Anteil kostenintensiver Heimunterbringungen durch alternative Vollzeitpflegeangebote reduzieren. Darüber hinaus sollte untersucht werden, ob zwischen den Fällen des eigenen Pflegekinderdienstes und denen der beauftragten Träger abweichende Vermittlungs- und Abbruchsquoten erkennbar sind und welche Gründe diese ggf. haben.

## Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Düsseldorf zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

### Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie



#### → Feststellung

Die Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung zeigen insbesondere überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall. Als eine wesentliche Ursache hierfür werden die stationären Hilfen gesehen. Erkennbar wird dies am unterdurchschnittlich ausgeprägten Anteil der Vollzeitpflegefälle. Auf diese wurde bereits im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW hingewiesen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die stationären Hilfen stärker in den Focus nehmen. Die auf den Weg gebrachten Maßnahmen zum Ausbau der Vollzeitpflege weisen in die richtige Richtung. Als weitere ergänzende Maßnahme sollte eine regelmäßige Überprüfung der kostenintensiven Heimunterbringungen erfolgen. Diese sollten auf eine zeitnahe Fortschreibung der Hilfeplanung, die Notwendigkeit und Fortführung von zu Hilfebeginn vereinbarten Zusatzleistungen und die Einhaltung getroffener Zielvereinbarungen gerichtet sein. Daneben können Möglichkeiten der Reintegration aus stationärer Heimunterbringung in die Herkunftsfamilie oder eine Pflegefamilie in den Blick genommen werden.

## Offene Ganztagsschule

Die Offene Ganztagsschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe<sup>8</sup>. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass des Schulministeriums aus 2010.<sup>9</sup>

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagsschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Die Stadt Düsseldorf hat die OGS 2003 durch Ratsbeschluss zur „Bildungsoffensive II“ eingeführt und nach und nach ausgebaut. Seit dem Schuljahr 2008/2009 nehmen alle 86 Grundschulen und acht von 13 Förderschulen teil. Die aus anderen Landesprogrammen geförderten Betreuungsangebote, wie z.B. Schule von acht bis eins, Dreizehnplus etc. sowie fast alle Hortplätze in Kindertageseinrichtungen wurden schrittweise in die OGS überführt.

Die Stadt Düsseldorf legt den Schwerpunkt der OGS auf den Bildungsaspekt mit einer zuverlässigen pädagogischen Betreuung. Die Schwerpunktsetzung auf Bildung wird durch einen interfraktionellen Beschluss, keine Lehrerstellen zu kapitalisieren, gestützt. Damit erhält die Stadt Düsseldorf eine Landesförderung zur OGS von 700 Euro pro Kind und Jahr mit 0,2 Lehrerstellen pro 25 Schüler in Grundschulen und 1.400 Euro pro Kind und Jahr mit 0,2 Lehrerstellen pro 12 Schüler in Förderschulen bzw. analog für Förderschüler in Grundschulen.

Die Vernetzung von Schule, Betreuungspartner (JHT) und Bildungsanbietern ermöglicht eine vielfältige Angebotspalette in den Bereichen individuelle Förderung und Freizeitgestaltung, Sport, Kunst/Kultur, Tanz, Musik, neue Medien, Natur, Ernährung u.v.m. Die pädagogische Betreuung findet für Eltern verlässlich auch an unterrichtsfreien Tagen, beweglichen Ferientagen und den Ferienzeiten statt. Die maximale Schließungszeit beträgt 30 Tage.

Die Betreuungsleistungen werden ausschließlich von anerkannten Trägern der Jugendhilfe, z.B. freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Fördervereinen und dem Jugendamt der Stadt Düsseldorf auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen erbracht. Die Kooperationsvereinbarungen werden durch eine Produkt- und Aufgabenbeschreibung konkretisiert.

Die Schulen wählen eigenständig die zu ihnen passenden Kooperationspartner aus.

Die Stadt Düsseldorf bietet im Rahmen der OGS zwei Betreuungsmodelle an.

Das additive Modell sieht nach dem Vormittagsunterricht und Mittagessen eine Lernzeit für Hausaufgaben vor. Der Nachmittag steht für frei wählbare Bildungsangebote zur Verfügung. Die Betreuung am Nachmittag erfolgt durch eine Teilzeitkraft.

<sup>8</sup> im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

<sup>9</sup> Runderlass „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Das Modell der rhythmisierten Ganztagsklasse beinhaltet eine veränderte Rhythmisierung von Unterricht im Vormittags- und Nachmittagsbereich durch Anspannung und Entspannung. Bildungsangebote können im Vormittags- und Nachmittagsbereich wahrgenommen werden. Eine Vollzeitkraft arbeitet stundenweise mit der Lehrkraft im Unterricht. Zusätzliche Unterrichtsstunden dienen zur Aufarbeitung von Unterrichtsinhalten.

Das durchschnittliche Budget je OGS-Gruppe beträgt 60.000 Euro.

→ **Feststellung**

In der Stadt Düsseldorf sind alle Grundschulen und der überwiegende Teil der Förderschulen offene Ganztagschulen. Schwerpunkt ist ein ganzheitliches Bildungs- und Erziehungsangebot. Dieses orientiert sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern.

## **Organisation und Steuerung**

Die OGS ist in der Stadt Düsseldorf als eigenständiges Produkt „Ganztagsangebote“ im Schulverwaltungsamt angesiedelt, das für die Planung zuständig ist. Über den Integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan ist die Schulentwicklungsplanung mit der Jugendhilfeplanung verzahnt. Zwischen den beiden Ämtern erfolgt eine enge Abstimmung zur OGS. Beide Ämter befinden sich in einem Dezernat.

Die Erhebung der Elternbeiträge wird vom Jugendamt im Aufgabenbereich Tagesbetreuung für Kinder wahrgenommen. Dort besteht aufgrund der langjährigen Erfahrung in der Bearbeitung von Elternbeiträgen eine entsprechende fachliche Kompetenz. Für die Elternbeiträge OGS, Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege besteht eine gemeinsame Satzung mit harmonisierten Regelungen, z.B. zur Geschwisterbefreiung/-ermäßigung etc.

Neben den im Haushalt abgebildeten Kennzahlen werden im Schulverwaltungsamt zur OGS Kennzahlen für das Dezernatscontrolling erhoben. Diese dienen u.a. der Darstellung der Versorgungsquote und der durchschnittlichen Belegung sowie der Finanzierunganteile durch Landeszuweisung, Elternbeiträge und Zuschuss der Stadt.

Bereits seit 2005 besteht ein multiprofessionell besetzter Qualitätszirkel für die OGS. In ihm sind Schulen und Jugendhilfeträger, Schulaufsicht, Schulverwaltungs- und Kulturamt, das Bildungsbüro Düsseldorf, der Stadtsporthund, die Clara-Schumann-Musikschule, die Schulpsychologische Beratungsstelle, das Medienzentrum und Vertreter der Elternschaft der Düsseldorfer Schulen vertreten.

Der Qualitätszirkel sichert den Dialog zwischen allen an der OGS Beteiligten. Er verbindet im Rahmen eines Qualitätsmanagements die verschiedenen Akteure und entwickelt und evaluiert Qualitätskriterien.

→ **Feststellung**

Im Rahmen der offenen Ganztagschule werden Kennzahlen für den Haushalt und das Controlling auf Dezernatsebene erhoben.

Der eingerichtete Qualitätszirkel ist für die Qualitätsentwicklung zuständig.

## **Fehlbetrag Offene Ganztagschule**

Mit dem Fehlbetrag OGS (Nettoaufwand ohne Investitionen) bildet die GPA NRW das ordentliche Ergebnis des Produktes „Offene Ganztagschule“ in Form der Betreuungsleistungen ab.

## Fehlbetrag OGS

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag OGS in Euro	12.865.646	12.329.975	12.965.999	14.130.106
Anzahl der Schüler im offenen Ganztage	9.562	10.701	11.629	12.156
Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro	1.345	1.152	1.115	1.162
Anzahl der OGS-Gruppen	410	456	498	519
Fehlbetrag je OGS-Gruppe in Euro	31.380	27.039	26.036	27.226

2012 vorläufiges Rechnungsergebnis; Anzahl OGS-Schüler zum Stichtag 01.10. j. J.

Der Fehlbetrag OGS steigt im Zeitreihenvergleich um 9,8 Prozent. Die Anzahl der OGS-Schüler nimmt im gleichen Zeitraum um 27,1 Prozent zu.

### → Feststellung

Im Jahr 2012 konnten mit den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln im Verhältnis zu 2009 deutlich mehr Schüler betreut werden.

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler zeigt im Zeitreihenvergleich 2010 bis 2012 bei deutlich steigenden Schülerzahlen eine konstante Entwicklung.

Die Kennzahlen Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler/in und je OGS-Gruppe bilden den durchschnittlichen Ressourceneinsatz bezogen auf den einzelnen teilnehmenden Schüler bzw. die OGS-Gruppe ab.

### Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.115	161	2.111	745	394	633	834	18

### → Feststellung

Der kommunale Eigenanteil, den die Stadt Düsseldorf je teilnehmenden Schüler in die Finanzierung der OGS-Angebote einbringt, ist im Vergleich überdurchschnittlich ausgeprägt. Die vorgesehene Mindestfinanzierung aus kommunalen Mitteln in Höhe von 410 Euro wird erbracht.

### Fehlbetrag OGS je Gruppe in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26.036	3.599	50.791	19.694	10.430	16.207	24.235	16

### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf positioniert sich unter den kreisfreien Städten mit dem OGS-Budget über dem 3. Quartilswert.

## Erträge und Aufwendungen

### Ordentliche Erträge und Aufwendungen OGS

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge in Euro	7.566.681	11.059.555	12.131.755	13.552.397
Ordentliche Aufwendungen in Euro	20.432.327	23.389.530	25.097.754	27.682.503
Anteil der ordentlichen Erträge an den ordentlichen Aufwendungen in Prozent	37,0	47,3	48,3	49,0

2012 vorläufiges Rechnungsergebnis

In den ordentlichen Erträgen ist die Betreuungspauschale in Höhe von 0,525 Millionen Euro (2011) enthalten. Diese wird von der Stadt Düsseldorf für andere Betreuungsangebote an einer offenen Ganztagschule verwendet. Mit der Pauschale werden verschiedene Angebotsformen, wie Frühbetreuung, Vor- und Übermittagsbetreuung, Ferienangebote etc. finanziert. Hierzu konnte die Anzahl der zur Verfügung stehenden Angebotsplätze benannt werden, nicht jedoch die Anzahl der teilnehmenden Kinder. Ursache ist, dass die Kinder mehrere Angebote wahrnehmen können.

Die Kennzahl Anteil der ordentlichen Erträge an den ordentlichen Aufwendungen für OGS bildet ab, in welchem Verhältnis die ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge gedeckt werden.

### Anteil der ordentlichen Erträge an den ordentlichen Aufwendungen in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48,3	35,7	89,0	68,7	65,3	68,8	79,3	18

#### → Feststellung

Die Deckungsquote wird durch den überdurchschnittlichen Einsatz kommunaler Mittel im Rahmen der Finanzierung der OGS-Angebote geprägt.

### Elternbeitragsquote

Die Stadt Düsseldorf hat die Einkommensstufen und Elternbeitragsätze für die OGS mit den Regelungen zur Beitragsfestsetzung in Kindertageseinrichtungen weitgehend harmonisiert (vgl. Berichtsabschnitt Tagesbetreuung für Kinder unter Elternbeitragsquote S. 20 ff.).

Die OGS-Elternbeiträge orientieren sich an den Regelungen für die wöchentliche Betreuungs-

zeit von 25 Stunden. Sie werden nach oben durch den im Erlass<sup>10</sup> festgelegten Beitragshöchstsatz auf 150 Euro begrenzt.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

### Elternbeitragsaufkommen

	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge OGS in Euro	2.480.550	3.025.443	3.459.590	4.352.120
Ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	20.432.327	23.389.530	25.097.754	27.682.503
Elternbeitragsquote in Prozent	12,1	12,9	13,8	15,7
Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler in Euro	259	283	297	358

### Elternbeitragsquote in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,8	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

### Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
297	205	566	381	325	361	413	19

### → Feststellung

Der Elternbeitrag beträgt in 2011 durchschnittlich rund 25 Euro monatlich je Kind in der OGS-Betreuung. In 2012 steigt der Elternbeitrag auf knapp 30 Euro monatlich an. Damit entspricht der durchschnittliche Elternbeitrag für die OGS dem Beitrag nach der Einkommensstufe 2 in der Elternbeitragssatzung der Stadt Düsseldorf.

### OGS-Plätze/OGS-Schüler/OGS-Gruppen

Schuljahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
OGS-Betreuungsplätze	9.886	11.400	12.450	12.975
Anzahl der Schüler/innen gesamt	18.799	18.868	19.373	19.486
Anzahl der OGS-Plätze je 1.000 Schüler/innen (Versorgungsquote)	526	604	643	666

<sup>10</sup> Runderlass „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Schuljahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
teilnehmende Schüler/innen in OGS	9.562	10.701	11.629	12.156
Anteil der Schüler/innen in OGS in Prozent (Teilnehmerquote)	50,9	56,7	60,0	62,4
Anzahl der OGS-Gruppen gesamt	410	456	498	519
Anzahl der OGS-Schüler je gebildeter Gruppe	23	23	23	23

Die Kennzahl Anzahl der OGS-Plätze je 1.000 OGS-Schüler bildet die Versorgungsquote ab. Sie drückt aus, wie viele OGS-Plätze je 1.000 OGS-Schüler zur Verfügung stehen.

#### Anzahl der OGS-Plätze je 1.000 OGS-Schüler 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
643	149	643	406	322	346	522	21

Die Kennzahl Anteil der teilnehmenden Schüler in OGS bildet die Teilnehmerquote ab. Sie drückt aus, wie viele der OGS-Schüler einen OGS-Platz in Anspruch nehmen.

#### Anteil der teilnehmenden Schüler in OGS in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60,0	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23

#### → Feststellung

Die politische Beschlusslage zur OGS sieht vor, ein hochwertiges Ganztagsangebot und eine zielkonforme Versorgungsquote von über 60 Prozent im Primarbereich sicherzustellen. Dieses Ziel wurde im Schuljahr 2010/2011 erreicht.

Mit der erreichten Teilnehmerquote liegt die Stadt Düsseldorf fast am Maximalwert.

Die Kennzahl Anzahl der OGS-Schüler je gebildeter OGS-Gruppe bildet bezogen auf das stadtweite Angebot ab, mit wie vielen Schülern die OGS-Gruppen durchschnittlich belegt sind. In Grundschulen soll eine Gruppenstärke von 25 Kindern, in Förderschulen von 12 Kindern nicht überschritten werden.

Die Stadt Düsseldorf bildet OGS-Gruppen in der Primarstufe der Grundschule mit 25 Schülern. Sie orientiert sich hierbei am Landeserlass. Zu beachten ist, dass es sich um ein dezentrales Angebot handelt, das sich am jeweiligen Bedarf orientiert und auf 86 Grundschulen und acht Förderschulen verteilt. Einfluss auf die Gruppenstärke nimmt ferner die Anzahl der betreuten Förderkinder in einer Gruppe, da sich in diesen Fällen die Gruppenstärke reduziert (auf ein Förderkind werden zwei Plätze angerechnet).

### Anzahl der OGS-Schüler je gebildeter OGS-Gruppe

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23	22	31	25	24	24	26	19

### Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Die Anzahl der dokumentierten Hinweise zu möglichen Kindeswohlgefährdungen ist in 2011 mit 1.180 Meldungen dokumentiert. Die Anzahl der davon in Hilfeplanverfahren übergegangenen Fälle konnte von der Stadt Düsseldorf nicht benannt werden. Diese werden dort erst seit 2012 für die verbindliche Meldepflicht zur Statistik von IT.NRW zentral erfasst.

### Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Düsseldorfer Verfahrensstandards zum Kinderschutz wurden auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen und geführten Gespräche mit den von der GPA NRW formulierten Verfahrensanforderungen, angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards, abgeglichen und bewertet.

### Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderungen	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesi-	erfüllt

Anforderungen	erfüllt/nicht erfüllt
chert.	
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und –psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Folgende Ergebnisse haben zu den Bewertungen geführt:

- Das Thema Kinderschutz hat in der Stadt Düsseldorf schon seit langer Zeit eine hohe Priorität. Die Verfahrensstandards sind in einer „Arbeitsrichtlinie Kinderschutz“ verbindlich für die Mitarbeiter/innen des Jugendamtes geregelt. Die entsprechenden Handlungsanweisungen sind eindeutig.
- Die Fallbearbeitung von Kindeswohlgefährdungen wird in Düsseldorf seit 2005 durch ein in der aktuellen Version web-basiertes elektronisches Verfahren unterstützt. Dieses ist verpflichtend, beinhaltet eine detaillierte Prozessbeschreibung und regelt Verantwortlichkeiten sowie Mitwirkung im Verfahren.
- Die Dokumentationsstandards, wie z.B. Eingangsberatungsdatei, Kinderschutzdatenbank, Meldebogen, Diagnoseinstrument etc., sind für die Fachkräfte verbindlich vorgegeben.
- Eine erste Gefährdungseinschätzung erfolgt unmittelbar im Rahmen der Eingangsberatung. Das Ergebnis entscheidet über das weitere Verfahren. Sollte eine Kindeswohlgefährdung nicht ausgeschlossen werden können, wird eine Fallführung eingesetzt, die zusammen mit der Sachgebietsleitung die Ersteinschätzung überprüft. Eine Bestätigung führt zur Empfehlung einer Inaugenscheinnahme im Rahmen eines Hausbesuches und Dokumentation im Diagnoseinstrument. Bei Hausbesuchen ist der Einsatz einer zweiten Fachkraft vorgesehen. Fachkräfte im Bezirkssozialdienst erhalten über interne Fortbildung fachliche Qualifizierung. Neue Mitarbeiter/innen erhalten frühestens nach einem Jahr unter vorheriger Anleitung selbst die volle Fallverantwortung.
- Die Hausbesuche und Inaugenscheinnahmen werden im Diagnoseinstrument zur Gefährdungseinschätzung dokumentiert (Düsseldorfer/Stuttgarter Kinderschutzbogen). Dieses beinhaltet verschiedene Module mit Mindeststandards, die je nach vorgefundener Situation erweitert werden.
- Alle Kinderschutzfälle werden über das eingesetzte Anwenderverfahren „Logo-Data“ erfasst. Aus dem System heraus werden systematische Auswertungen vorgenommen. Über einen Qualitätszirkel werden die Fallakten auf die Einhaltung der fachlichen Standards überprüft. Perspektivisch ist der Aufbau eines kommunalen Berichtswesens zur Kinderschutzarbeit angedacht.
- Die Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII mit den freien Trägern befinden sich in der Überarbeitung und Abstimmung. Diese wird durch einen Qualitätszirkel begleitet. Ein einheitliches Meldesystem ist mit Kindergärten, Schulen, Jugendfreizeiteinrichtungen etc. vereinbart worden. Für insoweit erfahrene Fachkräfte der freien Träger wurden Koopera-

tionsstrukturen im Rahmen des § 4 KKG11 geschaffen. Die Frühen Hilfen sind über einen Arbeitskreis vernetzt und an die Gesundheitskonferenz angeschlossen.

- Die Stadt Düsseldorf hat mit ihrem Präventionsprogramm „Zukunft für Kinder“ ein Kooperationsmodell unter der Steuerungsverantwortung des Gesundheitsamtes und des Jugendamtes initiiert. Hierüber ist es gelungen, die vor Ort bestehenden Angebote und Hilfen zielgerichtet zu vernetzen. Über die Düsseldorfer Gesundheitskonferenz sind Kinderärzte, Frauenärzte, Hebammen, Geburts-, Frauen-, Kinderkliniken etc. eingebunden. Weitere Kooperationspartner sind u. a. Polizei und Familiengericht. Die Clearingstelle steht als zentrales städtisches Angebot für ratsuchende Eltern zur Verfügung. Das Projekt hat in den Jahren 2006 und 2007 mehrere Preise erhalten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat das Verfahren zum Kinderschutz für die Fachkräfte des Jugendamtes bereits seit vielen Jahren beschrieben und verbindlich vorgegeben. Die Verfahrensstandards werden fortlaufend den aktuellen Entwicklungen angepasst.

Die rechtlichen und fachpolitischen Anforderungen an die Verfahrensregelungen zum Kinderschutz werden erfüllt. Die Festlegung klarer und eindeutiger Handlungsanweisungen für die Fachkräfte sowie der unterstützende Einsatz einer Anwendersoftware werden durch die GPA NRW positiv bewertet.

## **Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards**

→ **Feststellung**

Auf eine stichprobenartige Einsichtnahme in Fallakten zum Kinderschutz wurde aufgrund der sehr gut ausgeprägten verbindlichen Verfahrensstandards, der langjährigen Erfahrungen und einer führenden Stellung in der Weiterentwicklung des Kinderschutzes verzichtet.

<sup>11</sup> Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt  
Düsseldorf im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	5
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz	12
Wohngeld	13
BAföG	15
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	17
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	18
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	18
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	18
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	19
Organisation und Steuerung des BuT	20
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	20
Frühförderung	22
Integrationshilfen	24
Behindertenfahrdienst	26
Hilfe zur Pflege	27
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	27
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	27
Anlagen	29

## → Soziales

### Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII<sup>1</sup> und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

### Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben. So können die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
7. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen
	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen
	Unterhaltsheranziehung
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Aufgabenfeld	Aufgaben
Ausbildungsförderung (BAföG)	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht jedoch nicht.

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

Der Analyse Einstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Düsseldorf bzw. Jahresstatistiken von IT.NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die meisten kreisfreien Städte konnten Daten für das Jahr 2012 zur Verfügung stellen, so dass auch für 2012 Kennzahlen dargestellt werden. Von der Stadt Düsseldorf liegen Falldaten für 2012 vor. Die Finanzdaten beziehen sich auf das Jahr 2011.

Das Amt für soziale Sicherung und Integration gliedert sich aktuell in 2014 in folgende Abteilungen:

- 50/0 – Amtsleitung
- 50/02 – Controlling, Kostenmanagement, Berichtswesen
- 50/03 – Innenrevision
- 50/04 – Sozialplanung
- 50/10 – Abteilung 1 Verwaltung, Organisation und Service
- 50/20 – Abteilung 2 Wirtschaftliche Hilfen, Integration und Unterhalt
- 50/30 – Abteilung 3 Senioren, Behinderte und Pflegebedürftige
- 50/40 – Abteilung 4 Zentrale Fachstelle für Wohnungsnotfälle

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder durch die GPA NRW bezieht sich hauptsächlich auf das Amt für soziale Sicherung und Integration. Die Aufgabe Wohngeld wird im Amt für Wohnungswesen bearbeitet. Beide Ämter fallen in einen Dezernatsbereich.

## Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Die Stadt Düsseldorf hat 2011 rund 4,3 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet.

### Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6.753	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

### Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	462	499	638	826
Fälle	340	344	433	489
Leistungsdichte	0,79	0,85	1,08	1,38

### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,08	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21

In 2011 wird die geringste Leistungsdichte erreicht. Die Stadt Düsseldorf erreicht 2012 eine Leistungsdichte von 1,38. Der interkommunale Mittelwert steigt auf 2,53.

Die Stadt Düsseldorf hat die Bearbeitung der Krankenhilfe bei den Wirtschaftlichen Hilfen zentralisiert. Die Stellenanteile konnten anteilig nicht ermittelt werden, deshalb fließen die Personalkennzahlen AsylbLG nicht in den interkommunalen Vergleich ein. Zur Information werden die Vergleiche gleichwohl dargestellt.

### Vollzeit-Stellen für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG je 100.000 Einwohner 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,74	2,48	1,48	1,09	1,41	1,89	20

Die Stadt Düsseldorf hat die Leistungssachbearbeitung (ohne Krankenhilfe) mit 6,24 Vollzeit-Stellen (Sachbearbeitung 4,50, Leitung 1,74 Leitung) wahrgenommen. Ohne die Krankenhilfeanteile sind dies je 100.000 Einwohner 1,05 Vollzeit-Stellen.

#### Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42	190	102	83	101	118	19

Der GPA NRW Benchmark liegt bei 120 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. In 2011 sind 96 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung von der Stadt Düsseldorf bearbeitet worden. Die Fallzahlen sind weiter angestiegen. In 2011 waren es 433, in 2012 489 und in 2013 bereits 611 Fälle. Auch für 2014 werden weiter steigende Fallzahlen erwartet. Organisatorisch ist die Leistungsbearbeitung von der Unterbringung getrennt. Die Unterbringung von Asylbewerbern ist in einer Kommunalen Erstaufnahmestelle gebündelt worden. Von dort kann die weitere Verteilung von Familien nach Kriterien, wie Schule, Tagesbetreuung erfolgen.

Nach eigenen Angaben sind viele Asylfolgeanträge zu bearbeiten (teilweise zum Wintereintritt), die mit kurzen Verweildauern und Unterbringungszeiten die Sachbearbeitung belasten. Der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes ist im Verhältnis zu den Fällen niedrig. Im Jahr 2011 verteilen sich durchschnittlich 638 Leistungsbezieher auf 433 Fälle in der Bearbeitung. Dies ist ein begünstigender Faktor, da die Stadt Düsseldorf mit 1,47 Leistungsbeziehern je Bedarfsgemeinschaft einen geringeren Anteil ausweist als die meisten Vergleichsstädte. Der Durchschnitt liegt hier bei 1,78 Leistungsbeziehern.

#### → Empfehlung

Aufgrund der weiter gestiegenen Fallzahlen ist die Personalausstattung für die Aufgabe des AsylbLG aktuell zu überprüfen. Als Orientierung kann der Benchmark der GPA NRW dienen.

#### Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise<sup>2</sup>. Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent und für das Jahr 2013 75 Prozent. In 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. 2012 ist die Stadt Düsseldorf mit

<sup>2</sup> Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

rd. 25,3 Millionen Euro und 2013 mit rd. 51,7 Millionen Euro entlastet worden.<sup>3</sup> Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Düsseldorf weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

Die Transferaufwendungen für das 3. und 4. Kapitel SGB XII liegen in 2011 bei 66,6 Millionen Euro.

### Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2011

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
insgesamt	6.690	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
3. Kapitel SGB XII	8.146	2.516	9.336	5.798	4.585	5.982	7.079	21
4. Kapitel SGB XII	6.589	4.617	6.589	5.441	5.148	5.456	5.668	21

Die Mittelwerte der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für das 3. und 4. Kapitel sind in den kreisfreien Städten in 2012 gesunken. Der interkommunale Durchschnitt liegt in 2012 bei 5.367 Euro.

Die Anzahl der Leistungsbezieher und damit auch die Leistungsdichte steigen weiter an: Der Trend setzt sich auch in 2014 weiter fort.

### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2009	2010	2011	2012
3. Kapitel SGB XII	0,89	1,00	1,09	1,27
4. Kapitel SGB XII	14,12	14,86	15,71	16,63

### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) 2011

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel SGB XII	1,09	0,71	4,18	2,24	1,39	2,37	2,85	21
4. Kapitel SGB XII	15,71	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20

Auch die Fälle des 3. und 4. Kapitels werden ohne die Krankenhilfe (s. auch Berichtsteil AsylbLG) bearbeitet. Diese ist zentral bei den Wirtschaftlichen Hilfen zugeordnet. Eine Darstellung der Personalkennzahlen erfolgt informativ, ohne dass die Werte in den interkommunalen Vergleich eingeflossen sind.

<sup>3</sup> Vorläufige Zahlen, die auf den Angaben der Kommunen beruhen.

**Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,40	10,19	6,54	5,40	6,77	7,42	19

Die Vollzeit-Stellen sind mit 34,74 angegeben worden, davon entfallen 28,04 auf Sachbearbeitung und 6,53 auf Leitung. Bezogen auf 100.000 Einwohner wird ein Wert von 5,84 erreicht.

Um den unterschiedlichen Bearbeitungsintensitäten des 3. und 4. Kapitels SGB XII gerecht zu werden, hat die GPA NRW einen Benchmark von 180 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage sind unterschiedliche externe und interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Zur Information wird der interkommunale Vergleich mit dargestellt.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
117	246	175	148	167	204	18

Für die Stadt Düsseldorf ergibt sich in 2011 ohne die Krankenhilfeanteile eine gewichtete Fallzahl von 6.290<sup>4</sup>. Bezogen auf eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind 224 Fälle bearbeitet worden. Die Fallzahlen sind von 2011 mit 8.726 auf 10.080 in 2013 (absolut) angestiegen. Gewichtet sind es 7.307 Fälle in 2013. Nachteilig wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Düsseldorf mit 6,1 Prozent deutlich geringer als in den Vergleichsstädten. Der Benchmark wird durch die Fallzusammensetzung beeinflusst. Der Mittelwert liegt bei 15,1 Prozent.

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf. Bei der Stadt Düsseldorf wird das 3. und 4. Kapitel SGB XII zusammen bearbeitet. Bisher erfolgte die Bearbeitung in zwei Außenstellen. Aktuell sollen die Bereiche in der Innenstadt mit dem Amt für soziale Sicherung und Integration zusammengelegt werden. Eine Hotline unterstützt die Sachbearbeitung und der Kunde erreicht für seine Anliegen direkt einen Ansprechpartner.

→ **Feststellung**

Die Zusammenführung zu einer zentralisierten Bearbeitung ist vorteilhaft. Auch bei anderen Städten hat dies zu positiven Effekten geführt.

<sup>4</sup> Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Fallzahlen werden perspektivisch weiter ansteigen. Die Fallentwicklung im Verhältnis zu der Personalausstattung ist weiter zu beobachten. Der GPA NRW Benchmark ist zusätzlich zu eigenen Untersuchungen ein Anhaltspunkt.

**Hilfe zur Pflege**

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW<sup>5</sup> auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden.

**Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant)**

Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird in der Leistungsabteilung 50-35 bearbeitet. Die 8,97 Vollzeit-Stellen verteilen sich auf 7,68 Sachbearbeitung und 1,29 für Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle je Sachbearbeiter liegen am Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

**Vollzeit-Stellen ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,51	0,42	2,34	1,40	1,16	1,26	1,71	19

In 2011 sind 1.535 Leistungsbezieher bearbeitet worden. Davon liegen 34 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers.

**Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
200	116	250	171	132	160	202	17

→ **Feststellung**

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. In 2011 wird der Benchmark erreicht.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sowie eine zusätzliche Pflegeberatung bzw. Pflegestützpunkte vor Ort sind begünstigende Faktoren für die Sachbearbeitung. Spezialisierungen sind intern z.B. für die ambulanten Wohngruppen, Tagespflege und Investitionskosten sowie die Rechnungsbearbeitung eingerichtet. Beratungsstellen für Pflegebedürftige

<sup>5</sup> Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

und Senioren sind stadtweit installiert (siehe hierzu auch den Berichtsteil Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen).

Im Jahr 2014 ist ein Pflegefachdienst für vorerst eine Projektzeit von drei Jahren eingerichtet worden. Der Pflegefachdienst besteht aus einer Verwaltungskraft und drei Mitarbeitern mit einer pflegerischen Ausbildung. Für dieses Projekt ist ein Wirkungscontrolling eingerichtet worden. Im Vordergrund steht die individuelle Hilfeplanung, die Kostensteuerung und Qualitätssicherung. Die Stadt Düsseldorf verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dieses sieht man auch an dem gestiegenen Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen. Dieser konnte in 2009 von rund 37 Prozent auf rund 44 Prozent in 2012 gesteigert werden. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt bei 32 Prozent in 2012<sup>6</sup>.

➔ **Feststellung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften stellt einen wichtigen Bestandteil dar, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Zusätzlich wird die Sachbearbeitung fachgerecht unterstützt. Das eingerichtete Wirkungscontrolling ist ein wichtiges Instrument, um Ziele messbar zu beeinflussen.

➔ **Empfehlung**

Der Ausbau von ambulanten Hilfen nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ führt u.U. zu steigenden Fallzahlen. Der Einsatz eines Pflegefachdienstes kann Personalressourcen in der Sachbearbeitung frei setzen. Daher ist die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher weiter zu beobachten und die jeweilige Personalausstattung darauf abzustimmen.

Das Stellenniveau ist von der GPA NRW erhoben worden. Dieses kann Einfluss auf die Aufgabenerledigung haben. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Düsseldorf wie auch bei den Vergleichsstädten nahezu von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes.

**Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationär)**

Die Sachbearbeitung wird mit 14,56 Vollzeit-Stellen und 2,15 Leitungsstellen in der Leistungsabteilung 50-35 wahrgenommen. Die Leitungsteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind unauffällig.

**Vollzeit-Stellen stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,82	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit die Fallzahlen berücksichtigt. Der Bearbeitung eines stationären Hilfefalles stehen 2,5 Fälle von Pflegegeldselbstzahlern gegenüber. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle.

<sup>6</sup> s. dazu auch Wirkungszusammenhänge in der Hilfe zur Pflege

Der Benchmark ist auf 190 gewichtete Leitungsbezieher je Vollzeit-Stelle festgelegt.

In 2011 wurden 2.611 gewichtete Leistungsbezieher bearbeitet<sup>7</sup>.

**Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
179	79	261	161	127	153	195	21

→ **Feststellung**

Auf Basis des Benchmarks der GPA NRW wird ein Stellenpotenzial in 2011 von 0,80 Vollzeit-Stellen ermittelt. Die Stellenausstattung je 100.000 Einwohner hingegen liegt in der Nähe des Minimums.

Begünstigende Faktoren sind die Einheitssachbearbeitung und spezialisierte Bereiche, wie die Unterhaltsbearbeitung. Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Eine spezialisierte Bearbeitung der Unterhaltsheranziehung sowie für die Kurzzeit- und Verhinderungspflege ist in Düsseldorf eingerichtet. Stadtweit bestehen umfassende Beratungsangebote für Pflegebedürftige und Senioren. Die „zentren plus“ bieten Senioren ab 55 Jahren eine Anlaufstelle, um zu beraten, Bildungsangebote zu unterbreiten oder Kontaktsuchenden Hilfe zu bieten. Die „zentren plus“ arbeiten mit den jeweiligen Fachstellen, wie Pflegebüro, Wohnungsamt und Gesundheitsamt zusammen. Weitere Anlaufstellen sind das Pflegebüro, die Seniorenberatung und das Demenz-Servicezentrum. Mit vier Krankenkassen bestehen zusätzlich eine Kooperationen zu unterschiedlichen Themen. Es besteht eine gemeinsame Pflegedatenbank mit der Heimaufsicht und der Pflegeplanung, die organisatorisch der Abteilung 50/30 zugeordnet sind und die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen erleichtert.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegewohngeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern. Diese sind bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen.

Der Anteil des Pflegewohngeldes für Selbstzahler liegt mit 25,5 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichsstädte von 23,1 Prozent. Er wirkt sich insoweit nachteilig bei der Benchmark Betrachtung aus. Die Fallstruktur beeinflusst das Ergebnis aufgrund der Höhe des Anteils des Pflegewohngeldes.

Die Anzahl der Zu- und Abgänge innerhalb eines Sachgebiets können zu einem Mehraufwand in der Bearbeitung führen. Ursache hierfür ist sind u.a. die verkürzte Verweildauer in Heimen durch den Ausbau der ambulanten Hilfen. Die Anzahl der Zu- und Abgänge liegt über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte und belastet durch die Fallfluktuation zusätzlich die Sachbearbeitung.

Die Aufgabe wird in Düsseldorf zu 65 Prozent im gehobenen Dienst durchgeführt. Der Durchschnittswert liegt bei 75 Prozent.

<sup>7</sup> Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

→ **Empfehlung**

Für 2011 errechnet sich ein geringes Stellenpotenzial. Die aktuellen Zahlen der Leistungsbezieher und deren Entwicklung in Bezug auf die Personalausstattung sind zu ermitteln. Daher wird das Potenzial nicht ausgewiesen. Der GPA NRW Richtwert ist ein Orientierungswert.

**Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege**

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Von den Mitarbeitern ist ein hohes Spezialwissen gefordert.

Die Unterhaltsheranziehung wird mit 8,31 Vollzeit-Stellen bearbeitet, davon entfallen 0,67 Vollzeit-Stellen auf Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen knapp unter dem Mittelwert.

**Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,40	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

In Düsseldorf wird die Unterhaltsheranziehung zentralisiert in der Abteilung 50/23 bearbeitet. Zusätzlich werden durch die Unterhaltsstelle Beratungsstunden im Pflegebüro für Angehörige von Pflegebedürftigen angeboten.

Eine Leistungskennzahl zur Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle wird nicht dargestellt. Die GPA NRW konnte hierfür keine ausreichend validen Daten in den Städten erheben.

→ **Feststellung**

Grundsätzlich führt eine zentralisierte Unterhaltsheranziehung zu Einnahmeverbesserungen.

**Wohn- und Teilhabegesetz**

In Nordrhein-Westfalen ist das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPa NRW<sup>8</sup>). Die

<sup>8</sup> Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen

angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist der Abteilung 50/31 zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 4,26 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden (Sachbearbeitung 3,70 und Leitung 0,56). Die Leistungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen unter dem Mittelwert. In 2011 waren 85 Einrichtungen mit insgesamt 6.236 Plätzen zu prüfen.

#### Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,72	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

#### Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen	23	7	48	24	17	22	31	22
Plätze	1.685	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Für die Heimaufsicht wird kein Benchmark gebildet.

In 2012 sind 2,77 Sachbearbeiter-Stellen zusätzlich eingerichtet worden. Nach eigenen Angaben ist die Anzahl der Stellungnahmen sowie die Beratungs- und Überprüfungsintensität in den letzten Jahren angestiegen. Die Mitarbeiter sind Verwaltungskräfte und Kräfte mit pflegerischer Ausbildung.

#### → Feststellung

Die kreisfreien Städte müssen die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag erfüllt werden kann. Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bleiben abzuwarten.

## Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Düsseldorf gehört die Wohngeldbearbeitung in die Abteilung Wohngeld des Amtes 64 für Wohnungswesen.

Die Bearbeitung erfolgt mit 26,59 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 3,73 und die Sachbearbeiter mit 22,86 Vollzeit-Stellen angegeben. Die Leistungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen leicht über dem interkommunalen Durchschnitt.

### Vollzeit-Stellen Wohngeld je 100.000 Einwohner 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,49	2,95	7,03	4,43	3,45	4,55	4,72	22

In 2011 sind 18.712 Wohngeld-Berechnungsfälle (hiervon 335 Lastenzuschüsse) lt. der Statistik IT.NRW bearbeitet worden. .

### Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
819	445	1.596	882	648	874	1.036	22

#### → Feststellung

Wird der Benchmark für das Jahr 2011 zugrunde gelegt, werden 17,82 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenwahrnehmung Wohngeld benötigt. Die Fälle sind von 22,86 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 5 Vollzeit-Stellen. In 2012 werden bereits 1,50 Stellen weniger für die Aufgabe Wohngeld eingesetzt, so dass sich das Potenzial auf 3,50 Stellen verringert.

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II –Anspruch besteht. Sie werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken<sup>9)</sup>, dieses hat unterschiedliche Ursachen.

Ein Indikator für einen erhöhten Zeitanteil der Bearbeitung in der Sachbearbeitung ist der Anteil der Proberechnungen an den Gesamtberechnungsfällen. In Düsseldorf ist lediglich die Anzahl der manuellen Berechnungen mit 5.922 angegeben worden. Darin sind die Proberechnungen, aber auch die manuellen Wohngeldbescheide bei Rückforderung enthalten. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei elf Prozent. Dem Jobcenter Düsseldorf sind vom Amt für Wohnungswesen Arbeitsmittel zur Ersteinschätzung des Wohngeldanspruches zur Verfügung gestellt worden. So konnte eine Arbeitsentlastung in der Sachbearbeitung erreicht werden.

#### → Empfehlung

Die Anzahl der Proberechnungen sollte zukünftig separat erfasst werden, um den Anteil an der Sachbearbeitung ermitteln zu können.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 1,79 Prozent bewegt sich in 2011 unter dem interkommunalen Mittelwert von 3,82 Prozent. Er stellt damit zu den Vergleichsstädten einen geringeren Arbeitsaufwand dar.

<sup>9)</sup> siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

Nach Angaben des Fachamtes ist die Altersstruktur der Mitarbeiter hoch. Perspektivisch müssen Wissensstände erhalten bleiben. Dies erfolgt durch eine rechtzeitige Nachwuchsförderung.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich eingeführt worden. In NRW wurde der bereits eingeführte, automatisierte Datenabgleich ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnissen,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen im Zuge der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist ein Mehraufwand geblieben, der je nach Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Düsseldorf ist es in 2013 zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit dieser Novelle sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten ausgeweitet werden.

Neben der Organisation der Aufgabe hat auch das Stellenniveau Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Die Aufgabe Wohngeld wird bei der Stadt Düsseldorf mit 96 Prozent fast ausschließlich im mittleren Dienst wahrgenommen. Der interkommunale Mittelwert 2011 liegt bei rund 75 Prozent. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen und Bußgelder kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen.

#### → **Empfehlung**

Die GPA NRW hat ein Potenzial von 3,5 Vollzeit-Stellen festgestellt. Inwieweit die ermittelten Stellenpotenziale realisierbar sind, ist durch eigene Untersuchungen zu prüfen. Intern umzusetzende Qualitätsstandards (Öffnungszeiten, Kundenfreundlichkeit, EDV-Ausstattung) sowie belastende Faktoren wie Krankenstände, Mitarbeiterfluktuation und Nachwuchsförderung sind entsprechend zu berücksichtigen.

Aktuelle Untersuchungen sind auch im Hinblick auf die Gesetzesänderungen sinnvoll. Der Benchmark der GPA NRW dient als Orientierungshilfe.

## **BAföG**

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Aufgabe der Ausbildungsförderung für Schüler wird bei der Stadt Düsseldorf in der Abteilung Wirtschaftliche Hilfen im Amt für soziale Sicherung und Integration bearbeitet. Derzeit erfolgt die Finanzierung anteilig vom Bund und vom Land. Ab 2015

plant der Bund, die Kosten vollständig zu übernehmen. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat die Stadt zu tragen.

In 2011 sind 6,08 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden - 0,88 für Leitung und 5,20 für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen am Durchschnitt der Vergleichsstädte.

#### Vollzeit-Stellen BAföG je 100.000 Einwohner 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,03	0,74	2,26	1,24	0,89	1,18	1,45	21

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier wurden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen werden von allen Ämtern für Ausbildungsförderung zusätzlich manuelle Anträge (588 Anträge in Düsseldorf, die nicht über die IT.NRW Statistik laufen), Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben bearbeitet. Diese werden von den kreisfreien Städten unterschiedlich gewertet und gezählt.

In 2011 sind vom BAföG-Amt 1.585 Anträge bearbeitet worden. Davon waren 578 Neuanträge.

#### Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
305	239	685	354	291	330	372	20

#### → Feststellung

Der Benchmark liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Auf Basis des Benchmarks werden rund vier Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung benötigt. Rund fünf Stellen sind in 2011 eingesetzt worden, so dass sich ein rechnerisches Potenzial von einer Stelle errechnet. Zu berücksichtigen ist, dass die Antragszahlen in 2012 auf 1.638 angestiegen sind, so dass sich das Potenzial auf 0,8 Stellen verringert.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen beträgt bei der Stadt Düsseldorf 50 Prozent und liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 49 Prozent. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent. Im Verhältnis zu den Vergleichsstädten stellen die Neuanträge eine gesonderte Belastung dar. Zu berücksichtigen ist auch die Altersstruktur der Mitarbeiter, die höher liegt als in den anderen Sozialbereichen. Die Altersstruktur bedingt eine frühzeitige Nachwuchsförderung. Wichtig ist, die Erfahrungen und das Wissen (Wissensmanagement) zu sichern und an nachfolgende Kräfte weiterzugeben. So können Aufgabenerledigung und vorhandener Erfahrungsschatz gesichert werden.

Die Bearbeitung erfolgt in einem Front- und Backoffice, in den Saisonzeiten (Schuljahresbeginn) können die erhöhten Antragszahlen so strukturierter verarbeitet werden. Es ist zusätzlich eine Hotline eingerichtet, über die Anfragen schnell und gezielt bearbeitet bzw. weitergeleitet werden.

Das Stellenniveau spielt bei der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle und wird durch unterschiedliche Organisationsformen beeinflusst. Die Sachbearbeitung BAföG wird zu 79 Prozent von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. In den Vergleichsstädten verteilen sich die Anteile auf den mittleren und gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Bearbeitung im gehobenen Dienst liegt bei rund 56 Prozent.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren zu einer Arbeitsentlastung führt.

→ **Empfehlung**

Die Antragszahlen von 2013 und 2014 sind zugrunde zu legen und deren Entwicklung mit der Personalausstattung abzugleichen. Belastende Faktoren, wie Altersstruktur, Krankquoten, Vertretungszeiten sind zu berücksichtigen. Der Benchmark der GPA NRW dient als Orientierungswert.

**Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern**

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht in weiten Teilen den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks bzw. konnten nicht ermittelt werden.

**Gesamtpotenzial Stellenvergleich**

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Wohngeld	3,5	49.500	148.500

\*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Düsseldorf

Inwieweit die Stellenpotenziale realisierbar sind, ist durch genauere organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls als Bemessungsgrundlage einzubeziehen.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Ferner spielen auch die Qualifikationen der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben wie vorne bereits beschrieben durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Die Stellenausstattung im Amt für soziale Sicherung und Integration entspricht in weiten Teilen den GPA NRW Benchmarks. Durch die Abteilung 50/14 findet ein Personalcontrolling statt. Es wird eine monatliche Basisdatenstatistik geführt und jährlich ein Personalbericht erstellt. Aktuelle Daten zu den Stellen, Vakanzen, Fortbildungen und Personaleinsätzen liegen daher vor.

Zusätzlich werden Quoten zu Altersstrukturen, Fluktuationen, Teilzeit und Telearbeit für entsprechende Personalplanungen erhoben. Insgesamt zeichnet sich die Stadt Düsseldorf durch eine gute Datenlage aus.

## Produktbereich 05 Soziale Leistungen

### Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt in 2011 bei rund 290 Millionen Euro. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

### Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

2009	2010	2011
448	502	489

## Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II<sup>10</sup> sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich. Der qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger. Darunter befinden sich die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal. Das Jobcenter Düsseldorf ist auf drei Standorte aufgeteilt. Ein telefonisches Servicecenter unterstützt zusätzlich das Jobcenter.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

<sup>10</sup> Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

### SGB II-Quote in Prozent

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	13,6	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22
2012	13,1	8,4	21,6	14,8	13,1	14,9	17,0	21

Die SGB II Quote hält sich in Düsseldorf in den Vergleichsjahren 2009 bis 2012 bei rund 13 Prozent.

In 2011 hat die Stadt Düsseldorf rd. 170 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen wie auch in Düsseldorf landesweit aus durchschnittlich zwei Personen.

### Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.656	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit durchschnittlich 97 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Düsseldorf liegt mit rund 98 Prozent über dem Mittelwert.

### Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.611	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22

Die Kosten der Unterkunft sind die steuerbare Größe bei den kommunalen Leistungen des SGB II. Das Amt für soziale Sicherung und Integration hat einheitliche Richtlinien für die angemessenen Kosten der Unterkunft nach einem Mietrichtwert festgelegt. Diese sind bindend für das Jobcenter Düsseldorf. Die Stadt Düsseldorf hat eine Steuerungsstelle SGB II eingerichtet, in der u.a. die Bündelung und Vorbereitung der Trägerversammlung sowie die Prüfung der Umsetzung der Aufgaben des Jobcenters Düsseldorf stattfindet.

### Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht

aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.<sup>11</sup> In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

## Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT.

Die Stadt Düsseldorf hat bereits zur Einführung des BuT die Bearbeitung des BuT in der Abteilung 2 Wirtschaftliche Hilfen, Integration und Unterhalt zentralisiert. Hier können alle Anträge in Bezug auf das BuT gestellt werden. Wenn ein Leistungsanspruch nach dem SGB II besteht, werden die Anträge beim Jobcenter Düsseldorf gestellt. Lediglich wenn laufende Hilfen gezahlt werden, wird der Schulbedarf automatisch ohne Antrag pauschal bei der zuständigen Stelle ausgezahlt.

Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) wurden in Düsseldorf rd. 56 Prozent der Bundesmittel für das BuT 2012 ausgeschöpft. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent.

## Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist<sup>12</sup>. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

<sup>11</sup> Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

<sup>12</sup> s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Die kreisfreien Städte sind verschiedene Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Dieses ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe bei den kreisfreien Städten sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede festgestellt. Beispielsweise sind in Düsseldorf bei den sonstigen Hilfen Freizeitassistenten, Wohnungsumbauten und sonstige Einzelgewährungen gebucht worden.

### Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2009	2010	2011
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	4.914.624	5.490.933	6.151.837
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	4.131.097	4.684.276	5.418.115

Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Düsseldorf wie in anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). Ferner sind Fälle aus der Jugendhilfe (Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien) zu Lasten der Sozialhilfe übernommen worden. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt. Der Behindertenfahrdienst wird in einem gesonderten Abschnitt untersucht.

### Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	9,15	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	k.A.	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Bei der Stadt Düsseldorf werden die Eingliederungshilfen im Amt für soziale Sicherung und Integration im Team Eingliederungshilfe (Abteilung 50/33) bearbeitet. Zusätzlich ist das Gesundheitsamt beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung.

In 2011 sind für die Bearbeitung 8,53 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden (1,32 Leitung, 7,21 Sachbearbeitung).

### Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,44	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer. Durch regelmäßige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile sind die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Besonders die Integrationshilfen haben sich ständig weiter entwickelt. Die Eingliederungshilfen werden in Düsseldorf zum Teil ganzheitlich und spezialisiert bearbeitet. Eine Spezialisierung hat bei den Zielgruppen stattgefunden. Die Hilfen für Kinder und Jugendliche sowie für Erwachsene werden beispielsweise getrennt bearbeitet.

#### → **Feststellung**

Die spezialisierte Sachbearbeitung in Düsseldorf in einem Team und für einzelne Aufgaben innerhalb der Eingliederungshilfe erleichtern die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Unterstützend für die Eingliederungshilfen wirkt in Düsseldorf auch die Behindertenkoordination des Amtes für soziale Sicherung und Integration. Das Hilfeangebot für Menschen mit Behinderung wird innerhalb der städtischen Ämter und mit allen örtlichen Akteuren, Vereinen und Organisationen koordiniert und vernetzt.

Für die Eingliederungshilfe der Kinder und Jugendlichen ist derzeit eine Hilfeplanerin eingesetzt. Für einzelne Leistungen werden im Rahmen eines Fallmanagements Hilfepläne erstellt. Die Kind bezogenen Hilfen werden aus einer Hand erstellt und bei gleichzeitiger Zielkontrolle durchgeführt. Die Sachbearbeitung wird dadurch entlastet.

#### → **Feststellung**

Unterstützend für die Eingliederungshilfen wirkt in Düsseldorf das umfassende Beratungs- und Hilfeangebot für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen.

## **Frühförderung**

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst die solitäre Frühförderung und die Komplexleistung. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Die Transferaufwendungen sind in den Vergleichsjahren unterschiedlich hoch.

### Transferaufwendungen Frühförderung in Euro

	2009	2010	2011
Gesamt	531.138	845.611	637.424
Je Leistungsbezieher	1.244	1.258	783

### Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Düssel- dorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	783	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	k.A.	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre<sup>13</sup> und solitäre Förderung) enthalten. In der Stadt Düsseldorf ist seit 2011 eine interdisziplinäre Frühförderstelle eingerichtet.

### Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	427	672	814	935
Leistungsdichte	13,6	21,0	25,0	28,2

Der Mittelwert der Vergleichsstädte der Leistungsdichte liegt in 2011 und 2012 bei rund 27. Seit Gründung der interdisziplinären Frühförderstelle sind die Leistungsbezieher von 20 auf 62 in 2012 angestiegen. Die solitäre Förderung bildet in den Vergleichsjahren noch den Schwerpunkt an der Frühförderung.

Anbieter der Leistungen für Frühförderung in Düsseldorf sind u.a.

- das Förderungszentrum des Jugendamtes,
- die Lebenshilfe Düsseldorf e.V.,
- das heilpädagogische Familienzentrum der Diakonie und
- das Frühförderzentrum Düsseldorf-Nord GmbH.

Bisher ist die interdisziplinäre Frühförderung durch das Frühförderzentrum Düsseldorf-Nord angeboten worden. Weitere Anbieter der heilpädagogischen Frühförderung planen die Umstellung auf die interdisziplinäre Frühförderung. Das Förderungszentrum des Jugendamtes hat sein Angebot in 2013 auf die interdisziplinäre Förderung ausgeweitet.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Aufgrund einer ärztlichen Bescheinigung über die notwendigen

<sup>13</sup> siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

heilpädagogischen Maßnahmen erfolgt die Erstdiagnostik durch die heilpädagogischen Praxen bzw. durch die heilpädagogischen Frühförderzentren. Die von dort eingehenden Anträge auf Frühförderung mit den erstellten Hilfeplänen werden durch das Gesundheitsamt geprüft. Die Bewilligung der erforderlichen Hilfe erfolgt aufgrund des dort erstellten Gutachtens durch die Leistungssachbearbeitung der Eingliederungshilfe. Mit den heilpädagogischen Frühförderzentren sind vertragliche Vereinbarungen geschlossen worden, deren Inhalt sich u.a. auf die Eingangs- und Verlaufsdiagnostik, Fördereinheiten, Qualitätsmerkmale sowie auf die Abrechnungsmodalitäten beziehen.

→ **Feststellung**

Die Anträge bzw. Förder- und Behandlungspläne der heilpädagogischen Praxen/Frühförderzentren werden durch das Gesundheitsamt geprüft. Die heilpädagogischen Leistungen werden so pass- und zielgenau ermittelt. Die Sachbearbeitung entscheidet anhand dieser Grundlagen über den Antrag auf Frühförderung. Durch die vertraglichen Vereinbarungen mit den Anbietern werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet.

Das Frühförderzentrum Düsseldorf-Nord erstellt nach Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung (Kinder-, Vertragsärzte) über die notwendige Frühförderleistung einen individuellen Förder- und Behandlungsplan. Dieser ist mit einem entsprechenden Antrag beim Team Eingliederungshilfe einzureichen. Die Entscheidung über die zu bewilligende Frühförderleistung erfolgt dann dort. Die Bewilligungsdauer ist in der Regel ein Jahr.

Zwischen dem Frühförderzentrum Düsseldorf-Nord, der Stadt Düsseldorf und den gesetzlichen Krankenkassen besteht eine vertragliche Vereinbarung über das Konzept der interdisziplinären Frühförderung. Bestandteil dieses Vertrages ist neben fachlichen und qualitativen Aspekten auch eine Regelung über die Abrechnung und Kostentransparenz.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf greift durch die vertraglichen Vereinbarungen steuernd in die Fall- und Kostenentwicklung ein. Diese Grundlagen ermöglichen ein transparentes Controlling über die Leistungen und deren Entwicklung.

Grundsätzlich sollten Diagnostik und Therapie getrennt voneinander ausgeführt bzw. durch Dritte geprüft werden. Durch den vertraglich geregelten Entscheidungsvorbehalt der Stadt Düsseldorf über die zu bewilligende Leistung der Frühförderung, fließen die Zielvorstellungen der Stadt Düsseldorf in das Verfahren ein.

## **Integrationshilfen**

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>14</sup>. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer

<sup>14</sup> In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

Behinderung in Regelschulen beschult werden. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Die Transferaufwendungen der Integrationshilfen steigen von 2009 nach 2011 von rd. 1,1 Millionen Euro auf 1,7 Millionen Euro an.

#### Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

2009	2010	2011
1.145.621	1.289.673	1.705.307

Wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land die Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro sowie für sonstiges nicht-lehrendes Personal 10 Millionen Euro. Die erste Verteilung erfolgt in 2015<sup>15</sup>. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 01. Februar 2015 vom Land ausgezahlt.

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poolösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

Bisher sind in Düsseldorf die Integrationshilfen zum großen Anteil personenbezogen bewilligt worden. Die Anzahl der Integrationshilfen ist von 2009 mit 125 Leistungsbeziehern auf 300 in 2012 gestiegen. Davon sind in 2012 103 Schüler an Regelschulen. Jeder eingehende Antrag auf Integrationshilfen wird durch das Gesundheitsamt überprüft. Eine Stellungnahme der Schule bzw. des Schulverwaltungsamtes sind ebenfalls Bestandteil des Antrages. Auf Grundlage dieser Stellungnahmen werden die Hilfen im Team Eingliederungshilfe bewilligt. Darin wird auch festgelegt, ob eine Fachkraft bzw. eine Einzelbetreuung benötigt wird.

Das Amt für soziale Sicherung und Integration ist organisatorisch für die Umsetzung von Poolbildungen an den Schulen bzw. für die Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern zuständig. Bisher sind an fünf Modellschulen Integrations-Helfer-Pools eingerichtet. Die Leistungen der Integrationshilfen sind aktuell öffentlich ausgeschrieben worden. Einige kreisfreie Städte schreiben die Integrationsleistungen regelmäßig aus. Dadurch werden die Vereinbarungen regelmäßig überprüft und aktualisiert.

Die Pools sollen aufgrund der steigenden Anzahl von Integrationshilfen weiter ausgebaut werden. Im Gegensatz zur Einzelintegration verringern die Poolösungen den Verwaltungsaufwand, da die Betreuung des Integrations-Helfer Pools über die Schulen erfolgt. Ob über die Poolösungen auch Kostensenkungen erzielt werden, ist schwer nachzuweisen.

#### → **Feststellung**

Mit allen Anbietern sollten Vereinbarungen geschlossen werden, um einheitliche Verfahren und Standards zu gewährleisten. Aufgrund der veränderten Gesetzeslage passt sich der Markt von Anbietern den Veränderungen an. Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern hat sich bewährt.

<sup>15</sup> s. dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

## Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren<sup>16</sup>. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Die Leistungshöhe des Behindertenfahrdienstes ist auch bei der Stadt Düsseldorf Thema der Haushaltskonsolidierung und wird jährlich überprüft.

### Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst in Euro

	2009	2010	2011
Gesamt	783.527	806.657	733.722
Je Teilnehmer	303	293	254

### Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,24	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	k.A.	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die weit auseinanderliegenden Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden konnte. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt. So kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen benennen. Die Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht. 3.100 Personen haben in 2012 den Behindertenfahrdienst genutzt.

Bei der Stadt Düsseldorf haben Personen Anspruch auf den Behindertenfahrdienst, die über einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkmal aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) verfügen. In Fällen, bei denen kein Schwerbehindertenausweis mit dem entsprechenden Merkzeichen vorliegt, entscheidet das Gesundheitsamt. Sind die Voraussetzungen erfüllt, erhalten die Berechtigten 24 Fahrmarken für ein Quartal. Die Fahrten sind auf das Stadtgebiet zzgl. 20 Kilometer begrenzt.

Der Behindertenfahrdienst wird als freiwillige Leistung Einkommens- und Vermögensunabhängig gewährt. Erst bei Anträgen über 24 Fahrten pro Quartal wird im Rahmen der Eingliederungshilfe über eine Mobilitätshilfe entschieden. In anderen kreisfreien Städten müssen sich die Teilnehmer mit kleinen Beiträgen am Fahrdienst beteiligen bzw. findet immer eine Einkommens- und Vermögensprüfung statt.

<sup>16</sup> s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Der Behindertenfahrdienst wird spezialisiert bearbeitet bei den Hilfen für behinderte Menschen im Amt für soziale Sicherung und Integration. Durch die Sachbearbeitung werden die Voraussetzungen für die Berechtigung geprüft und von dort ein Berechtigungsausweis ausgestellt. Arbeitsanleitungen zum Behindertenfahrdienst und zum Tragedienst unterstützen die Sachbearbeitung. Die Fahrten werden mit den Anbietern vierteljährlich abgerechnet. Eine Informationsblatt zur Nutzung des Fahrdienstes für behinderte Menschen und der Antrag sind auch über das Internet auf der Seite der Stadt Düsseldorf abrufbar.

→ **Feststellung**

Die Möglichkeit, die Anträge auf Teilnahme am Fahrdienst auch über das Internet abzurufen, erleichtert den behinderten Menschen die Antragstellung.

→ **Feststellung**

Die Leistung des Behindertenfahrdienstes wird regelmäßig öffentlich ausgeschrieben und mit den Anbietern anhand der Leistungsbeschreibung entsprechende Verträge geschlossen. Der EU Schwellenwert für die Auftragsvergabe liegt bei 200.000 Euro<sup>17</sup>.

## Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

## Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

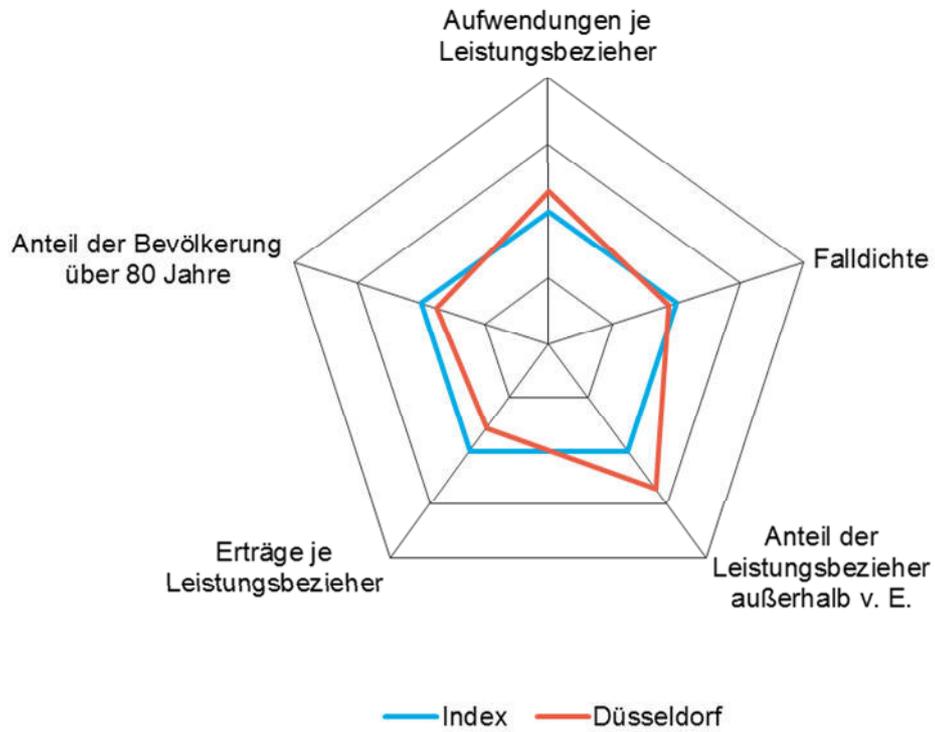
Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Stadt Düsseldorf hat die Empfehlungen der GPA NRW zum letzten Bericht mit dem Schwerpunkt Hilfe zur Pflege vor dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ nach möglichen Verbesserungsmaßnahmen überprüft. Zum Jahreswechsel 2013/14 ist ein Pflegefachdienst als Projekt für vorerst drei Jahre eingerichtet worden. Für das Produkt Hilfe zur Pflege ist eine Balanced Scorecard als Controllinginstrument eingeführt worden. Damit soll über Ziele stärker gesteuert werden.

## Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2011 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte.

<sup>17</sup> Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 Der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren

### Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2011



## Anlagen

### Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	605	1	605
4. Kapitel SGB XII	8.121	0,7	5.685
<b>Gesamt</b>	<b>8.726</b>		<b>6.290</b>

### Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2013

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	835	1	835
4. Kapitel SGB XII	9.245	0,7	6.472
<b>Gesamt</b>	<b>10.080</b>		<b>7.307</b>

### Gewichtung der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen inkl. Landschaftsverband	2.297	1	2.297
Pflegewohnungsgeldselbstzahler	784	0,4	314
<b>Gesamt</b>	<b>3.081</b>		<b>2.611</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt  
Düsseldorf im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Datengrundlage	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschulen	9
Gymnasien	10
Gesamtschulen	11
Schulturnhallen	14
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamtbetrachtung	15
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	17
Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	20
Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	25

## → Schulen und Sport

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen/Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

### Datengrundlage

Im Fokus der Flächenbetrachtung stehen die von der Stadt Düsseldorf vorgehaltenen Schulen und Turnhallen mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche der Gebäude.

Bei der Datenerhebung waren mehrfach Nachbesserungen erforderlich, da die vorliegenden Flächen zum Teil nicht korrespondierten bzw. nicht dokumentierten Änderungen unterlagen. So hat die GPA NRW im Rahmen der Prüfung beispielsweise festgestellt, dass in unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung nicht stimmige Datensätze zu gleichen Themen und Fragestellungen vorliegen.

Die Unterschiede dieser Daten und deren Hintergrund konnten dabei nicht immer abschließend geklärt werden. Trotz intensiver Abstimmung korrespondieren die Flächenarten (Bruttogrundfläche, Nettogrundfläche, Nutzfläche, Reinigungsfläche) weiterhin nicht in allen betrachteten Gebäuden, so dass ein umfassender Anpassungsbedarf in der städtischen Datenhaltung vorhanden ist. In der Gesamtschau der betrachteten Objekte ist der Unterschied möglicherweise zu vernachlässigen, bedarf im Einzelfall jedoch zwingend einer Überprüfung.

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

→ **Feststellung**

Die Qualität der erhobenen Flächendaten ist für die Steuerung des zugrunde liegenden Immobilienbestandes unzureichend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Flächendaten des Gebäudebestandes überprüfen und gegebenenfalls korrigieren.

Ergänzend zur Flächendarstellung haben wir die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung 2012 der Stadt Düsseldorf für unsere Prüfung herangezogen. Die Schulentwicklungsplanung erfolgt umfassend und detailliert und bietet einen guten Überblick über die Düsseldorfer Schullandschaft. Über die Berücksichtigung der Raumsituation werden auch immobilienwirtschaftliche Aspekte einbezogen.

## Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Düsseldorf mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme<sup>2</sup> sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation. Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

## Grundschulen

Anders als in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler in Düsseldorf nicht rückläufig, sondern verläuft - bei schwankendem Verlauf - vergleichsweise konstant. Zwischen den Schuljahren 2001/2002 und 2008/2009 ist die Schülerzahl von rund 18.600 auf rund 17.800 gesunken. Seit dem Schuljahr 2009/2010 steigt die Schülerzahl wieder kontinuierlich an. Im Vergleichsjahr 2011/2012 betrug sie rund 18.500.

In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Düsseldorf ein Wert

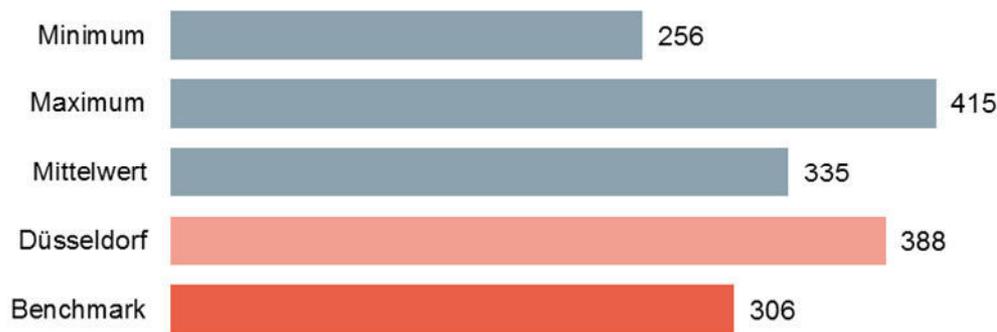
<sup>2</sup> Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

von 17,47 m<sup>2</sup> je Schüler. Dieser lag interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 17,99 m<sup>2</sup> je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Düsseldorf 86 Grundschulen mit einer Gebäudefläche von 292.000 m<sup>2</sup> BGF. Darüber hinaus gibt es zwei Grundschulen in privater Trägerschaft. Diese sind nicht Bestandteil der Prüfung.

Das Angebot zur Ganztagsbetreuung wird in Düsseldorf intensiv genutzt. Im Schuljahr 2011/2012 betrug der Anteil der OGS-Schüler bereits 61 Prozent bei weiter steigender Tendenz. Aufgrund des hohen Ganztagsanteils setzen wir für die Düsseldorfer Grundschulen insgesamt einen Benchmark von 306 m<sup>2</sup> je Klasse an.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
388	256	415	335	309	322	367	21

Die interkommunale Positionierung ist auch im Vergleichsjahr 2011 überdurchschnittlich hoch. Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte ist als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1) zu finden. Besonders hohe Kennzahlenwerte weisen die folgenden Schulen auf:

- GGS Max-Halbe-Straße mit 799 m<sup>2</sup> je Klasse,
- Thomasschule mit 765 m<sup>2</sup> je Klasse,
- St.-Michael-Schule mit 724 m<sup>2</sup> je Klasse,
- GGS Kaiserswerth mit 695 m<sup>2</sup> je Klasse,
- GGS Am Köhnen mit 645 m<sup>2</sup> je Klasse und
- GGS Stoffeler Straße mit 637 m<sup>2</sup> je Klasse.

Andererseits gibt es in Düsseldorf auch zahlreiche Grundschulen, die den Benchmark erreichen oder sogar deutlich unterschreiten. Gemessen an dieser Zielgröße ergibt sich für das Ver-

gleichsjahr 2011 im Primarbereich ein Flächenüberhang von rund 62.000 m<sup>2</sup> BGF (2006: 88.400 m<sup>2</sup> BGF). Eine Schließung von Schulstandorten ist seitens der Stadt Düsseldorf derzeit nicht beabsichtigt.

Auffällig ist, dass es zahlreiche Standorte gibt, die verhältnismäßig klein, also nur ein- oder zweizügig sind. Im Mittel gibt es in den Düsseldorfer Grundschulen rund 8,7 Klassen je Standort. Das bedeutet, dass die Schulen im Durchschnitt zweizügig sind. Vierzügige Grundschulen gibt es in Düsseldorf nicht. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Flächensituation, da kleine Schulen in der Regel nicht so flächeneffizient gebaut werden können wie Gebäude, die für eine große Anzahl an Schülern ausgelegt sind. Insoweit wird die Stadt Düsseldorf die von uns ausgewiesenen Potenziale nicht vollständig ausschöpfen können.

Mit der Potenzialberechnung korrespondiert auch die tatsächliche Raumsituation vor Ort. Die „Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“ der Stadt Düsseldorf weist 2012 folgende Raumsituation aus.

### Raumbedarf an Grundschulen

	2012/2013	2013/2014	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Klassenräume Soll	768	779	796	803	822	836
Mehrzweckräume Soll	188	191	196	195	201	204
<b>Raumbedarf insgesamt</b>	<b>956</b>	<b>970</b>	<b>992</b>	<b>998</b>	<b>1.023</b>	<b>1.040</b>
Raumbestand	1374	1374	1374	1374	1374	1374
<b>Nicht für Unterrichtszwecke benötigt</b>	<b>418</b>	<b>404</b>	<b>382</b>	<b>376</b>	<b>351</b>	<b>334</b>
OGS/Gruppen	457	458	466	473	480	484
Andere Betreuungsmaßnahmen in OGS (Gruppen)	68	68	68	68	68	68

Die nicht für Unterrichtszwecke benötigten Räume nutzt die Stadt Düsseldorf für Betreuungsangebote im Rahmen des Offenen Ganztages (OGS). Zur Realisierung des Offenen Ganztages hat die Stadt in der Vergangenheit zahlreiche Erweiterungsbauten durchgeführt. Dies hat dazu geführt, dass die Betreuung überwiegend in einer parallelen Raumstruktur durchgeführt wird. Andere Städte nutzen in stärkerem Maße auch die Klassenräume für den Ganzttag. Durch eine solche multifunktionale Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten ergeben sich in erheblichem Umfang Möglichkeiten zur Flächenreduktion bzw. -optimierung.

Die tatsächliche Entwicklung der Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2014/2015 verläuft bereits stärker ansteigend als 2012 prognostiziert. Die aktuellen Prognosen des Schulverwaltungsamtes gehen davon aus, dass sich die Grundschülerzahl zum Schuljahr 2019/20 um rund 15 Prozent erhöhen wird. Das hat zur Folge, dass dann voraussichtlich insgesamt 890 Grundschulklassen (bei 24 Schülern je Klasse) gebildet werden. Im Vergleichsjahr 2011/2012 waren es noch 752 Klassen. Sofern die Schulstandorte dann noch unverändert bestehen, würde sich der Kennzahlenwert auf 328 m<sup>2</sup> je Klasse verbessern. Der Flächenüberhang würde in diesem Zeitraum auf rund 20.000 m<sup>2</sup> BGF sinken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die vorhandenen Raumpotenziale nutzen, um dem steigenden Bedarf zu begegnen. Durch die multifunktionale Nutzung von Klassenräumen kann die Stadt große Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials realisieren. Auf zukünftige Neu- oder Erweiterungsbauten sollte die Stadt so weit wie möglich verzichten.

Darüber hinaus kann die Stadt Düsseldorf auch das bestehende Standortkonzept hinterfragen. Einzelne Standorte sollten hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob und inwieweit eine Reduzierung von Grundschulstandorten möglich ist. Aufgrund der hohen Einwohnerdichte ist zu erwarten, dass auch bei einer geringeren Anzahl an Standorten eine gute Erreichbarkeit für die Grundschüler gewährleistet ist.

## **Weiterführende Schulen (gesamt)**

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste im Schuljahr 2011/12 in Düsseldorf

- 14 Hauptschulen,
- 13 Realschulen,
- 17 Gymnasien und
- vier Gesamtschulen.

Daneben gab es in Düsseldorf folgende Schulen in privater Trägerschaft:

- vier Gymnasien,
- zwei Gesamtschulen sowie
- eine freie Waldorfschule.

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen. In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW auch die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Schüler“ für die weiterführenden Schulen erhoben. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Düsseldorf ein Wert von 17,27 m<sup>2</sup> je Schüler. Dieser bildete interkommunal den Maximalwert der Vergleichskommunen. Zum Vergleichsjahr 2011/2012 liegt der Wert mit 17,38 m<sup>2</sup> je Schüler auf unverändert hohem Niveau.

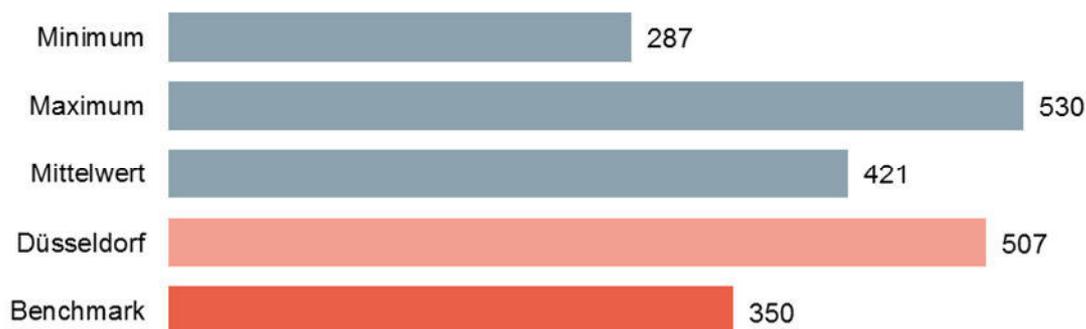
## **Hauptschulen**

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Düsseldorf im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 von 5.533 auf 3.689 (33 Prozent) verringert. Damit ist die Hauptschule die einzige Schulform in Düsseldorf, die einen spürbaren Schülerrückgang verzeichnet. Die sinkenden

Schülerzahlen sind nicht demografisch bedingt, sondern auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Dieser Trend ist landesweit zu beobachten.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Düsseldorf 14 Hauptschulen mit einer Gebäudefläche von 90.000 m<sup>2</sup> BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von über 40 Prozent setzen wir für die Düsseldorfer Hauptschulen insgesamt einen Benchmark von 350 m<sup>2</sup> je Klasse an.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
507	287	530	421	396	425	465	21

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 28.000 m<sup>2</sup> BGF. Die Prognosen der Stadt Düsseldorf gehen davon aus, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2017/18 um weitere 19 Prozent (rund 700 Schüler) absinken wird. Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Düsseldorf die Auflösung folgender Hauptschulen beschlossen:

- Matthias-Claudius-Schule (7.200 m<sup>2</sup> BGF),
- Kartause-Hain-Schule (5.200 m<sup>2</sup> BGF),
- Karl-Röttger-Tagesschule (6.100 m<sup>2</sup> BGF) und
- GHS Emil-Barth-Straße (3.200 m<sup>2</sup> BGF).

Von dem errechneten Flächenpotenzial hat die Stadt Düsseldorf somit bereits 21.700 m<sup>2</sup> realisiert. Bereinigt man den Kennzahlenwert um die Flächen der genannten Schulen, so ergibt sich ein Wert von 385 m<sup>2</sup> BGF je Klasse. Die freigewordenen Gebäude sind teilweise wieder schulischen Nutzungen zugeführt worden. So befindet sich im Gebäude der ehemaligen Emil-Barth-Hauptschule nun eine Abendrealschule. Im Gebäude der ehemaligen Matthias-Claudius-Schule befindet sich nun das Max-Weber-Berufskolleg. Zur Folgenutzung bzw. Verwertung der übrigen beiden Hauptschulen gibt es derzeit noch keine Entscheidung.

#### → Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat die Handlungserfordernisse erkannt und mit der Schließung von vier Hauptschulstandorten auf den Schülerrückgang reagiert.

Die Flächenkennzahlen sowie die prognostizierte Schülerentwicklung deuten darauf hin, dass perspektivisch eine weitere Reduzierung von Hauptschulstandorten möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Düsseldorf, zu prüfen, ob die verbliebenen Hauptschulstandorte weiter erforderlich sind. Gegebenenfalls sollte die Stadt weitere Standorte auflösen.

**Realschulen**

Die Zahl der Realschüler hat sich in Düsseldorf im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 nur leicht von 6.823 auf 6.625 (drei Prozent) verringert. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Düsseldorf 13 Realschulen mit einer Gebäudefläche von 95.000 m<sup>2</sup> BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von aktuell über 20 Prozent setzen wir für die Düsseldorfer Realschulen insgesamt einen Benchmark von 293 m<sup>2</sup> je Klasse an.

**Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011**



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
396	266	396	341	302	347	385	21

In der Einzelaufstellung der Realschulen (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) bilden folgende Standorte besonders hohe Kennzahlenwerte ab:

- Freiherr-vom-Stein-Realschule mit 722 m<sup>2</sup> je Klasse und
- Realschule „in der Lohe“ mit 612 m<sup>2</sup> je Klasse.

Das Grundstück der Realschule „in der Lohe“ (rund 8.500 m<sup>2</sup> BGF) wurde zwischenzeitlich vermarktet. Als Ersatz hierfür hat die Stadt an einem anderen Standort ein neues Gebäude errichtet (Justus-von-Liebig Realschule, rund 8.900 m<sup>2</sup> BGF).

Fast alle Realschulen liegen deutlich oberhalb des Benchmarks. Lediglich drei Schulen positionieren sich in der Nähe bzw. darunter. Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 25.000 m<sup>2</sup> BGF.

Die Stadt Düsseldorf prognostiziert für die Realschulen steigende Schülerzahlen. Insgesamt geht die Stadt von einem Anstieg bis zum Schuljahr 2019/20 um rund 14 Prozent (948 Schüler) aus. Ein großer Teil des von uns ausgewiesenen Potenzials (rund 10.000 m<sup>2</sup> BGF) kann folglich allein durch die steigenden Schülerzahlen kompensiert werden.

Die spezifischen Besonderheiten der jeweiligen Standorte wirken sich bei der Realisierung von Flächenpotenzialen allerdings erschwerend aus. Aufgrund der Beschaffenheit des Baukörpers vieler Schulen kann die Stadt Düsseldorf oft nur einen geringen Teil der Fläche faktisch für Unterrichtszwecke nutzen. Dies liegt häufig daran, dass Verkehrsflächen großzügig gestaltet sind (großflächige Flure und Treppenhäuser). Darüber hinaus gibt es in mehreren Gebäuden Besonderheiten wie z.B. ein pädagogisches Zentrum oder auch Drittnutzungen z.B. durch Jugendamt oder Musikschule. Solche Besonderheiten verringern ebenfalls den für schulische Zwecke zur Verfügung stehenden Raum. Umbaumaßnahmen, die es erlauben würden, im Bestand der Gebäude Unterrichtsraum zu schaffen, sind nur in seltenen Fällen denkbar. Dies kann dazu führen, dass trotz einer hohen Flächenkennzahl faktisch nicht genügend Räume zur Verfügung stehen, um Flächenpotenziale zu realisieren. Diese Ausführungen gelten in gleichem Maße auch für die nachfolgende Betrachtung der Gymnasien und Gesamtschulen.

Ob und in welchem Umfang faktische Handlungsmöglichkeiten bestehen, kann die Stadt letztlich nur anhand einer individuellen Prüfung der Standorte verifizieren.

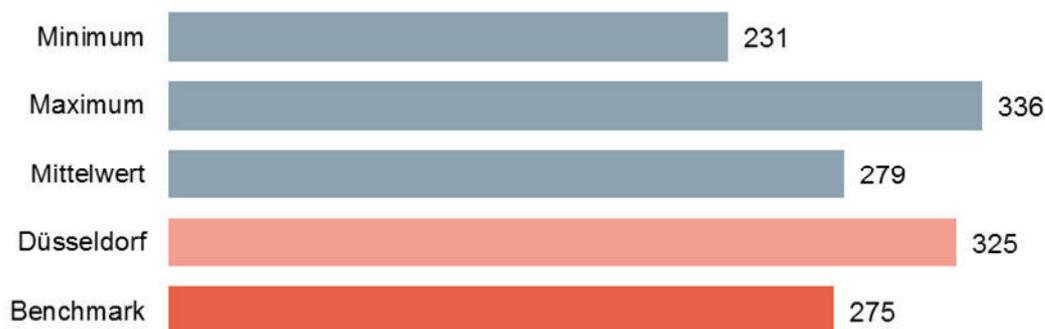
→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Düsseldorf, zu prüfen, ob alle Realschulstandorte weiterhin erforderlich sind. Hierbei sollte die optimale Ausnutzung der räumlichen Ressourcen ziel führend sein.

**Gymnasien**

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Düsseldorf im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 von 12.930 auf 15.009 (16 Prozent) angestiegen. Die 17 städtischen Gymnasien haben eine Gebäudefläche von rund 206.000 m<sup>2</sup> BGF. Der Benchmark ist auf Gymnasien mit achtjähriger Laufzeit ausgerichtet und berücksichtigt einen individuellen Anteil von aktuell knapp 50 Prozent Ganztagschülern.

**Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m<sup>2</sup> 2011**



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
325	231	336	279	259	282	286	21

In der Einzelaufstellung der Gymnasien (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) bilden folgende Standorte besonders hohe Kennzahlenwerte ab:

- Friedrich-Rückert-Gymnasium mit 432 m<sup>2</sup> je Klasse und
- Geschwister-Scholl-Gymnasium mit 407 m<sup>2</sup> je Klasse.

Lediglich fünf Gymnasien positionieren sich am Benchmark bzw. leicht darunter. Die Kennzahlenausprägung lässt darauf schließen, dass auch in diesem Segment Handlungsmöglichkeiten zur Flächenreduzierung bestehen. Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 32.000 m<sup>2</sup> BGF.

Für die Folgejahre geht die Schulverwaltung von einem Anstieg der Schülerzahlen aus. Bis zum Schuljahr 2019/2020 steigt die Anzahl der Gymnasiasten laut aktueller Prognosen insgesamt um rund zehn Prozent (1.531 Schüler). In der Sekundarstufe I beträgt der voraussichtliche Anstieg sogar 26 Prozent. Wesentliche Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials (rund 18.000 m<sup>2</sup> BGF) können so durch die steigenden Schülerzahlen kompensiert werden.

Allerdings gelten auch hier die einschränkenden Bemerkungen des vorigen Abschnittes. Die Flächensituation und die tatsächliche Raumausstattung weichen teilweise voneinander ab. Die Stadt Düsseldorf verdeutlicht dies am Beispiel des Annette-von-Droste-Hülshoff- Gymnasiums, das mit 364 m<sup>2</sup> je Klasse ebenfalls deutlich oberhalb des Benchmarks liegt. Die Bruttogrundfläche dieses Standortes beträgt 14.652 m<sup>2</sup>. Für Unterrichtszwecke können jedoch nur 4.350 m<sup>2</sup> genutzt werden. Dies sind lediglich 35 Prozent der Gesamtfläche. Im Bereich der weiterführenden Schulen gibt es zahlreiche Gebäude mit einer ähnlichen Baustruktur. Ob und in welchem Umfang faktische Handlungsmöglichkeiten bestehen, sollte die Stadt daher anhand einer individuellen Prüfung der Standorte ermitteln.

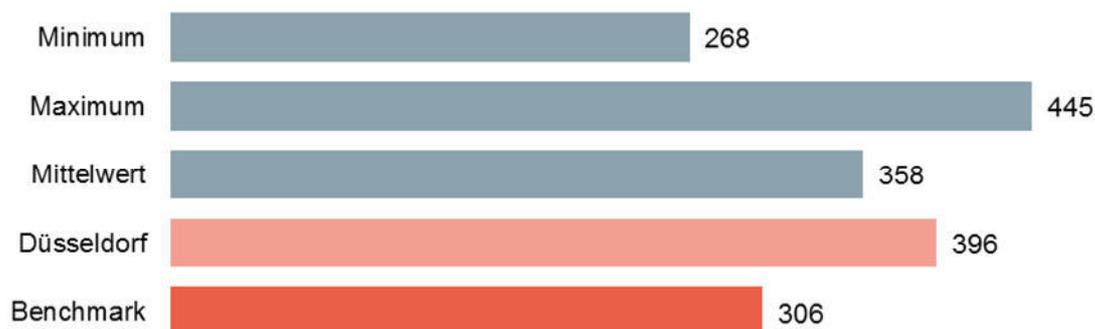
#### → Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte im Hinblick auf die Kennzahlenausprägung den Schüleranstieg soweit wie möglich im Bestand realisieren. Neu- und Erweiterungsbauten sollte die Stadt nur dann in Erwägung ziehen, wenn unter Ausnutzung aller räumlichen Kapazitäten eine ausreichende Versorgung mit Unterrichtsräumen nicht gewährleistet werden kann.

## Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist in Düsseldorf im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 von 4.173 auf 4.393 (fünf Prozent) angestiegen. Die Gebäudefläche der vier Gesamtschulen beträgt rund 69.000 m<sup>2</sup> BGF. Die Gesamtschulen werden als Ganztagschulen betrieben. Dies ist im Benchmark berücksichtigt.

### Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
396	268	445	358	317	362	393	20

Im Kennzahlenvergleich der einzelnen Standorte (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) zeigen zwei Schulen auffällig hohe Werte:

- Heinrich-Heine-Gesamtschule mit 523 m² je Klasse und
- Dieter-Forte-Gesamtschule mit 521 m² je Klasse.

Die Hulda-Pankok-Gesamtschule (272 m²) und die Josef-Beuys-Gesamtschule (189 m²) unterschreiten den Benchmark.

Auch im Bereich der Gesamtschulen lässt die Kennzahlenausprägung auf Handlungsmöglichkeiten zur Flächenreduzierung schließen. Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von knapp 16.000 m² BGF.

Für die Folgejahre geht die Schulverwaltung von einem Anstieg der Schülerzahlen aus. Bis zum Schuljahr 2019/2020 steigt die Anzahl der Gesamtschüler laut aktueller Prognose voraussichtlich um rund acht Prozent (330 Schüler). Wesentliche Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials (rund 4.000 m² BGF) können folglich durch die steigenden Schülerzahlen kompensiert werden. Allerdings gelten auch hier die Ausführungen zu den Realschulen und Gymnasien bezüglich der baulichen Rahmenbedingungen. Dies macht eine individuelle Prüfung der einzelnen Objekte erforderlich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte im Hinblick auf die Kennzahlenausprägung den voraussichtlichen Schüleranstieg soweit wie möglich im Bestand regeln. Neu- und Erweiterungsbauten sollte die Stadt nur dann in Erwägung ziehen, wenn unter Ausnutzung aller räumlichen Kapazitäten eine ausreichende Versorgung mit Unterrichtsräumen nicht gewährleistet werden kann.

## Potenzialberechnung Schulgebäude 2011

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	388	306	82	752	62.000
Hauptschulen	507	350	157	178	28.000
Realschulen	396	293	103	239	25.000
Gymnasien	325	275	50	633	32.000
Gesamtschulen	396	306	90	174	16.000
<b>Gesamt</b>				<b>1.976</b>	<b>163.000</b>

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zugrunde. Dieser beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 163.000 m<sup>2</sup>. Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 16,3 Mio. Euro. Aufgrund der bereits beschlossenen Schulschließungen bei den Hauptschulen reduziert sich das Potenzial zunächst um rund 21.000 m<sup>2</sup> auf 142.000 m<sup>2</sup>. Der prognostizierte Schüleranstieg bei den übrigen Schulformen wird zu einer erheblichen Reduzierung der Flächenpotenziale führen. Die GPA NRW geht davon aus, dass die Stadt allein auf Basis der zusätzlich zu erwartenden Schülerzahlen rund 79.000 m<sup>2</sup> realisieren kann.

Aufgrund der baulichen Gegebenheiten sind in Düsseldorf nicht sämtliche Flächenpotenziale umsetzbar. Hier sollte die Stadt für jeden Standort individuell prüfen, welche faktischen Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Teilweise befinden sich in den Schulgebäuden auch Drittnutzungen, wie z.B. das Jugendamt, die Musikschule oder auch externe Nutzer. Solche nichtschulischen Nutzungen stehen der Realisierung von Flächenpotenzialen ebenfalls entgegen.

### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, alle Drittnutzungen in Schulgebäuden zu überprüfen. Ziel sollte es sein, die vorhandenen Räumlichkeiten so weit wie möglich für schulische Zwecke zu nutzen.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Düsseldorf betrifft dies aktuell 66 Seiteneinsteigerklassen. Die Klassenstärke variiert ggf. täglich und reicht in der Spitze bis hin zu 30 Schülerinnen und Schülern. Die Prognose im Hinblick auf die zu erwartenden Zuwanderer und Flüchtlinge für das kommende Jahr sieht nahezu eine

Verdopplung des heutigen Status vor, was sich zwangsläufig auch im Bereich der Seiteneinsteigerklassen auswirken wird. Hieraus ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die Schulraumplanung, die im Rahmen der Potenzialbetrachtung perspektivisch ebenfalls Berücksichtigung finden müssen.

## Schulturnhallen

Diese Betrachtung bezieht alle Sport- und Turnhallen ein, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50	43	80	64	61	66	69	20

Anders als bei den Schulflächen gehört die Stadt Düsseldorf im Vergleich der Hallenflächen zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Flächenverbrauch. Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Düsseldorf wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	62,7	67,5	4,8
Hauptschulen	14,8	16,0	1,2
Realschulen	19,9	16,5	-3,4
Gymnasien	52,8	44,0	-8,8
Gesamtschulen	14,5	19,0	4,5
<b>Gesamt</b>	<b>164,7</b>	<b>163,0</b>	<b>-1,7</b>

Neben dem Sport in Schulturnhallen bietet die Stadt Düsseldorf auch Alternativen, z.B. Schulschwimmen an. Die Nutzung der Schwimmbäder vereinfacht die Auslastungsplanung für den Schulsport.

#### → Feststellung

Bei den Schulturnhallen ist im Vergleichsjahr 2011 kein Überhang festzustellen.

Aufgrund des Anstiegs der Schülerzahlen ist auch mit einem steigenden Bedarf an Turnhalleneinheiten zu rechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte den Bedarf konkret ermitteln und Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung ermitteln. Die GPA NRW empfiehlt, zukünftig die Planung für die Sporthallen in die Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung zu integrieren.

**Turnhallen (gesamt)**

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen die Hallen von Berufskollegs und Förderschulen hinzu. Außerdem erfassen wir hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung. Insgesamt fließen in Düsseldorf 194 Halleneinheiten in die Kennzahlenbildung ein.

**Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2011**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
216	188	397	305	280	314	347	20

Neben der rein schulischen Nutzung kommt vor allem der Nutzung durch Vereine eine besondere Bedeutung zu. In Düsseldorf vermietet das Sportamt die Turnhallen für Zwecke der Vereinsnutzung an den Stadtsportbund. Dieser übernimmt in zentraler Funktion die Hallenvergabe an die einzelnen Vereine. Die Stadt ist insoweit von dieser Aufgabe entlastet.

**Gesamtbetrachtung**

- Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine detaillierte Schulentwicklungsplanung. Neben einer differenzierten mehrjährigen Prognose der Schülerzahlen gibt es auch eine Darstellung der Raumsituation.
- Die Flächendaten liegen noch nicht in der erforderlichen Transparenz vor. Im Rahmen der Prüfung traten zahlreiche Unstimmigkeiten auf, die nicht alle abschließend geklärt werden konnten. Die GPA NRW sieht hier weiteren Handlungs- und Klärungsbedarf.
- Die Flächenkennzahlen der kommunalen Schulen in Düsseldorf sind überdurchschnittlich hoch. Dies betrifft neben den Grundschulen auch die weiterführenden Schulformen. In allen betrachteten Segmenten positioniert sich Düsseldorf im oberen Quartil, gehört also zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Flächenverbrauch. Bereits im Prüfbericht des Jahres 2008 hat die GPA NRW auf den hohen Flächenbestand der Schulen hingewiesen.
- Die rechnerischen Flächenpotenziale belaufen sich auf rund 163.000 m² BGF. Soweit diese die Grund- und Hauptschulen betreffen, korrespondieren die Potenziale mit der tatsächlichen Raumsituation. Die übrigen weiterführenden Schulen haben zwar ebenfalls hohe Flächenkennzahlen. Im Rahmen der Prüfung stellte sich jedoch heraus, dass die konkrete Raumsituation nicht in gleichem Umfang Handlungsmöglichkeiten erkennen lässt. Ursachen für den erhöhten Flächenverbrauch liegen hier in der ungünstigen Flä-

cheneffizienz einzelner Gebäude und großzügig gestalteter Teilbereiche, wie z.B. pädagogischer Zentren. Darüber hinaus befinden sich in den Gebäuden teilweise auch Drittnutzer, so dass nicht alle Räumlichkeiten für schulische Nutzungen zur Verfügung stehen.

- Die von der GPA NRW ausgewiesenen Potenziale sind aufgrund der unsicheren Datenlage bezüglich der Flächen sowie den konkreten baulichen Gegebenheiten nicht absolut zu sehen. Sie bedürfen einer individuellen Überprüfung im Einzelfall.
- Bei den Grundschulen sind primär die Flächenstandards für den hohen Flächenverbrauch ursächlich. So hat die Stadt für die Einrichtung von Ganztagsbetreuung überwiegend parallele Raumstrukturen aufgebaut. Eine multifunktionale Nutzung von Räumen, wie dies in vielen anderen Städten praktiziert wird, ist nicht die Regel und erfolgte im Vergleichsjahr nur in Ausnahmefällen.
- Die Stadt prognostiziert bis zum Schuljahr 2019/2020 einen Zuwachs der Schülerzahlen bei den Grundschulen um rund 15 Prozent und bei den weiterführenden Schulen um rund sechs Prozent. Der Schülerzuwachs bietet entsprechende Handlungsmöglichkeiten durch eine stärkere Verdichtung.
- Die GPA NRW empfiehlt, die gewählten Flächenstandards zu hinterfragen und das bestehende Standortkonzept für alle Schulformen kritisch zu prüfen. Ziel sollte es sein, die steigenden Schülerzahlen so weit wie möglich im Bestand aufzufangen. Die Erfahrungen aus anderen Städten zeigen, dass eine angemessene Versorgung grundsätzlich auch mit geringeren Flächen je Klasse möglich ist.
- Anders als bei den Schulgebäuden sind bei den Schulturnhallen keine Potenziale ersichtlich. Hier erreicht die Stadt Düsseldorf eine angemessene Bedarfsdeckung im Jahr 2011.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Düsseldorf mit dem Index 2.

## Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten<sup>3</sup> zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügten Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Düsseldorf erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Düsseldorf die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Düsseldorf einen Wert von 52 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass bereits gute Ansätze vorhanden sind, diese aber weiter ausgebaut werden sollten.

Das Amt für Gebäudemanagement der Stadt Düsseldorf hat zum 01. November 2013 das Sachgebiet Portfolio- und Flächenmanagement (23/24) eingerichtet. Dieses Sachgebiet ist für die strategische Immobiliensteuerung zuständig und soll die hierfür erforderlichen Grundlagen schaffen bzw. zusammenführen.

Das Amt für Gebäudemanagement ist als Mieter-Vermieter-Modell organisiert. Mit den städtischen Ämtern erfolgt eine interne Verrechnung, bisher allerdings noch nicht auf Basis der exakten Kosten. Daher plant die Stadt die Einführung einer Kostenmiete.

### → **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die geplante Einführung einer Kostenmiete positiv. Eine verursachungsgerechte und budgetrelevante Zuordnung von Kosten setzt Steuerungsanreize bei den Nutzern und bewirkt eine Sensibilisierung für den wirtschaftlichen Umgang mit Gebäuden.

Aktuell steht die Stadt Düsseldorf vor dem Wechsel der Finanzsoftware von KIRP nach SAP. Das bedeutet auch einen Neuaufbau der Kostenrechnung für die städtischen Gebäude. Für die Belange des Gebäudemanagements soll das CAFM-System der Firma Loy&Hutz eingesetzt werden. Derzeit ist eine Projektgruppe beauftragt, die Anforderungen an eine Kostenrechnung zu definieren. Es ist geplant, ab 2015 mit der Einführung zu beginnen. Die GPA NRW weist ausdrücklich darauf hin, dass eine aussagekräftige Kostenrechnung entscheidende Bedeutung für den Aufbau eines Portfolio- und Lebenszykluskostenmanagements hat. Sie ist für viele Überlegungen sogar zwingende Voraussetzung.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte der Einführung der Kostenrechnung daher eine hohe Priorität einräumen. Die folgenden Empfehlungen dieses Abschnittes sind überwiegend zeitlich nachgelagert zu sehen.

<sup>3</sup> Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Flächendaten, Belegung, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Darüber hinaus sollte auch ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für alle Gebäude vorhanden sein. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. In Düsseldorf liegen zahlreiche gebäudewirtschaftliche Grunddaten bereits vor, jedoch nicht in aufbereiteter und zusammengefasster Form. Ein Instandhaltungs- oder Sanierungskataster gibt es bisher noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, alle entscheidungsrelevanten Informationen in einem „Gebäudesteckbrief“ zusammenzufassen. Auch ein Sanierungs- und Instandhaltungskataster sollte die Stadt mittelfristig aufbauen. Dies kann z.B. auf Basis der jährlichen Gebäudebegehungen erfolgen.

Schließlich sollte die Stadt verbindliche Regeln für das Verfahren zur Portfoliosteuerung aufstellen. Ziel sollte es sein, eine kontinuierliche Analyse des städtischen Gebäudeportfolios und eine regelmäßige Berichterstattung zu gewährleisten. Auf diese Weise ermöglicht das Portfoliomanagement, Handlungsmöglichkeiten aktiv zu identifizieren und beschränkt sich nicht auf anlassbezogene Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Düsseldorf, ein verbindliches Regelwerk zur Portfoliosteuerung zu entwickeln.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssen sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt das Amt für Gebäudemanagement in der Regel nur bei Bedarf an, um z.B. anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Für die bestehenden Gebäude führt sie solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche noch nicht durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist noch nicht vorhanden. Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren. Voraussetzung hierfür ist zunächst die erfolgreiche Programmumstellung auf SAP sowie die Einrichtung einer entsprechenden Kostenrechnung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte nach erfolgter Programmumstellung ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Das bereits bestehende Controlling und das Berichtswesen sollten um gebäudebezogene Auswertungen und Kennzahlen entsprechend erweitert werden.

## Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Düsseldorf hatte 2011 insgesamt 130,52 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate betragen 2011 rund 5,6 Mio. Euro. Die Stellen teilen sich wie folgt auf die Schulformen auf:

- Grundschulen 45,51 Stellen,
- Hauptschulen 7,19 Stellen,
- Realschulen 10,42 Stellen,
- Gymnasien 24,37 Stellen,
- Gesamtschulen 7,02 Stellen,
- Förderschulen 8,92 Stellen und
- Berufsschulen 27,09 Stellen.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (ohne Berufskollegs)

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
87	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Schüler sind insbesondere auf die hohen Kennzahlausprägungen im Grundschulbereich zurückzuführen. In den Berufsschulen sind die Personalaufwendungen je Schüler durchgängig niedriger. Wegen der

<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Besonderheiten der Schulform rechnen wir die Berufskollegs nicht in die Gesamtkennzahl ein. Diese stellen wir gesondert dar:

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011  
(nur Berufskollegs)**

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44	35	73	51	46	51	57	20

In diesem gesonderten Vergleich erreicht die Stadt eine günstige Positionierung. Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppierung) und der Stellenbemessung (Anzahl Stellenanteile vollzeitverrechnet). Die GPA NRW unterzieht diese beiden Einflussgrößen nachfolgend einer detaillierten Analyse.

**Organisation und Steuerung**

**Eingruppierung der Sekretariatskräfte**

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zugeordnet. Dabei erhalten die Beschäftigten häufig die Entgeltgruppe 6, da sie eine entsprechende Besitzstandswahrung aus dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) haben. In Düsseldorf ergibt sich für 2011 ein ähnliches Bild.

**Qualitatives Stellenniveau 2011**

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Düsseldorf Vollzeit-Stellen	Düsseldorf Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,6
E 8	4,33	3,3	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	79,00	60,5	54,7
E 5	47,19	36,2	31,7
E 4	-	-	0,0
E 3	-	-	5,5
E 2	-	-	0,1

Im Jahr 2011 erhielten rund 97 Prozent der Sekretariatskräfte die Entgeltgruppen E5 bzw. E6. Die übrigen Stellenanteile wurden mit E8 vergütet. Diese resultieren aus der oben beschriebenen Besitzstandswahrung aufgrund von Altverträgen; die Stellen selbst sind nicht nach E8 bewertet.

Zwischenzeitlich hat es Veränderungen in der Vergütungsstruktur gegeben. Aufgrund einer aktuellen Organisationsuntersuchung im Bereich der Schulsekretariate hat die Stadt Düsseldorf

alle Sekretariatsstellen mit E6 bewertet. Das qualitative Stellenniveau schlägt sich entsprechend in den Aufwendungen je Vollzeit-Stelle nieder.

#### Aufwendungen je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42.415	39.437	46.243	42.421	41.368	42.630	43.527	22

2011 positioniert sich Düsseldorf am Mittelwert der Vergleichskommunen. Mit der Höhergruppierung der Sekretariatsstellen steigen auch die Aufwendungen je Stelle.

#### → Feststellung

Aufgrund der Höhergruppierung hat die Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Stellen-Niveau in den Schulsekretariaten.

#### Verfahren zur Stellenbemessung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Düsseldorf besteht aus einer Grundformel, die zunächst einen nach Schulformen differenzierten Grundbetrag berücksichtigt. Darüber hinaus fließen Mehrbedarfe über Zuschläge in die Stellenbemessung ein. Die Stadt berücksichtigt Zuschläge für Offenen Ganzttag (OGS), Herkunftssprachlichen Unterricht (HSU), Seiteneinsteiger, Ganztagsbetrieb und Abiturvorbereitung.

Der Bedarf wird jährlich neu kalkuliert und die Stellenanteile kurzfristig angepasst. Die Stadt Düsseldorf hat die Arbeitsverträge mit den Sekretariatskräften entsprechend flexibel ausgestaltet.

#### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011 (ohne Berufskollegs)

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
486	428	778	602	548	605	659	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Auffällig ist der mit 407 Schülern je Vollzeit-Stelle sehr niedrige Wert bei den Grundschulen. Auch bei den Hauptschulen ist mit 513 Schülern je Vollzeit-Stelle ein vergleichsweise niedriger Wert erkennbar. Aus Sicht der GPA NRW sind hier Handlungsmöglichkeiten gegeben.

#### → Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Kennzahlenvergleiche zum Anlass nehmen, das gewählte Stellenbemessungsverfahren zu überprüfen. Mit einer moderaten Steigerung der Quote auf z.B. 550 Schüler je Stelle, könnte die Stadt ein Potenzial von rund 500.000 Euro realisieren.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der 2014 erschienene KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit

Sockelansätzen (ähnlich wie in Düsseldorf) sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

## Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Insgesamt zahlte die Stadt Düsseldorf 2011 rund 9,4 Mio. Euro für die Schülerbeförderung. Hierbei entfielen rund 6,2 Mio. Euro auf den Schulweg, rund 1,6 Mio. Euro auf Fahrten zu bzw. von Sportstätten sowie ebenfalls rund 1,6 Mio. Euro auf Sonderveranstaltungen.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	122	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	489	219	1.611	603	494	543	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	16,4	4,0	44,9	19,4	14,6	15,9	23,1	18

Die Stadt Düsseldorf bewegt sich bei den Gesamtaufwendungen je Schüler oberhalb des Mittelwertes bzw. des Medians. Die Aufwendungen für den reinen Schulweg befinden sich unterhalb des 1. Quartils und sind als günstig zu bewerten. Die unterschiedliche Kennzahlenausprägung bei den Gesamtaufwendungen einerseits und den Aufwendungen für den Schulweg andererseits resultiert aus dem hohen Anteil an Sonderveranstaltungen. Darunter fallen neben gesetzlichen Leistungen auch in erheblichem Umfang freiwillige Leistungen, wie z.B. Ausflugsfahrten. Die Aufwendungen hierfür sind in Düsseldorf höher als in anderen Städten und fließen in die Gesamtaufwendungen ein.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Hierbei ist auffällig, dass insbesondere die Aufwendungen bei den Grundschulen deutlich höher liegen als in anderen Kommunen. Neben dem Einsatz von Schülerspezialverkehr sind hierfür ebenfalls die Aufwendungen für Sonderveranstaltungen verantwortlich.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Düsseldorf nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schüler können ermäßigte SchokoTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr.

Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchokoTicket auf Antrag ihre Anspruchsberechtigung. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann den zutreffenden Preis direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus. Die gesetzlichen Eigenanteile von bis zu zwölf Euro je Monat hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Hat ein Schüler einen Anspruch auf Schülerbeförderung, zahlt er entsprechend nur den Eigenanteil für ein solches SchokoTicket.

Die Stadt Düsseldorf zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets einen jährlichen Pauschalbetrag. Bis zur Einführung des SchokoTickets im Jahr 2002 hatte der Schulträger die Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Er hat den Kaufpreis für die ausgegebenen Fahrausweise an das Verkehrsunternehmen gezahlt. So wurde sichergestellt, dass nur die tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler erstattet wurden.

Diese Summe der Zahlungen des Schulträgers an das Verkehrsunternehmen wurde bei Einführung des SchokoTickets als Pauschale festgeschrieben. Es erfolgt eine jährliche Fortschreibung des Betrages anhand der Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Tarifentwicklung. Ob die Summe der Zahlungen heute noch den tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler entspricht, kann nicht festgestellt werden. Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Verfahrensweise wurde seitens der Stadt bisher nicht geprüft.

### → Feststellung

Es ist derzeit nicht feststellbar, ob die an das Verkehrsunternehmen gezahlten Beträge den tatsächlichen Aufwendungen für Schülerbeförderung entsprechen. Die gewählte Verfahrensweise ist insoweit intransparent.

Es kann derzeit auch nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der Pauschalzahlungen eine Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs durch das Schulverwaltungsamt erfolgt.

### → Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte eine Modifizierung der Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen.

Schülerspezialverkehr wird in Düsseldorf nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV seitens der Schüler nicht möglich ist. Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr insgesamt 1.000 Schüler. Davon waren 624 Förderschüler, 351 Grundschüler sowie 25 Schüler auf weiterführenden Schulen. Das Schulverwaltungsamt schreibt den Schülerspezialverkehr regelmäßig alle vier Jahre aus, zuletzt zum Schuljahr 2011/2012.

Eine Besonderheit in Düsseldorf ist, dass die Stadt auch zahlreiche freiwillige Leistungen im Bereich der Schülerbeförderung erbringt. Hierzu zählen insbesondere Ausflugsfahrten. Die Hö-

he der freiwilligen Leistungen kann derzeit nicht ausgewertet werden, da DV-technisch keine entsprechenden Differenzierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

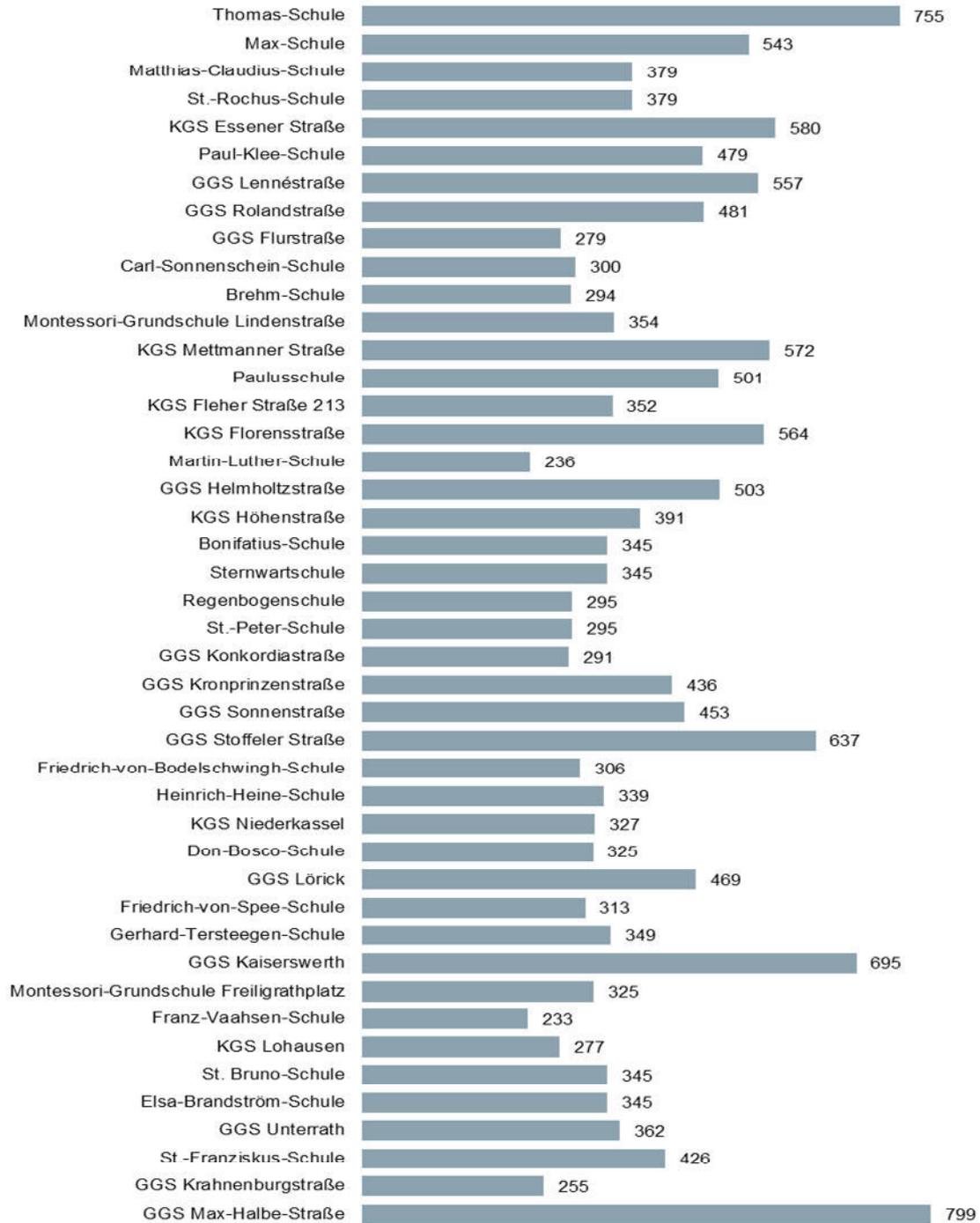
→ **Empfehlung**

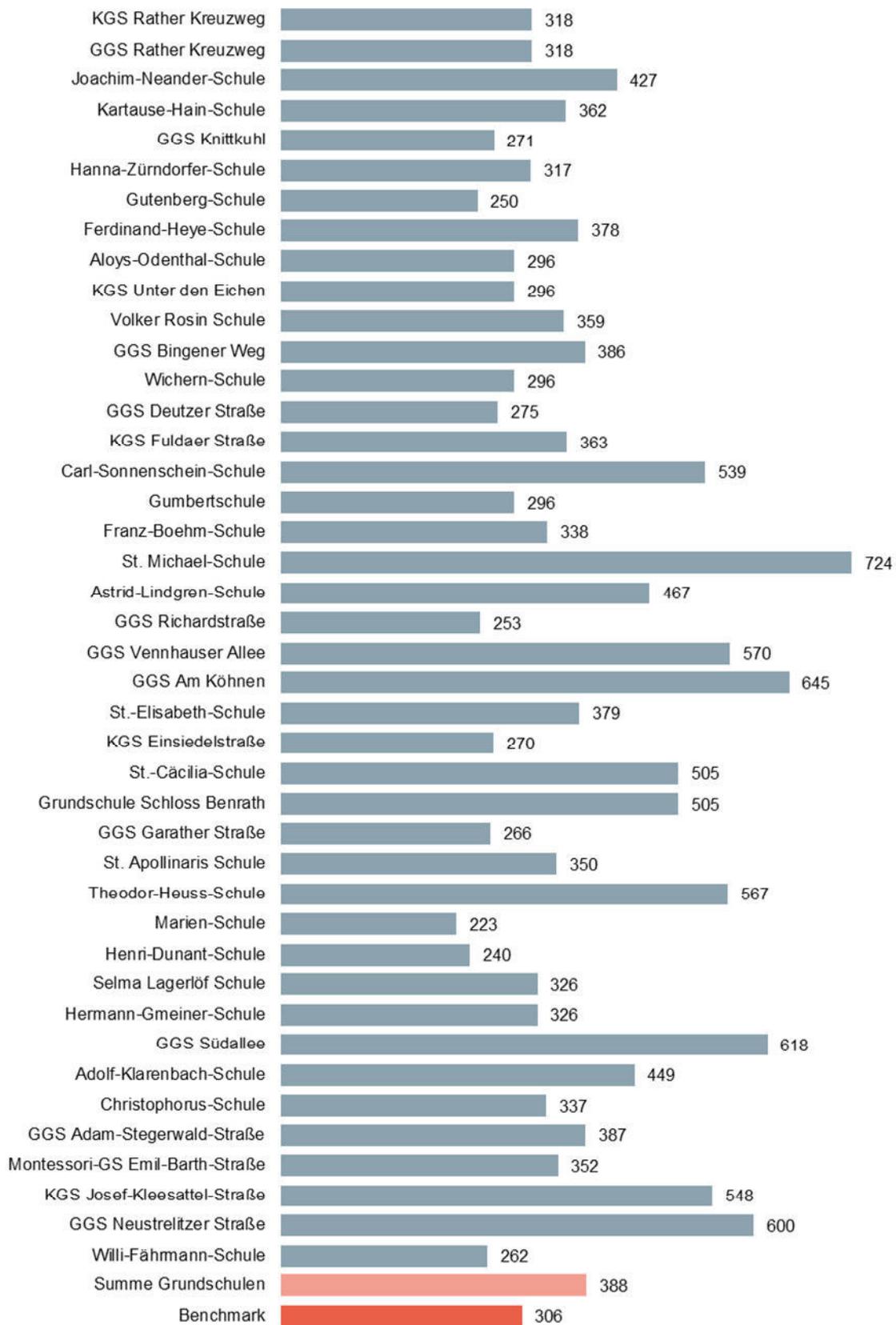
Die Stadt Düsseldorf sollte ermitteln, in welchem Umfang freiwillige Leistungen erbracht werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt entscheiden, ob sie diese Praxis beibehält. Durch eine Beschränkung auf die gesetzlichen Mindestleistungen kann sie entsprechende Potenziale realisieren.

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

### Grafik 1:

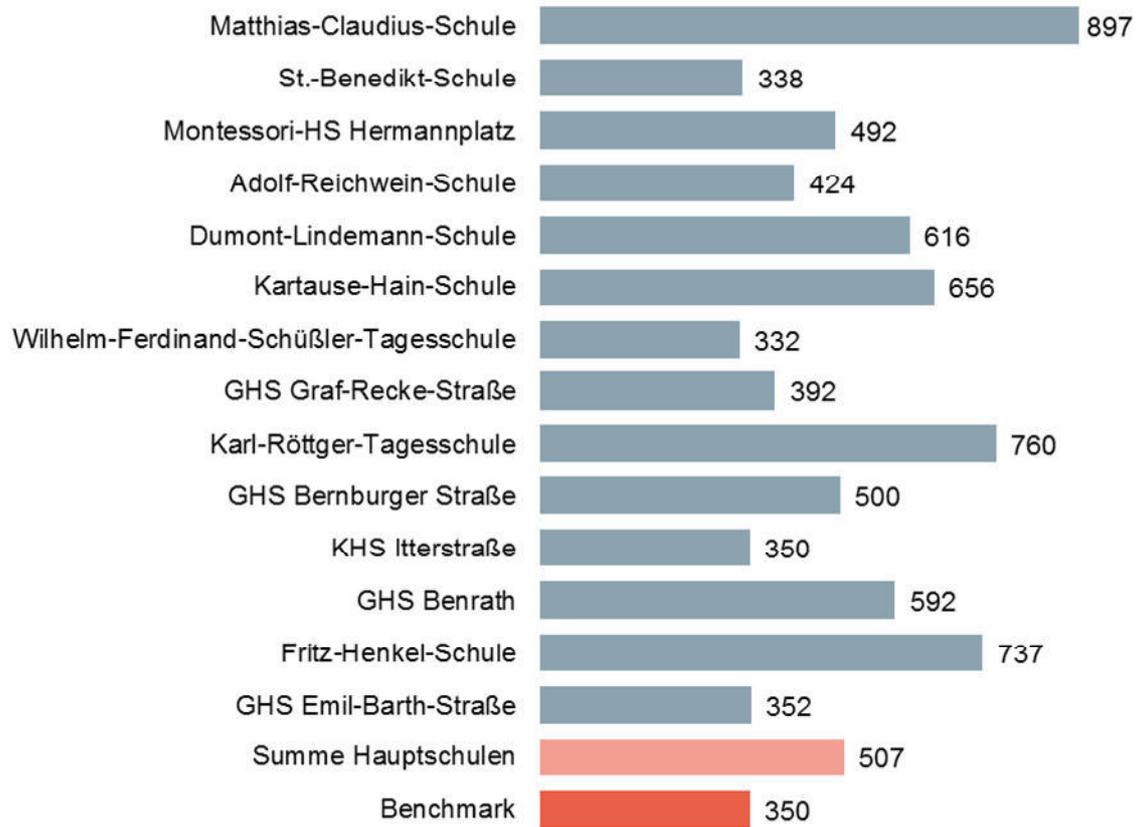
#### BGF Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2011





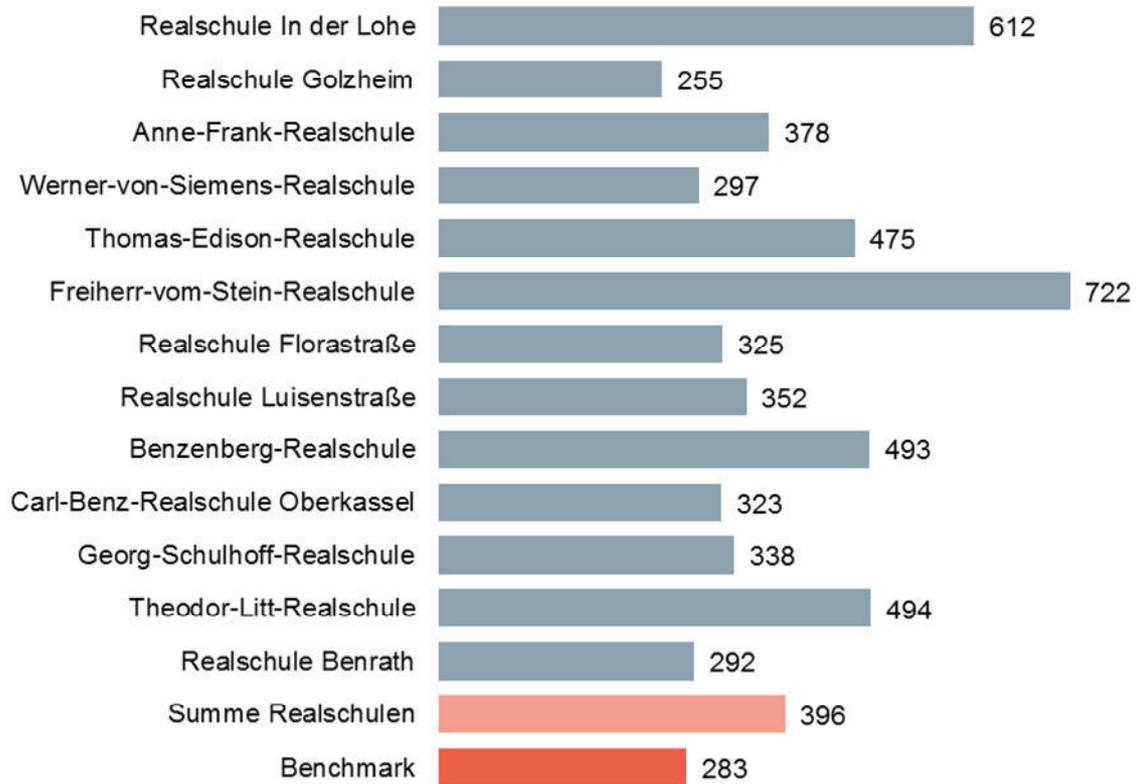
**Grafik 2:**

**BGF Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2011**



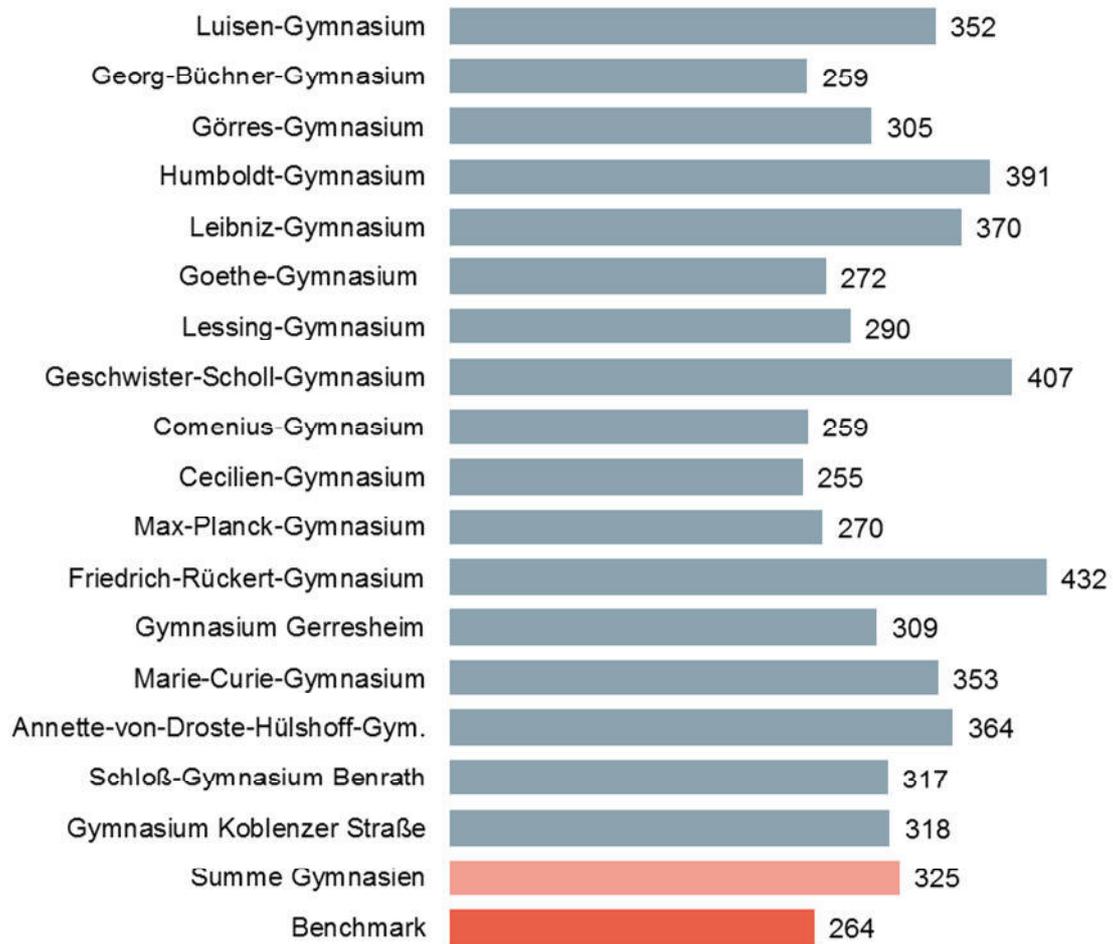
**Grafik 3:**

**BGF Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2011**



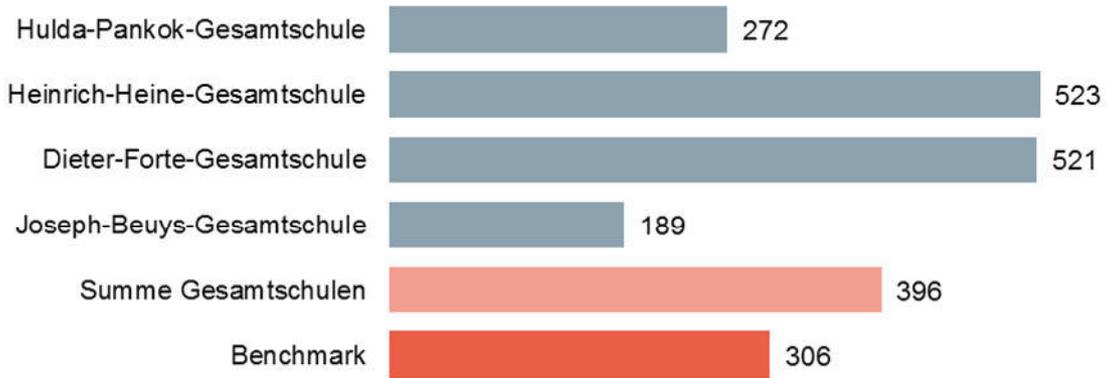
**Grafik 4:**

**BGF Gymnasien je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2011**



**Grafik 5:**

**BGF Gesamtschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2011**



**Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“**

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
<b>Organisation des Portfoliomanagements</b>					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
<b>Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements</b>				<b>26</b>	<b>48</b>
<b>Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements</b>				<b>54</b>	
<b>IT-Systeme und Datengrundlagen</b>					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für exter-	vollständig	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
ne Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
<b>Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen</b>				<b>45</b>	<b>66</b>
<b>Erfüllungsgrad IT-Systeme</b>				<b>68</b>	
<b>Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
<b>Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>				<b>18</b>	<b>39</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>				<b>46</b>	
<b>Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
<b>Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>				<b>19</b>	<b>33</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>				<b>58</b>	
<b>Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen	nicht erfüllt	0	3	0	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?					
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
<b>Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>				<b>22</b>	<b>60</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>				<b>37</b>	
<b>Kennzahlensystem</b>					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
<b>Punktzahl Kennzahlensystem</b>				<b>17</b>	<b>39</b>
<b>Erfüllungsgrad Kennzahlensystem</b>				<b>44</b>	
<b>Gesamtauswertung</b>					
<b>Punktzahl gesamt</b>				<b>147</b>	<b>285</b>
<b>Erfüllungsgrad gesamt</b>				<b>52</b>	

**Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011**

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	104	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	407	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.113	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	84	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	513	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.051	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	68	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	636	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.184	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	616	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.299	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	68	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	626	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.490	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler	192	78	322	162	123	149	192	22

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
in Euro								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	223	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.808	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
<b>Berufskollegs</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	44	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	988	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.454	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

**Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011**

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	138	9	138	68	37	58	98	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	817	253	3.095	1.042	547	810	1.122	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	4,0	0,5	9,4	4,6	2,6	4,0	6,0	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	124	35	219	130	101	124	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	451	162	1.591	537	382	457	543	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	13,1	6,1	76,0	26,0	17,8	20,9	32,7	17
Einpendlerquote in Prozent	0,6	0,0	10,2	2,8	0,5	1,6	3,8	15
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	102	23	231	119	86	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	416	222	1.594	501	406	437	494	16

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	17,8	4,4	82,7	27,2	19,2	21,3	30,8	17
Einpendlerquote in Prozent	1,0	0,0	20,5	4,1	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	133	26	231	120	78	104	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	421	225	1.589	526	395	425	510	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	25,6	6,0	78,0	26,4	18,0	21,3	35,4	17
Einpendlerquote in Prozent	3,2	0,0	21,7	5,9	1,0	3,7	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	135	34	293	141	89	117	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	474	172	1.590	473	384	416	461	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	24,5	1,9	89,8	36,7	22,6	31,2	47,9	16
Einpendlerquote in Prozent	2,5	0,0	18,0	5,9	2,8	4,6	8,9	14
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	902	257	1.563	717	538	669	872	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.468	886	3.966	1.831	1.040	1.647	2.135	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	51,1	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17
Einpendlerquote in Prozent	0,8	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	48	20	112	66	49	67	83	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	290	290	1.590	553	373	447	583	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	15,9	3,7	29,5	13,5	10,7	13,1	16,2	16
Einpendlerquote in Prozent	12,7	0,0	59,8	17,0	4,0	12,1	22,6	16

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -  
anlagen der Stadt Düsseldorf  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	10
Energie	12
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	14

## → Verkehrsflächen und –anlagen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

### Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Düsseldorf erörtert wurde.

### Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Düsseldorf das Amt für Verkehrsmanagement, Amt 66, zuständig. Es gibt drei städtische Bauhöfe. Diese sind Teil des Amtes 66.

- Eine Straßendatenbank wird im Amt 66 geführt. Eine Kanaldatenbank ist in der verantwortlichen Abteilung des Amtes 67 (städtischer Entwässerungsbetrieb) vorhanden. Beide können über georeferenzierten Austausch miteinander korrespondieren.
- Diese Straßendatenbank enthält wesentliche Informationen über die Flächen. Aufbau- und Schichtdaten werden eingearbeitet, sobald das entsprechende Fortführungsmodul der Software beschafft ist, was unmittelbar ansteht. Querschnittsdaten können an beliebiger Stelle aus den Flächendaten abgeleitet werden. Die Pflege von Untergrunddaten ist derzeit nicht vorgesehen. Investive wie auch konsumtive Maßnahmen werden inklusive der Kosten seit 2010 in der Datenbank erfasst. Separate Datenbanken für Verkehrs- und Unfalldaten, Straßenbeleuchtung, Wegweisung, Winterdienst sowie Bauwerksdaten werden im Amt 66 geführt.
- Regelmäßige Kontrollen der Straßen werden entsprechend der vorhandenen „Dienstweisung für Kontrollgänger“ durchgeführt. Turnus und Kontrollaufgaben sind darin geregelt. Die Begänge, die festgestellten Schäden und deren Beseitigung werden seit 2005 in die Straßendatenbank rechtssicher verwaltet.
- Wertveränderungen bei durchgeführten Maßnahmen wie auch für nicht durchgeführte Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen sollen im Rahmen einer Prozessanpassung 2015 in die Anlagenbuchhaltung übernommen werden. Eine Wertanpassung soll dann zeitnah erfolgen. Diese Prozessanpassung ist dringend notwendig um in der Bilanz den tatsächlichen Vermögenswert abzubilden.
- Zur Unterhaltung der Straßen liegt eine erfahrungsgesteuerte Bedarfsplanung vor. Zustandsentwicklungsprognosen werden nicht erarbeitet. Es entscheidet die Finanzlage über Durchführung und Umfang von Maßnahmen. Langfristige Erhaltungsprogramme werden nicht aufgestellt. Der Finanzplan wird nicht entsprechend der durchgeführten oder unterlassenen Erhaltungsmaßnahmen angepasst.
- Eine aktuelle Bewertung und Zustandserfassung liegt dem Amt 66 nicht vor. Diese muss im Rahmen der Inventur erstellt werden und ist für 2015/2016 eingeplant. Daraus ergeben sich u. a. die Prioritäten der langfristigen Erhaltungsprogramme.
- Die Eigenleistungen in der Straßenunterhaltung konzentrieren sich auf die kleinflächigen und akuten Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht und Unterhaltung. Alle weiteren Aufgaben werden auf Basis ausgeschriebener Zeitverträge vergeben. Explizite Kostenvergleiche zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe werden nicht angestellt.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) existiert im Amt 66.
- Die Einführung des Moduls VIA-Baustelle zum Etablieren eines strukturierten Aufgrabungsmanagements mit der entsprechenden SAP-Verknüpfung befindet sich in Vorbereitung.

## Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen. Die Stadt Düsseldorf unterhält rund 18,5 Mio. m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Diese verteilen sich wie folgt:

- 48 Prozent Fahrbahn
- 29 Prozent Geh- und Radwege
- 15 Prozent Straßenbegleitgrün
- 6 Prozent Parkbereiche
- 2 Prozent Restflächen

Die verschiedenen Flächenarten zeigen eine durchschnittliche Verteilung. Die Rad- und Gehwege sowie die Parkbereiche verursachen geringere Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> als die Fahrbahnen. Diese Flächenverteilung weist keine strukturellen Besonderheiten auf. Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün können sehr unterschiedlich sein. Dies ist abhängig von den einzelnen Flächengrößen und der Bepflanzung. Zum Straßenbegleitgrün werden Aussagen im Teilbericht „Grünflächen“ getroffen. Es ist nicht Inhalt der hier betrachteten Aufwendungen.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	2.725	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	26,78	20,87	47,21	32,34	22

Durch die überdurchschnittliche Einwohnerdichte wird je Einwohner weniger Verkehrsfläche zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Eine hohe Einwohnerdichte ist gleichbedeutend mit verdichteter Bebauung. Düsseldorf als Landeshauptstadt und Wirtschaftsstandort von überregionaler Bedeutung benötigt breite Einfallstraßen als Hauptverkehrsachsen sowie Verteilerstraßen. Hierüber werden die auswärtigen Gäste und Arbeitnehmer in die Stadt/zu den Arbeitsstätten geführt. Diese Einpendler finden sich in den Vergleichszahlen nicht wieder.

## Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

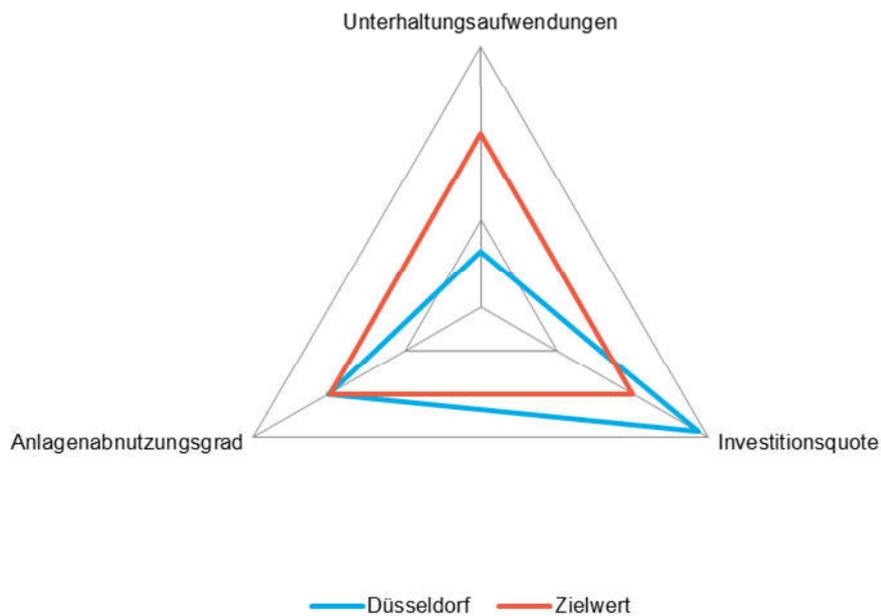
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Düsseldorf ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m<sup>2</sup><sup>1</sup> zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Da die Stadt Düsseldorf die Reinvestitionen in bestehendes Vermögen nicht von den gesamten Investitionen für das Straßenvermögen trennen kann, wird die Gesamtinvestitionsquote im nachfolgenden Netzdiagramm dargestellt.

### Zustandsfaktoren 2011



Kennzahlen	Düsseldorf	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,36	1,10
Investitionsquote in Prozent*	143	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,40	50

\*auch für neu geschaffenes Vermögen

<sup>1</sup> entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

## Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis von Restnutzdauer zu Gesamtnutzdauer der Verkehrsflächen. Er zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens.

Die Gesamtnutzdauer für neu erstellte Straßen wurde in Düsseldorf mit der höchst möglichen Nutzdauer von 60 Jahren für alle Straßenarten festgelegt. Sie wurde ab dem Jahr 2014 auf 50 Jahre reduziert. Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen. Bei der Bewertung für die Eröffnungsbilanz wurde bei dem bestehenden Vermögen mit Abschlägen entsprechend der Einteilung in sieben Zustandsklassen gerechnet.

Der Anlagenabnutzungsgrad gibt Hinweise darauf,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Ein Wert um 50 Prozent, wie hier in Düsseldorf, deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
50,40	8,94	80,00	52,44	17

Die große Spannweite dieses Kennzahlenvergleiches resultiert hauptsächlich aus zwei Gründen:

- die Städte verfügen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz und
- für die Bewertung der Anlagen wurden unterschiedliche Wege gewählt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Düsseldorf lässt auf eine gleichmäßige Verteilung neuer und älterer Straßen schließen. Auf die notwendige Investitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

Die Veränderung des Anlagenabnutzungsgrades zeigt die Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2009 bis 2012.

2009	2010	2011	2012
48,83	49,47	50,40	51,42

Es wird deutlich, dass das Straßenvermögen in den betrachteten vier Jahren trotz neuer und erneuerter Straßen im Durchschnitt gealtert ist.

### → Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Düsseldorf zeigt noch keine Überalterung des Straßenvermögens.

Bei der letzten Prüfung zeigte die Zustandserfassung der Hauptverkehrsstraßen ein etwas schlechteres Ergebnis. 40 Prozent der Straßen befanden sich in den Zustandsklassen „Neuwertig“ bis „leichte Schäden“, 50 Prozent wurden als „Reparaturbedürftig“ eingestuft und 10 Prozent waren damals „Instandsetzungs-“ bzw. „Erneuerungsbedürftig“.

Weitere Ausführungen zum Thema Anlagenabnutzungsgrad finden sich im Teilbericht Finanzen.

## Unterhaltung

Die GPA NRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV, Ausgabe 2004, orientiert.

### Aufwendungen Unterhaltung 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,69	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,36	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,34	0,82	2,96	2,05	20

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Düsseldorf und den Abschreibungen zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Die FGSV hat in ihrem Merkblatt einen Finanzbedarf (Unterhaltungsbedarf) von 1,10 Euro pro m<sup>2</sup> Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes ermittelt. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Sie ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten wie z. B. ein

- überdurchschnittlicher Anteil von Straßen der Bauklasse I und SV,
- erhöhter Erhaltungsaufwand durch Altbauweisen (Einstreudecken, Hochofenschlacke-Schichten usw.),
- schlechter Erhaltungszustand des Netzes (Nachholbedarf/Sanierungsstau) sowie
- erhöhte Folgekosten für eine besonders hohe Zahl an Aufbrüchen durch Versorger.

Nach der Empfehlung der FGSV fehlen Düsseldorf im Jahr 2011 rechnerisch 0,74 Euro je m<sup>2</sup> für die Unterhaltung des vorhandenen Zustandes. Das entspricht einer Summe von 11,7 Mio. Euro. Allerdings zeigt der Anlagenabnutzungsgrad ein ausgewogenes Straßenvermögen mit neueren und älteren Straßen.

In Anbetracht der Empfehlungen der FGSV sollte die Wertentwicklung des Straßenvermögens aufmerksam beobachtet werden. Eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung ist notwen-

dig, um die veranschlagte Nutzungsdauer zu erreichen. Ist die Unterhaltung zu gering, besteht die Gefahr des vorzeitigen Wertverlustes. Dies würde den Haushalt durch außerplanmäßige Abschreibungen belasten und das Vermögen vorzeitig verringern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Düsseldorf sind im Betrachtungsjahr auf einem sehr niedrigen Niveau. Dies lässt sich durch den guten Zustand rechtfertigen. Allerdings sieht die GPA NRW bei weiterhin geringen Unterhaltungsmitteln Risiken für den städtischen Haushalt. Die Nutzungsdauer verringert sich, außerplanmäßige Abschreibungen fallen an und Investitionen müssen vorzeitig oder umfangreicher erfolgen.

Anliegerbeiträge nach KAG als Drittfinanzierung für größere Erneuerungsmaßnahmen können nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge.

**Reinvestition**

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Düsseldorf notwendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird um den Wert dieses Vermögens zu erhalten.

Die Reinvestition zeigt nur Investitionen in bestehendes Vermögen. Düsseldorf kann diese Reinvestitionen nicht von den Gesamtinvestitionen trennen. Daher wird hilfswise die Gesamtinvestitionsquote dargestellt. Sie stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und allen Investitionen andererseits dar.

**Investitionsquote**

	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,32	1,34	1,35	1,33
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	99,79	146,93	143,28	112,86	125,72

Die hohen Werte der Jahres 2010 und 2011 wurden durch die Umsetzung vieler Maßnahmen des Konjunkturpaketes II erreicht.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen in neues Vermögen. Er wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen im Bestand belastet.

Um den dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden. Daher ist es wichtig, die Reinvestitionen in bestehendes Vermögen von den Gesamtinvestitionen trennen zu können. Nur so können eine transparente Steuerung und der Werterhalt des Bestandes erfolgen.

→ **Empfehlung**

Zum Nachweis des Werterhalts des Straßenvermögens sollten die Reinvestitionen getrennt von den Neuinvestitionen ausweisbar sein.

Die Wertveränderung des Straßenvermögens von 2009 bis 2012 zeigt sich in der Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“.

**Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro**

2009	2010	2011	2012
847.972.740	855.904.465	853.167.278	839.317.537

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau. Nicht enthalten sind - im Gegensatz zu den Betrachtungen des Berichtsteils Finanzen - Brücken, Tunnel, Über- und Unterführungen, Beleuchtung, Lichtzeichenanlagen u.a. In den betrachteten vier Jahren reduziert sich der Bilanzwert um ein Prozent. Die hohe Investitionsquote sollte sich in der Bilanz in gestiegenen Vermögenswerten widerspiegeln. Korrespondierend müsste neues Anlagevermögen den Anlagenabnutzungsgrad verringern. Insoweit liegt die Vermutung nahe, dass Wertveränderungen des vorhandenen Straßenvermögens nicht in die Bilanz übernommen werden. Die sinkenden Bilanzwerten und der steigender Anlagenabnutzungsgrad lassen sich anderweitig nicht erklären.

§ 95 Abs. 1 GO fordert einen Jahresabschluss in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen). Hier muss die notwendige Transparenz mittels der tatsächlichen Vermögenswerte hergestellt werden.

Beiträge sind eine Möglichkeit und wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>2</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

**Straßenbeleuchtung**

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

In den interkommunalen Vergleich werden nur Stromleuchten einbezogen. Düsseldorf ist eine der wenigen Städte in NRW, die noch gasbetriebene Leuchten vorhält. Im Zuge von Erneuerungsmaßnahmen werden diese sukzessive gegen LED-Leuchten mit Gas-Optik ausgetauscht. Vergleichsdaten für Gas-Beleuchtung liegen uns nicht vor.

<sup>2</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Die Herausnahme der Gasbeleuchtung aus der Betrachtung ist bei der Interpretation der Kennwerte im Vergleich zu anderen Städten zu berücksichtigen. Rund 25 Prozent der nachgeordneten Straßen, die aufgrund ihrer Funktion keiner hohen Anforderungen an die Ausleuchtung unterliegen, wurden in der Vergleichsbetrachtung nicht berücksichtigt.

Die Beleuchtungsanlagen befinden sich im Eigentum der Stadt Düsseldorf. Die Unterhaltung, Erneuerung, Neubau der Beleuchtungsanlagen, Führen einer Bestandsdatenbank sowie die Lieferung von Licht wurde über eine EU-weite Ausschreibung 2009 an die Stadtwerke Düsseldorf vergeben. Die Ausschreibung erfolgte in mehreren Losen, konnte aber nur im Ganzen angeboten und vergeben werden. Für jedes Los konnten Nebenangebote und Alternativen mit Verbesserungsvorschlägen angeboten werden.

Durch einen minutengenauen Einschaltbefehl erfolgt eine verbrauchsgenaue Abrechnung. Für die Schaltbefehle erfolgte eine gesonderte Ausschreibung und Beauftragung.

An den Stadtwerken Düsseldorf sind zu

- 54,95 Prozent die Energie Baden-Württemberg AG (EnBW),
- 25,05 Prozent die Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf und
- 20,00 Prozent die RheinEnergie (ehem. GEW Köln AG)

beteiligt.

#### Leuchtenstandorte - Strom je 1.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche 2011

Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
3,71	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m<sup>2</sup> wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient diese Kennzahl übergeordnet der Einschätzung weiterer Werte.

Bei den gasbetriebenen Leuchten ist die Leuchtendichte mit 3,52 Leuchten je 1.000 m<sup>2</sup> ähnlich. Allerdings ist die Ausleuchtung der Fläche nicht so hell und breit gestreut wie bei Stromleuchten mit moderner LED-Technik und entsprechenden Reflektoren. Eine Beleuchtung die den Empfehlungen der EU-Normen bzw. der DIN entsprechen ist mit Gasleuchten nicht möglich.

#### Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro - Strom	98,08	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro - Gas	333,59				
Aufwendungen je 1000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro - Strom	363,79	296,74	983,85	533,59	19

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je 1000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro - Gas	1.174,80				

Die minimalen Gesamtaufwendungen je Strom-Leuchte und die überdurchschnittliche Leuchtdichte ergeben die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je 1.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche der Stadt Düsseldorf.

Zur genaueren Betrachtung werden die Gesamtaufwendungen aufgeschlüsselt.

## Energie

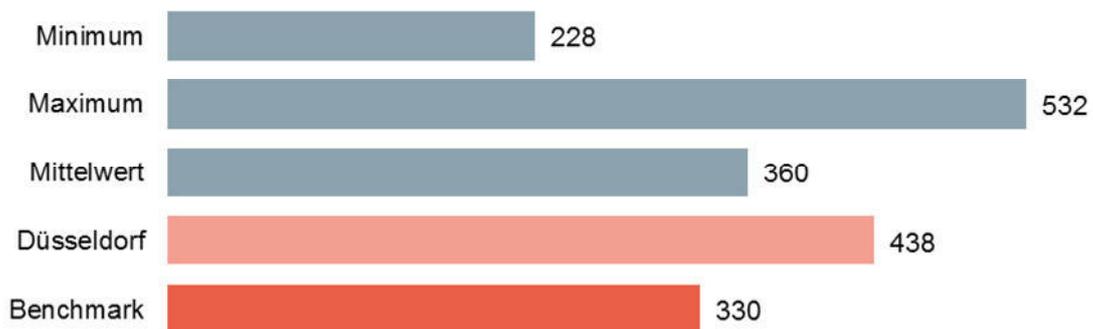
Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Strompreis bestimmt. Der Strompreis betrug 2011 in Düsseldorf 0,12 Euro je kWh. Dieser Preis liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 0,18 Euro je kWh.

### Energieverbrauch

	2009	2010	2011
Stromverbrauch in kWh	18.109.850	17.834.520	17.881.501
Stromaufwand in Euro	2.408.134	2.088.782	2.195.464
Gasverbrauch in kWh	72.844.576	71.011.501	69.543.482
Gasaufwand in Euro	4.827.330	3.880.716	4.060.095

Der Stadt Düsseldorf ist es im Betrachtungszeitraum gelungen, den Energieverbrauch bei Strom und Gas leicht zu senken. Ursächlich hierfür sind Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II, wie der Einbau energiesparender Leuchtmittel. Energiepreissteigerungen konnte so überkompensiert werden.

### Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
438	228	532	360	321	342	383	20

Düsseldorf erreicht beim Stromverbrauch einen Wert im obersten Quartil (Viertel). Bei der Bewertung dieser Kennzahl muss berücksichtigt werden, dass sich die nicht betrachteten Gasbeleuchtungsanlagen überwiegend in untergeordneten Straßenzügen befinden. Dort bestehen geringere Anforderungen an die Ausleuchtung und somit auch geringere Anschlußwerte.

Allerdings kann diese Kennzahl auch ein Indikator für unzureichende Erneuerungsmaßnahmen mit moderner Technologie und energieeffizienteren Leuchtmitteln sein.

Im Zuge der zyklischen Erneuerungsmaßnahmen soll der Stromverbrauch langfristig reduziert werden. Ein Konsolidierungspotenzial ist hier z. B. durch Reinvestitionen in Leuchterneuerungen erkennbar.

Bezogen auf den Benchmark und das Jahr 2011 beläuft sich dieses Potenzial beim Stromverbrauch auf 530.000 Euro. Eine solche Haushaltsentlastung ist jedoch immer an den aktuellen Energiepreis gekoppelt. Weitere erhebliche Konsolidierungen lassen sich bei der Gasbeleuchtung erzielen. Durch die Umrüstung von Gas-Leuchtmitteln auf LED sind ohne Reduzierung des durchschnittlichen Stromverbrauches weitere 3,2 Mio. Euro Potenzial beim Energieaufwand erkennbar. Erneuerungsmaßnahmen werden die Umrüstung der Gasanlagen durch z. B. fehlende Ersatzteile beschleunigen.

Mit der Abrechnung des Jahres 2014 muss der Vertrag auf seine Konsolidierungserfolge überprüft werden. Mit dem Vertrag ist die Erstellung eines „Konzeptes zur Erhöhung der Energieeffizienz“ beauftragt worden. Dies muss regelmäßig kontrolliert und auf technische Neuerungen aktualisiert werden. Hier ist die Stadt Düsseldorf als Auftraggeber gefordert diese Leistung und deren Umsetzung zu prüfen.

## Unterhaltung

Zu den Unterhaltungsaufwendungen gehören die Eigen- und Fremdleistungen für die Straßenbeleuchtung, die Abschreibungen sowie der Personalaufwand der Stadt Düsseldorf.

### Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro - Strom	44,27	44,27	210,54	111,36	17
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro - Gas	82,96				
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro - Strom	164,21	147,59	762,25	340,37	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro - Gas	292,17				

Die Beauftragung der Unterhaltung an die Stadtwerke Düsseldorf beinhaltet die Wahrung der Verkehrssicherheit und der Funktionalität.

## Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der Stadt Düsseldorf.
- Sie besteht neben Gasleuchten überwiegend aus Stromleuchten. Die Gasleuchten wurden nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt.
- Mit Unterhaltung und Energielieferung wurden Ausschreibung 2009 die Stadtwerke Düsseldorf beauftragt.
- Der Energieverbrauch je Leuchtenstandort ist vergleichsweise sehr hoch. Energiesparmaßnahmen wurden in den letzten Jahren durchgeführt und zeigen aktuell bereits Erfolge.
- Die Aufwendungen für die Unterhaltung je Leuchtenstandort bilden den Minimalwert.
- Konsolidierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW beim Energieverbrauch und der Reduzierung des Anteils an Gasbeleuchtungsanlagen.

### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Düsseldorf mit dem Index 3.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt*

*Düsseldorf im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und betrachtet bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach werden die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung betrachtet. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Es gibt Kommunen, die mit einer gezielten Steuerung diese Werte erreichen. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

## Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Düsseldorf konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten vollständig zur Verfügung stellen.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen wurde am 11. Juli 2014 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Amt 68 durchgeführt.

## Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des „Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement“. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Düsseldorf ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> ein. Diese Bewertung wird entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung gewichtet. Hieraus ergibt sich ein Punktwert. Dessen Summe im Verhältnis zur Maximalpunktzahl stellt den Erfüllungsgrad dar.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	27	9	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	27	9	9	9

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	18	6	6	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	27	9	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	258	86	86	86
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Planung von Neuanlagen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Eigenleistungen werden vom Amt 68, Garten-, Friedhofs- und Forstamt, durchgeführt. Hier erfolgt die fachliche Entscheidung über die Art der Leistung im Rahmen des Budgets.

- Düsseldorf erreicht bei o.g. Erfüllungsgrad mit 92 Prozent ein sehr gutes, überdurchschnittliches Ergebnis.
- Die Verantwortung fast aller kommunalen Grünflächen ist zentral im Fachbereich 68 gebündelt. Hier wird entschieden ob eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird.
- Ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept liegt als Grünordnungspläne (GOP) vor. Es wurde aus den GOP für den baulichen Innenbereich auf das gesamtstädtische Gebiet erweitert. Aufgestellt wurde es in drei Ebenen, gesamtstädtisch, stadtbezirkweise und auf Ebene der Bebauungspläne. Der gesamtstädtische Grünordnungsplan (GOP 2025) formuliert ein räumliches und strategisches Leitbild für die Freiflächenentwicklung. Ziele für die einzelnen Freiflächenkategorien werden daraus abgeleitet. Diese werden in Handlungs- und Umsetzungskonzepten konkretisiert und dokumentiert.
- Zur Bürgerzufriedenheit wurden zwei Umfragen über das Internet geschaltet. Anrufe von Bürgern werden im Beschwerdemanagement gesammelt und an die entsprechenden Abteilungen verteilt. Das Abarbeiten erfolgt in den Ämtern nach den vorhandenen Möglichkeiten. Die Erledigung wird nicht zeitlich kontrolliert. Eine Auswertung erfolgt nicht.
- Ein Grünflächeninformationssystem ist eingerichtet. Hierin enthalten sind alle Flächen des Amtes 68. Parkpflegewerke geben Auskunft über die Grünflächen und Bauten mit

Standards und Pflegeintervallen. Sie bilden gleichzeitig das Mengengerüst für Ausschreibungen.

- Es gibt drei Pflegeklassen. Unterschieden wird nach Erscheinungsdefinition mit entsprechenden Pflegeintervallen. Eine vierte Pflegeklasse betrifft die 25 Gartendenkmäler der Stadt Düsseldorf. Weiter sind drei Entwicklungsprojekte mit speziellen Anwachs- und Aufbaupflegegängen definiert.
- Die Kostenrechnung des Amtes 68 ist auf Leistungspreisen (Aufwand je m<sup>2</sup> Leistung) aufgebaut. Somit ist ein Vergleich mit Fremdfirmen möglich. Diese Kostenrechnung beinhaltet alle verursachten Kostenarten. Verschiedene Auswertungen über Kennzahlen werden für die Produktinformationen und für die regelmäßigen Berichte erstellt.
- Ein regelmäßiges, umfangreiches Berichtswesen (Tertialcontrolling) ist vorhanden. Schwerpunkte sind Personalcontrolling, Kostenentwicklungen, Einnahmepositionen und Finanzcontrolling.
- Zwischen dem Amt 68 und dem Jugendamt sowie der Gebäudewirtschaft gibt es klassische Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisse. Alle anderen Grünflächen der Stadt Düsseldorf sind verantwortlich im Amt 68 gebündelt. Für die interne Leistungsverrechnung gibt es stadtinterne Festlegungen. Die Stundenverrechnungssätze basieren auf einer Vollkostenrechnung und sind nach Leistungen und Fahrzeugen differenziert.
- Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Aufgaben gibt es nicht. Anlassbezogen werden Vergleiche angestellt. Die GPA NRW empfiehlt Wirtschaftlichkeitsvergleiche einzelner Leistungen zu erstellen. Damit können unwirtschaftliche Aufgaben vergeben und wirtschaftliche Bereiche ausgebaut werden.
- Die Empfehlungen der letzten Prüfung in 2007/2008 wurden umgesetzt.

Das Amt 68 ist gleichzeitig Ausbildungsbetrieb für verschiedene Handwerksberufe wie z. B. Gärtner, Schlosser und Tischler. Durch diese Ausbildung werden künftige Mitarbeiter gewonnen.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle alle Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die GPA NRW Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen ein, unabhängig ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

## Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Düssel- dorf	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	2.725	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	5	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m <sup>2</sup> je Einwohner	367	313	1.242	584	23
Erholungs- und Grünfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	181	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	49,3	34,1	71,5	54,2	23
<b>Kommunale Grünflächen</b>					
Kommunale Grünflächen in m <sup>2</sup> je Einwohner	79	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	21,6	4,3	34,2	16,3	21

Die Stadt Düsseldorf hat eine überdurchschnittlich dichte Bebauung und unterdurchschnittliche Grün- und Erholungsflächen (IT.NRW). Je Einwohner stellt sie durchschnittlich viele kommunale Grünflächen zur Verfügung. Eine übermäßige Ausstattung an Flächen konnte nicht festgestellt werden.

## Produktivstunden

Die Produktivstunden umfassen die geleisteten Arbeitsstunden incl. der Rüst- und Fahrzeiten. Der durchschnittliche Wert für 2011 betrug in Düsseldorf 1.516 Stunden je Mitarbeiter.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Düsseldorf mit dem Wert Produktivstunden über dem Durchschnitt.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ eine Berechnung hierzu angestellt. Bei Abzug von Durchschnittswerten für Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten wird von ca. 1.492 Stunden je Mitarbeiter ausgegangen.

## Stundenverrechnungssatz

Über die vorhandene Kostenrechnung werden verschiedene Stundenverrechnungssätze auf Basis des Vorjahres errechnet. Diese werden für erbrachte Einzel- oder Sonderaufträge in Rechnung gestellt. Daueraufträge werden über Leistungspreise abgerechnet. Für das Jahr 2011 hat Düsseldorf folgende Stundenverrechnungssätze auf Vollkostenbasis ermittelt:

- 36,33 Euro für Gärtner, Arbeiter
- 40,93 Euro für Meister
- 59,28 Euro für Ingenieure
- 52,55 Euro für Maler, Schlosser, Schreiner

- 57,87 Euro für Landmaschinen-, Bagger-, Kfz-Mechaniker

Diese Stundenverrechnungssätze, weitere für den Maschinen- und Fuhrpark aber auch Leistungspreise werden für die Zuordnung der Aufwendungen auf die einzelnen Kostenstellen verwendet.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hält die Ermittlung verschiedener Stundenverrechnungssätze für die Datentransparenz wichtig. Sie ermöglichen genauere Aufwandsermittlungen als ein durchschnittlicher Stundenverrechnungssatz.

## Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch teilweise geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

## Strukturen

Düsseldorf pflegt und unterhält zurzeit 294 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 7.097.041 m<sup>2</sup>. Dazu gehören auch 25 historische Gartendenkmäler. Nur etwa zehn Prozent der Anlagen sind kleiner als ein Hektar.

Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten und bieten einen besseren Naherholungswert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass die Stadt Düsseldorf ihre Grünflächen großflächig angelegt hat. Durch große zusammenhängende Flächen lassen sich Arbeitsabläufe optimieren.

Der Großteil der Flächen (60 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere 13 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Lediglich 25.000 m<sup>2</sup> (0,4 Prozent) Beetflächen mit vereinzelter Wechselbepflanzung sind verblieben. Die restlichen Flächen verteilen sich auf Hecken, Baumbestandsflächen, Wege usw.

Auch in Düsseldorf ist der stärker werdende Finanzdruck deutlich zu erkennen. Pflegeintensive Flächen wurden aufgegeben und in pflegeärmere Bepflanzungen geändert. Die Beet und Wechselbepflanzungen sind vor allem in den historischen Anlagen zu finden.

Weitere 460.000 m<sup>2</sup> Park- und Gartenflächen sind an die Werkstatt für angepasste Arbeit (WfaA) vergeben. Diese Aufgabenvergabe an Menschen mit Behinderung entspricht dem sozialen Engagement der Stadt Düsseldorf über die gesetzliche Versorgung hinaus. Diese Aufwen-

dungen sind mit einer Fremdvergabe nicht zu vergleichen. Darum berücksichtigt die GPA NRW diese Flächen und Aufwendungen nicht in den interkommunalen Vergleichen.

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup> je Einwohner	12,76	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	25.705	5.301	64.874	17.840	22

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

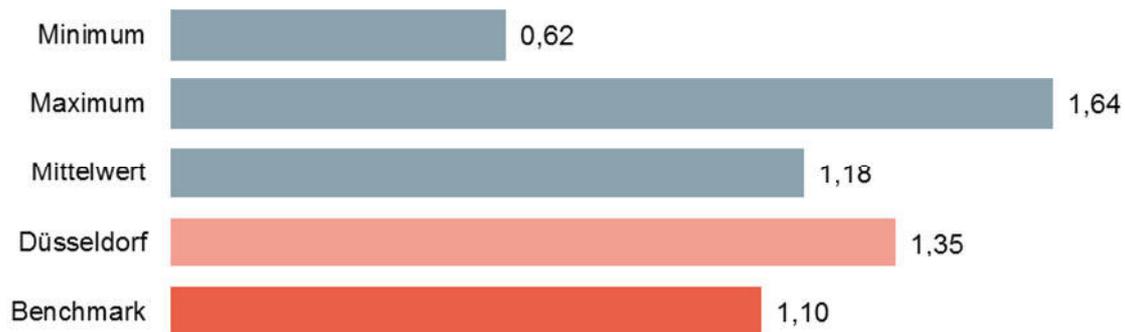
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Düsseldorf, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,35	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht ausschließlich an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist nicht grundsätzlich notwendig.

Allerdings wurden die Gartendenkmäler gerade wegen besonders angelegter Flächen mit hohem Unterhaltungsbedarf unter Schutz gestellt und müssen so erhalten werden. Vor diesem Hintergrund sind die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Park- und Gartenanlagen zu sehen. Der Benchmark von 1,10 Euro je m<sup>2</sup> ist mit diesen Flächen nicht zu erreichen.

Die Grünflächen einer Stadt gehören zu den weichen Standortfaktoren. Sie machen unter anderem die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Düsseldorf wirbt selber als „Gartenstadt“. Die Grünanlagen haben einen entsprechenden Stellenwert für die Außenwirkung.

Trotz der überdurchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen ist langfristig auf den Wert aller Anlagen zu achten. Wird die Unterhaltung und Pflege der Anlagen nicht werthaltig durchgeführt, verringert sich sukzessive das Bilanzvermögen. Dies ist bei Grünanlagen nicht sofort erkennbar. Auch witterungsbedingte Einflüsse können den Wert des Anlagenvermögens verändern. Aktuell ist die Stadt Düsseldorf stark betroffen von den Sturmschäden an Pfingsten 2014.

## **Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen**

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Düsseldorf stellt auf den Einwohner bezogen durchschnittlich viel Fläche an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Der Anteil aller Grün- und Erholungsflächen ist im Verhältnis zu Gemeindefläche unter, der Anteil der kommunalen Grünflächen über dem Durchschnitt.
- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind vor allem in den historischen Anlagen vorhanden.
- Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist durch die vorhandene Kostenrechnung möglich.
- Düsseldorf liegt bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen über dem Benchmark.
- Die 25 unter Denkmalschutz stehenden historischen Anlagen verursachen einen erhöhten Pflegeaufwand.
- Einsparpotenziale sind nur bei gleichzeitiger baulicher Reduzierung von Qualitäten in pflegeärmere Bepflanzungen erreichbar.
- Eine zielorientierte Steuerung wird über die vorhandene Kostenrechnung und steuerungsrelevante Kennzahlen ermöglicht.
- Auf den Werterhalt der Park- und Gartenanlagen ist auch bei guter Finanzlage zu achten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

## Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Anlagen an Schulen und Kindergärten bleiben unberücksichtigt.

### Strukturen

Die Stadt Düsseldorf unterhält nach eigenen Angaben 451 Spiel- und Bolzplätze, darunter 21 Waldspielplätze, mit einer Gesamtfläche von 1.197.701 m<sup>2</sup>. Auf diesen Spielanlagen befinden sich 2.641 Spielgeräte.

#### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup> je EW unter 18 Jahre	13,43	6,50	19,91	12,32	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,06	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	2,43	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>	2.656	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Düsseldorf, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in NRW, einen Zuwachs der Einwohner bis 2030 um ca. fünf Prozent. Für die Einwohner bis 18 Jahre sogar einen Zuwachs von fast elf Prozent. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m<sup>2</sup> je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot reduzieren.

Die durchschnittliche Größe der Spielanlagen zeigt, dass optimierte Arbeitsprozesse berücksichtigt wurden. Große Spielanlagen verursachen weniger Rüst- und Fahrzeiten bei der Kontrolle oder Reparatur. Die Attraktivität von großen Anlagen ist für die Nutzer höher. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen. Die moderneren Spielgeräte sind häufig Mehrzweckgeräte. Sie erfüllen verschiedene Nutzungsformen, wie Klettern, Rutschen, Steigen usw. Sie benötigen jedoch mehr Platz auf den Spielanlagen. Ein Spielgerätekataster, integriert im Grünflächeninformationssystem, gibt Auskunft über Material, Lage, Anschaffungsdatum, Reparaturen, Kontrollen und Zeitwert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht das Führen eines Spielgerätekatasters positiv.

Bei der Ausstattung der Spielplätze und Wahl der Spielgeräte auf neuen Anlagen werden häufig die Nutzer mit in den Entscheidungsprozess einbezogen. Dadurch werden die Spielplätze bedarfsgerecht und attraktiv gestaltet. Durch die Mitwirkung an der Gestaltung der Spielplätze wird bei den Nutzern die Verantwortung und Identifikation für diese Anlage gestärkt.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

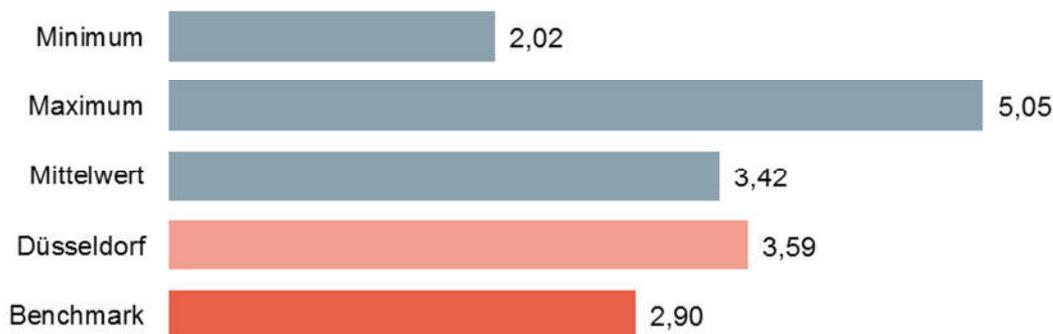
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Spiel- und Bolzplätze im Festwertverfahren, wie in Düsseldorf, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Spiel- und Bolzplätze im Aufwand gebucht werden.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,59	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Bei der Betrachtung der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wurde vertiefend zwischen Grünpflege und Spielgeräten unterschieden.

Die Aufwendungen für die Grünpflege je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz erreichen einen unterdurchschnittlichen Wert. Hier ist der Fokus auf die Spielflächen gelegt. Die Grünflächen dienen als Begrenzung, Sicht- und Lärmschutz.

Die Aufwendungen für die Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatzfläche liegen mit 1,16 Euro nahe dem Mittelwert von 1,09 Euro. Die Aufwendungen je Spielgerät erreichen mit 478,65 Euro einen überdurchschnittlichen Wert.

Die regelmäßigen Kontrollen und die Wartung/Reparatur der Spielgeräte bilden den Aufwand für die Spielgeräte insgesamt. Für die Kontrollen errechnet sich ein durchschnittlicher Wert, für Wartung/Reparatur ein etwas überdurchschnittlicher Wert. Kontrolle und Wartung/Reparatur der Spielgeräte werden, wie die Grünpflege, vom Amt 68 durchgeführt. Die Stadt Düsseldorf hat 2004 den „Masterplan Kinderspielplätze“ aufgelegt. In diesem sichert die Stadt in allen Stadtteilen ein Angebot an Spielmöglichkeiten zu. Aufgrund der stadtweiten Erstellung neuer Spielanlagen sowie dem Austausch alter und defekter Spielgeräte ist der Benchmark von 2,90 Euro je m<sup>2</sup> Fläche für die Stadt Düsseldorf nicht zu erreichen. Da der Masterplan fortgeschrieben wird, sollten in größeren zeitlichen Abständen neue Betrachtungen des Gesamtaufwandes für Spiel- und Bolzplätze erfolgen.

Die Planung und Auswahl der Ausstattung von Spielplätzen erfolgt ebenfalls im Amt 68. Es wird eine umfangreiche Abstimmung mit dem Jugendamt und den Nutzern unter Berücksichtigung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen durchgeführt.

Die Ausstattung der Spielplätze mit Geräten ist sehr unterschiedlich. Die gewählten Geräte sind häufig aus sehr haltbaren und daher pflegearmen Materialien. Metall, Verbundstoffe und Kunststoff sind am häufigsten anzutreffen. Aber auch Holz wurde verwendet um die Spielplätze attraktiv zu gestalten.

Der Instandhaltungsaufwand und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Spielgeräte aus Holz erfordern höhere Lebenszykluskosten.

## **Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze**

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Düsseldorf etwas über dem interkommunalen Durchschnitt. Die Bevölkerungsentwicklung der unter 18 Jährigen ist bis 2030 um ca. elf Prozent steigend.
- Die Anzahl der Geräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche liegt unter dem Durchschnitt.
- Ein Spielgerätekataster ist vorhanden. Es beinhaltet alle notwendigen Informationen.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen über dem Benchmark. Dies ergibt sich aus der Spielgeräteunterhaltung. Die Aufwendungen für Grünpflege sind gering.
- Die regelmäßigen Kontrollen der Spielplätze und –geräte sind in einer Dienstanweisung beschrieben.
- Ein Einsparpotenzial wird momentan von der GPA NRW nicht erkannt.

### **→ KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

## Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### Strukturen

Die vom Amt 68 zu pflegende Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst rund 2,9 Mio. m<sup>2</sup>.

#### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m <sup>2</sup> je Einwohner	4,97	1,54	8,65	4,24	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	15,88	4,85	30,46	12,34	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m <sup>2</sup> Straßenbegleitgrün in Stück 2011	23,43	3,88	54,91	28,73	19

Trotz der dichten Bebauung stellt die Stadt Düsseldorf mehr Straßenbegleitgrün zur Verfügung als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Da Düsseldorf eine Einpendlerstadt und ein Wirtschaftsstandort ist, wird mehr Verkehrsfläche und damit auch mehr Straßenbegleitgrün angeboten.

Dem Status als Landeshauptstadt wird Düsseldorf durch repräsentative Einfallstraßen mit breiten Grünzügen gerecht.

Durch Veränderungen des Öffentlichen-Personen-Nahverkehrs wurden auf breiten Mittelstreifen Straßenbahnschienen durch Grünflächen ersetzt.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW ist die Anzahl der Straßenbäume in Relation zur Verkehrsfläche unterdurchschnittlich.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

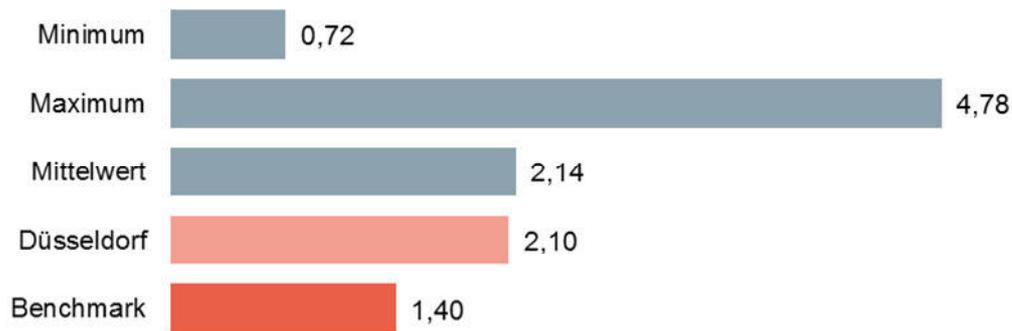
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Straßenbegleitgrün zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung des Straßenbegleitgrüns im Festwertverfahren, wie in Düsseldorf, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehendes Straßenbegleitgrün im Aufwand gebucht werden.

#### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2011



Düsseldorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,10	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Durch die Stellung der Stadt Düsseldorf als Landeshauptstadt und Wirtschaftsstandort wurde das Straßenbegleitgrün nicht nur mit pflegearmen Sorten bepflanzt. Einfallstraßen und Innenstadtlflächen haben repräsentativen Charakter. Das Straßenbegleitgrün wurde in diesen Bereichen intensiver bepflanzt.

Der innerstädtische Baumbestand an Straßen besteht zum großen Teil aus sehr alten Bäumen. Alter Baumbestand muss öfter auf Verkehrssicherheit geprüft werden. Häufige Kontrollen und viele Pflegegänge verursachen hohe Unterhaltungsaufwendungen.

Um das repräsentative Straßenbegleitgrün zu erhalten müssen die bisherigen Finanzressourcen weiterhin eingesetzt werden. Ein realistisches Konsolidierungspotenzial ist auf dieser Grundlage nicht zu erkennen.

#### Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Düsseldorf stellt überdurchschnittlich viel Fläche für Straßenbegleitgrün zur Verfügung.
- Der Bepflanzung des Straßenbegleitgrüns wurde entsprechend ihrer Bedeutung mit unterschiedlichen Pflegeansprüchen angelegt.
- Es gibt in Düsseldorf unterdurchschnittlich viele Straßenbäume im Verhältnis zur Fläche des Straßenbegleitgrüns.

- Ein rechnerisches Einsparpotenzial ist durch den repräsentativen Anteil des Straßenbegleitgrüns für die GPA NRW aktuell nicht erkennbar.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Düsseldorf mit dem Index 4.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				86	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>92</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				86	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>92</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				86	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>92</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)