

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Gesamtbericht der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

Gesamtbericht

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Dortmund	8
Strukturelle Situation	8
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

# → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund

## Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen der einzelnen Handlungsfelder ein.

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

## Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Dortmund hat bis 2017 regelmäßig Defizite erwirtschaftet. In der Folge hat sich die allgemeine Rücklage stetig verringert. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht allerdings nicht. 2018 konnte erstmals der Haushaltsausgleich erreicht werden. Trotzdem besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Erst ab 2021 rechnet die Stadt wieder mit positiven Jahresergebnissen. Die bisherigen Konsolidierungsbemühungen („Memorandum-Prozess“) tragen dazu bei, dass die Stadt Aufwandssteigerungen zumindest teilweise ausgleichen kann. Dennoch ist der städtische Haushalt weiterhin strukturell defizitär. Deshalb sind weitere Anstrengungen zur Haushaltssanierung erforderlich. Dies gilt umso mehr, als Dortmund nicht von einer stetig positiven Entwicklung der Erträge aus den Steuern und dem Finanzausgleich ausgehen kann.

Durch eine konsequente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung sollte die positive Ergebnis- und Finanzentwicklung 2018 verstetigt werden. Dazu sollte die Stadt insbesondere beeinflussbare Bereiche heranziehen. Sie benötigt regelmäßige Überschüsse, um ihre überdurchschnittliche Verschuldung zu verringern. Dies gilt insbesondere für die hohen Liquiditätskredite. Eine Verbesserung der Selbstfinanzierungskraft führt zudem zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese sind erforderlich, um die notwendigen Investitionen in Straßen und Gebäude zumindest teilweise aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Soweit diese nicht ausreichen, wird die Stadt auch weiterhin auf neue Darlehen zurückgreifen müssen.

## Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Die Stadt Dortmund verfügt zeitnah über die erforderlichen Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Dies liegt vor allem an der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse und ihrem Controlling- und Berichtswesen.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsspielräume bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Die Stadt Dortmund kalkuliert ihre großen Gebührenhaushalte weitgehend kostendeckend. Allerdings laufen im Bereich der Friedhofsgebühren regelmäßig Defizite auf. Aufgrund des Wandels in der Bestattungskultur und der gleichzeitig zunehmenden örtlichen Konkurrenzsituation ist allerdings eine volle Kostendeckung im Friedhofswesen in Dortmund wie auch in zahlreichen anderen kreisfreien Städten in den kommenden Jahren nur schwer zu realisieren. Dies gilt insbesondere für die Trauerhallen. Gerade Gebührenerhöhungen bergen hier das Risiko von starken Nachfragerückgängen.

Im Bereich der Erschließungs- und Straßenbaubeiträge schöpft die Stadt Dortmund in ihren Beitragsatzungen die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus. In der Praxis kommen diese allerdings nur in geringem Umfang zur Anwendung. Der städtische Haushalt profitiert vergleichsweise gering von der Finanzierung aus Beiträgen.

Auch die Steuern hat die Stadt Dortmund aktiv in ihren Konsolidierungsprozess einbezogen. Sie hat dazu unter anderem die Grundsteuer B erhöht und eine Wettbürosteuer eingeführt. Die Hebesätze der Realsteuern bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau. Eine Notwendigkeit zur weiteren Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit nicht.

In den Prüfbereichen **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** steht die Betrachtung der Steuerung und Effizienz im Mittelpunkt. Die Zahlungsabwicklung i.e.S. der Stadt Dortmund bearbeitet ihre Aufgaben grundsätzlich wirtschaftlich. Allerdings hat die Stadt einen höheren Personaleinsatz als die meisten Vergleichskommunen. Nur teilweise ist der Personaleinsatz bedingt durch das Aufgabenspektrum in der Stadtkasse Dortmund, welches insbesondere aufgrund der Innenrevision breiter ist als in anderen Kommunen. Verschiedene Maßnahmen erleichtern und beschleunigen die Sachbearbeitung von Einzahlungen. So unterstützen z.B. der elektronische Rechnungsworkflow und ein sehr hoher Anteil automatisiert zugeordneter Einzahlungen die Bearbeitung und Zuordnung von Einzahlungen. Ein höherer Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten kann die Stadt Dortmund unterstützen, die Zahlungsabwicklung wirtschaftlicher zu erledigen. Ebenso kann die zentrale Bearbeitung und Überwachung von Niederschlagungen, Erlassen, Stundungen und Mahnsperren helfen, einen besseren Gesamtüberblick über Schuldner zu bekommen. So können Zahlungen effektiver nachgehalten werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. sollte die Stadt Dortmund zukünftig anhand von konkreten Zielen, Zielwerten und geeigneten Kennzahlen beurteilen.

Die Vollstreckung in Dortmund erledigt ihre Aufgaben mit vergleichsweise hohem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Stellenvakanzen erschwerten die Vollstreckung 2018. Dies zeigt sich in einer geringeren Erledigungsquote sowie einem geringeren Aufwandsdeckungsgrad als 2017.

Der Stadt Dortmund gelingt es zurzeit, neue Rückstände in der Vollstreckung zu vermeiden. Dennoch belasten Altbestände aus Vorjahren die Sachbearbeitung. Diese Altbestände sind abzubauen, um Forderungsverluste für die Stadt Dortmund zu vermeiden.

Bei der Abnahme der Vermögensauskunft setzt die Stadt Dortmund die Optionsmöglichkeit „Abnahme der Vermögensauskunft durch einen Gerichtsvollzieher“ um. Sie hat die Wirtschaftlichkeit dieser Option nachgewiesen. Langfristig sollte die Stadt Dortmund zunehmend Vermögensauskünfte durch eigene Vollziehungskräfte abnehmen, um Herr des Verfahrens zu bleiben und eine gleichbleibende Qualität der Auskünfte zu gewährleisten.

Wie in allen kreisfreien Städten, stellen auch in Dortmund die Sozialleistungen eine besondere Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. So haben insbesondere die Transferaufwendungen im Bereich der **erzieherischen Hilfen** einen erheblichen Einfluss auf die städtische Finanzlage. Zumal die Stadt Dortmund strukturell durch eine hohe Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und viele Schulabgänger ohne Schulabschluss belastet ist. Dennoch erreicht sie im Vergleichsjahr 2017 überwiegend Kennzahlenwerte im mittleren Bereich. Dies gilt auch für die zusammenfassende Kennzahl „Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“. Bei einer ausschließlichen Betrachtung der Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre stellt sich dies sogar noch etwas günstiger dar. Zu beachten ist allerdings, dass Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. Solche Hilfen sind im Rahmen der Jugendhilfe wegen der vom Fachbereich Schule gewährten freiwilligen Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) nicht angefallen. Im Hinblick auf den massiven Anstieg dieser freiwilligen Leistungen und die dritte Reformstufe des BTHG zum 01. Januar 2020 sollte die Stadt Dortmund die Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshilfe/Schulbegleitung in das Jugendamt zurückführen.

Die Nichtberücksichtigung dieser freiwilligen Leistungen im Rahmen der Jugendhilfe ist auch ein wesentlicher Grund für einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an allen Hilfefällen. Ursächlich für die gute Positionierung bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen sind die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Hilfefall. Hier wirken sich insbesondere die günstigen Vollzeitpflege- und Heimerziehungsfälle aus. Eine weitere wesentliche Rolle spielt der hohe Anteil von Eingliederungshilfen an allen ambulanten Hilfen. Die hierfür entstehenden Kosten sind im Vergleich zu den klassischen ambulanten Erziehungshilfen und den nicht berücksichtigten Integrationshilfen/Schulbegleitungen in der Regel gering. Belastend wirkt sich allerdings die hohe Falldichte auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen und letztlich den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die Stadt Dortmund gehört auch ohne Hilfefälle im Bereich der Integrationshilfe/Schulbegleitung zur Hälfte der Städte mit der höchsten Falldichte. Dies ist insbesondere auf viele stationäre Hilfefälle zurückzuführen. 2018 steigt die Falldichte trotz eines Rückgangs der Hilfen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge weiter an.

Die Steuerung des Jugendamtes der Stadt Dortmund ist insgesamt gut ausgeprägt. Die Bemühungen beim Aufbau des Fachcontrollings und des integrierten Berichtswesens sollten forciert werden. Das Berichtswesen sollte zudem um aussagekräftige Kennzahlen erweitert werden, aus denen auch die Entwicklung der Kosten des Einzelfalles erkennbar werden.

Neben den erzieherischen Hilfen ist auch die **Hilfe zur Pflege** in Bochum ein erheblicher Belastungsfaktor für den städtischen Haushalt. Zumal sich die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere die sich abzeichnende Verschiebung der Altersgruppen, weiter erhöhend auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld auswirken wird. Zudem sind die sozialen Strukturen in Dortmund eher ungünstig. Dies wirkt sich negativ auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege aus. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gehört die Stadt Dortmund zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Leistungsdichte. Dies hat auch entsprechenden Einfluss auf die ambulante Quote. Sie ist vergleichsweise hoch. Grund hierfür sind neben der sozialen Struktur auch die vergleichsweise hohe Anzahl von Personen, die nicht pflegeversichert sind. Dies betrifft in Dortmund insbesondere die ehemaligen Kontingentflüchtlinge. Auch die fallbezogenen Transferaufwendungen sind in Dortmund vergleichsweise hoch. Es sind auch hier neben der sozialen Struktur insbesondere die vielen Nichtpflegeversicherten, die die Aufwendungen negativ beeinflussen. Zum Unterhalt wird sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen unterscheidet die Stadt Dortmund allerdings danach, ob

durch die Angehörigen Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht. Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Dortmund ist ausbaufähig. So sollte die Stadt bestrebt sein, die freien Stellen im Controlling schnellstmöglich wieder zu besetzen und das Controlling zu optimieren. Auch bei der Prüfung der Heimnotwendigkeit und bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen besteht noch Verbesserungspotenzial.

Es sind auch die vergleichsweise ungünstigen Sozialstrukturen, aber ebenso ein überdurchschnittliches Mietniveau in der Stadt Dortmund, die zu einer hohen finanziellen Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft und Heizung** führen. So gehört die Stadt Dortmund 2018 auch zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den höheren Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Bei den einmaligen Beihilfen zählt sie sogar zu dem Viertel der Städte mit den höchsten Aufwendungen. Grund hierfür sind neben dem verstärkten Zuzug von Migranten allerdings auch die Räumung des Wohnkomplexes "Hannibal". Die Steuerung und das Controlling für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind in Dortmund insgesamt gut aufgestellt. Die Stadt verfügt über ein schlüssiges Konzept sowie ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Die Ziele sind mit Maßnahmen hinterlegt und werden anhand von festgelegten Kennzahlen gemessen. Darüber hinaus ist ein Berichtswesen installiert.

Auch der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen. Dies gilt auch für Dortmund.

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 sind in Dortmund steigende Vermögenswerte bei den **Verkehrsflächen** zu verzeichnen. Diese Entwicklung resultiert aus einer intensiven Neubautätigkeit der Stadt Dortmund. Die Reinvestitionen in den Bestand sind dagegen seit Jahren sehr gering. Zudem weist der hohe Anlagenabnutzungsgrad von ca. 85 Prozent bzw. eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von nur noch sechs Jahren zum Ende 2017 auf eine bilanzielle Überalterung der vorhandenen Verkehrsflächen hin. Ein zusätzliches Risiko indizieren zudem die geringen Unterhaltungsaufwendungen der letzten Jahre. Auch wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse der Verkehrsflächen nach der regelmäßigen Zustandserfassung und -bewertung besser darstellen, als es die bilanziellen Kennwerte vermuten lassen, ist eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und des Vermögens auf Dauer nur mit einem bedarfsgerechten Ressourceneinsatz möglich.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Dortmund haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Sie dienen neben dem eigentlichen Bestattungszweck auch der Naherholung und dem städtischen Klimaschutz. Der Strukturwandel im Bestattungswesen, hin zu flächensparenden und pflegeärmeren Grabarten, ist auch in Dortmund deutlich zu erkennen. So ist die Auslastung der zum Teil sehr alten und parkähnlichen kommunalen Friedhöfe in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich rückläufig. Aus dieser Entwicklung resultieren inzwischen große Frei- bzw. Überhangflächen und zahlreiche unbelegte Grabstellen. Sie sind zudem Folge des zunehmenden Konkurrenzdruckes.

Eine vorausschauende Flächenbedarfsplanung sowie die notwendigen Steuerungsgrundlagen einschließlich einer fachgerechten IT-Unterstützung sind die Basis für das aktive und zukunftsgerichtete Flächenmanagement der Stadt Dortmund. Allerdings sind die örtlichen Handlungsmöglichkeiten zur Flächen- und Auslastungsoptimierung durch Größe, Alter, Klimaaspekte sowie denkmalpflegerische Beschränkungen begrenzt.

Die Grün- und Wegepflege stellt sich in Dortmund vergleichsweise günstig dar. Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegearm angelegt. Die Baumpflege und -kontrolle führt - bedingt durch den alten Bestand - allerdings hier zu überdurchschnittlichen Kosten.

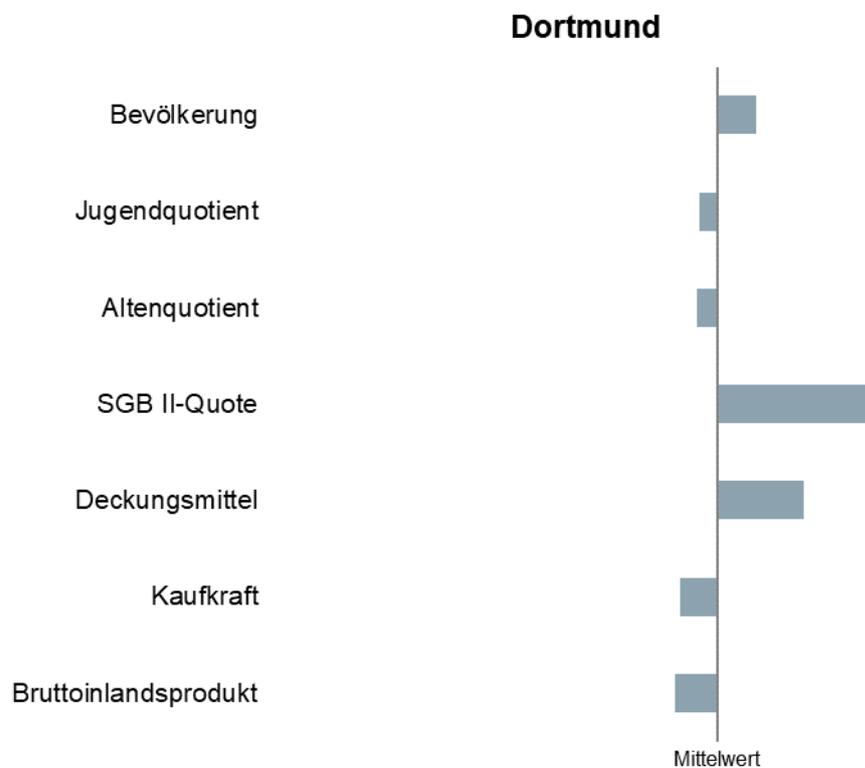
Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Städte. Im näher betrachteten Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Dortmund nur punktuelle Ansatzpunkte für eine Optimierung ihrer Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse. Bauanträge bearbeitet die Dortmunder Bauaufsicht effizient gesteuert über das Softwaresystem und mit einem gut getakteten Beteiligungsverfahren. Die Stadt Dortmund kann allerdings die Rahmenbedingungen im Genehmigungsverfahren optimieren, um die Verfahren zu beschleunigen. So sollte sie lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen vermeiden, von der Rücknahmefiktion Gebrauch machen und die politische Beteiligung im Genehmigungsverfahren überdenken.

Ihr Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Dortmund soweit digitalisiert, wie es die rechtlichen Gegebenheiten momentan zulassen. Sie ist bestrebt, den Genehmigungsprozess vollständig digital abzubilden. Die Stadt Dortmund hat für die Bauaufsicht allgemeine Ziele und verschiedene Kennzahlen definiert. Aus Sicht der gpaNRW sollt die Stadt Ziele konkretisieren und mit Kennzahlen messbar machen. Zudem sollte sie Fach- und Finanzcontrolling miteinander verbinden. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte Dortmund ein regelmäßiges externes Berichtswesen aufbauen.

## → Ausgangslage der Stadt Dortmund

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dortmund. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Bei den dargestellten Strukturmerkmalen zeigen sich für die Stadt Dortmund sowohl positive als auch belastende Ausprägungen.

Von der Bevölkerungszahl ist Dortmund mit rd. 586.000 Einwohnern nach Köln und Düsseldorf die drittgrößte Stadt in NRW. Die Prognosen von IT NRW gehen für die Zukunft von einem weiteren Bevölkerungszuwachs aus. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl auf rund 612.000 ansteigen.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Allerdings wird sich – wie in allen anderen kreisfreien Städten auch - die Altersstruktur in Dortmund verschieben. Der Anteil der älteren Menschen wird aufgrund der demografischen Auswirkungen auch in Dortmund ansteigen. Dies wird sich auch auf die Sozialleistungen der Stadt Dortmund, insbesondere im Bereich der Hilfe zur Pflege, auswirken.

Zumal in Dortmund auch die SGB II-Quote auffällig hoch ist. Die überdurchschnittliche Ausprägung dieses Strukturmerkmals bedeutet zwangsläufig finanzielle Mehraufwendungen, die durch den städtischen Haushalt zu tragen sind. Dass viele Menschen auf soziale Leistungen angewiesen sind, trägt zudem dazu bei, dass die Kaufkraft in Dortmund unterdurchschnittlich ist.

Demgegenüber ist die Ertragskraft, die sich in den allgemeinen Deckungsmitteln widerspiegelt, vergleichsweise hoch. Die überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel resultieren aus den Steuereinnahmen einerseits und den Schlüsselzuweisungen des Landes andererseits. Dortmund ist somit als ertragsstarke Kommune unter den kreisfreien Städten einzustufen, obwohl die Wirtschaftskraft – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem - sich schwächer darstellt als der Landesschnitt.

### **Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Die Auseinandersetzung mit den Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW erfolgte in den entsprechenden Fachdezernaten. Im Anschluss fand eine Einbringung in die entsprechenden Fachausschüsse sowie den Rat der Stadt Dortmund statt.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. 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).

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Dortmund stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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 oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

<sup>2</sup> KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfelder auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

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

## gpa-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in Dortmund wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Dortmund grds. das Jahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2017 vorgenommen.

Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Holger Pohl
Hilfe zur Erziehung	Thomas Junker
Hilfe zur Pflege	Stefanie Wessel
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Stefanie Wessel
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Friedhofswesen	Sabine Ewald
Bauaufsicht	Stefanie Ohm
Zahlungsabwicklung	Stefanie Ohm

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie auf der Ebene der Stadträte erörtert.

Herne, den 06.März 2020

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Projektleitung

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation**

Feststellung			
<b>Haushaltstatus</b>			
F1	Die Haushaltswirtschaft der Stadt Dortmund unterliegt der Einschränkung eines Genehmigungsverhalts der Bezirksregierung Arnsberg. Grund dafür ist eine stetige Verringerung der allgemeinen Rücklage. Ab 2021 plant die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt.		
<b>Ist-Ergebnisse</b>			
F2	Die Stadt Dortmund erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. 2018 ist dieses erstmals positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Strukturell ist der Haushalt noch nicht ausgeglichen.		
<b>Plan-Ergebnisse</b>			
F3	Die Stadt Dortmund plant ihre Haushaltsansätze vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Kommen bei dieser Ertragsposition allgemeine Risiken zum Tragen, ist Dortmund davon tendenziell stärker als andere Kommunen betroffen. Darüber hinaus muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen höher als geplant ausfallen können.		
<b>Eigenkapital</b>			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Dortmund ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Eigenkapitalausstattung ist trotzdem überdurchschnittlich. Eine drohende Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Dortmund sollte den Eigenkapitalverzehr schneller als geplant stoppen. Dadurch erhöht sie die Chance, auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein Haushaltssicherungskonzept vermeiden zu können.
<b>Schulden und Vermögen</b>			

Feststellung			
F5	Die Stadt Dortmund hat eine überdurchschnittliche Gesamtverschuldung. Großen Anteil daran haben die steigenden Liquiditätskredite im Kernhaushalt. Diese sind ein hohes Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft.	E5.1	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin daraufhin hinarbeiten, das laufende Geschäft aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Sie sollte anstreben, früher als geplant den Bestand an Liquiditätskrediten zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als die konjunkturelle Entwicklung derzeit dafür noch sehr günstige Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt.
		E5.2	Die Stadt Dortmund sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Dadurch kann die Stadt rechtzeitig einen erhöhten Liquiditätsbedarf erkennen und diesen in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Die Stadt Dortmund muss bei ihren Straßen und Gebäuden mit zunehmendem Investitionsbedarf rechnen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft wird Dortmund die dafür erforderliche Liquidität auch mit neuen Darlehen bereitstellen müssen.		
<b>Finanzanlagen</b>			
F7	Die Stadt Dortmund hat vielfältige Aufgabenbereiche ausgegliedert. Einige Finanzanlagen leisten einen direkten Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Die Stadt bezieht ihre Beteiligungen in den Memorandum-Prozess ein. Ausgegliederte verlustträchtige Aufgaben (Kultur, Sport und Freizeit) belasten dagegen zunehmend den Kernhaushalt. Dies geschieht aufgrund steigender Zuschüsse im konsumtiven wie im investiven Bereich.	E7	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin auch die ausgelagerten Aufgabenbereiche in ihre Haushaltskonsolidierung einbeziehen. Dies gilt insbesondere für die Sondervermögen, in denen vornehmlich freiwillige Aufgaben wahrgenommen werden

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Dortmund hält nicht alle gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssetzung und Aufstellung der Gesamtabschlüsse ein		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Dortmund verfügt über ein detailliertes Controlling System. Dieses liefert ihr zeitgerecht die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.		
F3	Die Stadt Dortmund konnte in den vergangenen Jahren Aufwandssteigerungen teilweise durch höhere Erträge und Einsparungen ausgleichen. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Darauf kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen.		
F4	Die Stadt Dortmund überträgt Ausgabeermächtigungen ins Folgejahr. Bei den ordentlichen Aufwendungen und den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nehmen diese nur einen geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Die investiven Auszahlungsermächtigungen beinhalten dagegen zu mehr als einem Drittel übertragene Mittel aus den Vorjahren.		
F5	Die Stadt Dortmund hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht geregelt.		
<b>Kommunale Abgaben</b>			
F1	Die Stadt Dortmund nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.		
F2	Die Stadt Dortmund hat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ihre Steuererträge erhöht. Sie verzeichnet mittlerweile eine durchschnittliche Netto-Steuerquote. Sollte die Stadt zusätzlichen Konsolidierungsbedarf haben, bieten die Steuern noch weitere Ertragsmöglichkeiten.		
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Dortmund hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Die Stadt Dortmund berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Auf der Grundlage der 2018 durchgeführten Stärken-Schwäche-Analyse aller Fachdienste im Jugendamt entwickelt die Stadt Dortmund seit 2019 eine Gesamtstrategie und konkrete Ziele.		
F4	Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ ist zusammen mit dem Fachbereich 40 „Schulverwaltungsamt“ im Dezernat 4 angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F5	Die Stadt Dortmund hat für die Jugendhilfedienste (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Es bestehen zwölf Jugendhilfedienste und eine Fachgruppe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Zwischen den Führungskräften der Jugendhilfedienste erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Gemeinsame Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.		
F6	Die Stadt Dortmund verfügt über ein internes Kontrollsystem (IKS) für die finanzwirtschaftlichen Prozesse. Für die anderen Prozesse befindet sich ein IKS im Aufbau.		
F7	Die Stadt Dortmund nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.		
F8	Im Jugendamt der Stadt Dortmund besteht ein umfangreiches Finanzcontrolling, das kontinuierlich weiterentwickelt wird. Zu Steuerungszwecken werden Ziele und Kennzahlen genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für die Politik wird zudem ein jährlicher Geschäftsbericht erstellt.	E8	Die Stadt Dortmund sollte in den jährlichen Geschäftsbericht des Jugendamtes aussagekräftige Kernkennzahlen aufnehmen. Dazu sollten auch Finanzkennzahlen gehören, aus denen die Entwicklung der Kosten des Einzelfalles erkennbar wird.
F9	Das Fachcontrolling der Stadt Dortmund befindet sich noch im Aufbau. Einzelne Elemente sind etabliert. Fachcontrollingberichte, in denen Zielerreichungsgrade für die Wirksamkeit der Hilfen und die fachlichen Ziele systematisch dargestellt werden, gibt es bislang nicht. Die Stadt Dortmund beabsichtigt aber ein integriertes Berichtswesen aufzubauen.	E9	Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen beim Aufbau des Fachcontrollings und des integrierten Berichtswesens forcieren. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für die Qualitätsentwicklung und die Steuerung nutzen.
F10	Die Stadt Dortmund hat für den ASD Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich im Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Arbeitsschritte auch durch die Fachanwendung vorgegeben. Die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung ist somit gegeben.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die Stadt Dortmund hat in ihrem Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten, Beteiligte und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt.		
F12	Die Stadt Dortmund hat für den ASD und die WiJu ein Personalbemessungsverfahren entwickelt. Der Stellenbedarf im ASD wird jährlich ermittelt. Ein Personal- und Organisationsentwicklungskonzept ist vorhanden. Dieses wird jährlich fortgeschrieben.		
F13	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 27 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen damit etwas näher am gpa-Richtwert.		
F14	Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 123 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die WiJu in Dortmund noch Kostenerstattungsfälle im Bereich UMA in einem erheblichen Umfang berücksichtigen musste. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 137 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit wird der gpa-Richtwert fast erreicht.		
F15	Die Stadt Dortmund verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Qualitätshandbuch zum „Fachstandard Plus“ sind die Kernprozesse anschaulich dargestellt. Zudem sind die Teilprozesse ausführlich beschrieben. Aktuell wird eine qualifizierte Vorfeldhilfe zur verbesserten Zugangssteuerung auf den Weg gebracht. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.		
F16	Die Stadt Dortmund ist im Bereich der Prävention mit vielen präventiven Angeboten und Netzwerken gut aufgestellt.		
F17	Die Stadt Dortmund erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen mittleren Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/ Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. 2018 steigt dieser um 7 Prozent, weil die Erträge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.		
F18	Die Stadt Dortmund gehört trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen zu der Hälfte der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner unter		

Feststellung		Empfehlung	
	21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. Dies liegt an vergleichsweise günstigen Aufwendungen je Hilfefall. 2018 sinken die einwohnerbezogenen Aufwendungen weiter, weil die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter rückläufig sind.		
F19	Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Städte mit den niedrigsten Anteilen ambulanter Hilfefälle. Hier wirkt sich das Fehlen ambulanter Hilfefälle in Form Integrationshilfe/ Schulbegleitung mindernd auf den Anteil aus. Ein weiterer Grund ist der hohe Anteil von Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ganz überwiegend als stationäre Hilfe gewährt werden. Auch ein unterdurchschnittlicher Anteil ambulanter Hilfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige trägt dazu bei. 2018 steigt der Anteil ambulanter Hilfefälle auf knapp 55 Prozent und liegt damit im Bereich des Median.		
F20	Die Stadt Dortmund ist dabei, Konzepte zu etablieren, die auf eine Stärkung der Erziehung in der Familie gerichtet sind. Langfristige stationäre Unterbringungen sollen dadurch vermieden werden.	E20	Die Stadt Dortmund sollte die Etablierung der Konzepte zur Stärkung der Erziehung in der Familie zügig vorantreiben. Sie sollte diese in einem weiteren Schritt evaluieren und bei Bedarf weiterentwickeln.
F21	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 43,5 Prozent und damit auch über dem Median.		
F22	Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Kapazitäten in der Vollzeitpflege zu erhöhen, um deutlich teurere Heimunterbringungen zu vermeiden.	E22	Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen, neue Pflegefamilien zu akquirieren, forcieren.
F23	Die Stadt Dortmund gehört auch ohne Hilfefälle im Bereich der Integrationshilfe/Schulbegleitung zur Hälfte der Städte mit der höchsten Falldichte. 2018 steigt diese trotz eines Rückgangs der Hilfen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge weiter an. Die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Dortmund.		
F24	Der Anstieg der Hilfeplanfälle 2016 ist auf die Zunahme der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. In 2017 und 2018 sind diese Hilfen deutlich zurückgegangen. Im Übrigen sind sie aber gestiegen.	E24	Die Stadt Dortmund sollte darauf hinwirken, dass in Dortmund unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nur entsprechend dem Zuweisungsschlüssel versorgt werden und nicht darüber hinaus. Die Angebote sollten darauf ausgerichtet sein. Die Stadt Dortmund sollte zudem die Falldichte ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Blick behalten und steuernd darauf einwirken.

Feststellung		Empfehlung	
F25	Die Stadt Dortmund gehört zum Viertel der Städte mit der höchsten Falldichte und den höchsten Aufwendungen für Erziehungsbeistandschaften je Hilfefall. Sie hat hierauf bereits mit verschiedenen Maßnahmen reagiert.		
F26	Sowohl die Falldichte als auch die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall ist in Dortmund vergleichsweise hoch. Hier plant die Stadt Dortmund umzusteuern. Eine qualifizierte Vorfeldhilfe soll etabliert werden. Um kurzfristige Unterbringungen zu vermeiden, soll die aufsuchende Familientherapie ausgebaut werden.		
F27	Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Dortmund im Vergleichsjahr auch wegen einer Vielzahl an Netzwerkpflegeverhältnissen/Verwandtenpflegeverhältnissen hoch. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Im Vergleich sind diese sehr niedrig. Ein weiterer Grund dafür ist der niedrige Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Netzwerkpflegen/Verwandtenpflegen zu überprüfen, ggf. mit externer Begleitung.	E27	Die Stadt Dortmund sollte im Bereich der Netzwerkpflege/Verwandtenpflege eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob es in dem jeweiligen Einzelfall tatsächlich notwendig ist, Hilfe zur Erziehung zu gewähren.
F28	Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstiegs vergleichsweise niedrig. Die hohe Falldichte ist maßgeblich von der Unterbringung minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge beeinflusst. Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil Heimerziehungsfälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an allen Heimerziehungsfällen. Die Auslandsmaßnahmen konnten durch ein Projekt reduziert werden. Die letzten Auslandsmaßnahmen sollen bis Ende 2019 beendet oder in Maßnahmen im Inland umgewandelt sein.		
F29	Die Stadt Dortmund gewährt Hilfen gem. § 35 SGB VIII nach dem Konzept „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) durch einen eigenen Fachdienst. Darüber hinaus werden auch freie Träger eingesetzt.		
F30	Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Seit Februar 2019 ist ein auf die Eingliederungshilfe spezialisierter Fachdienst im Aufbau. Der ASD prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden erst durch den neuen Fachdienst erstellt.	E30	Die Stadt Dortmund sollte für die Gewährung von Eingliederungshilfe einen interdisziplinären Spezialdienst/Fachdienst einrichten. Der begonnene Aufbau eines spezialisierten Fachdienstes sollte entsprechend vorangetrieben werden, auch um finanzielle Einsparpotenziale zu realisieren und so den Haushalt zu entlasten.

Feststellung		Empfehlung	
F31	Die Falldichte der Stadt Dortmund bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist sehr hoch, obwohl keine Fälle von Integrationshilfe/Schulbegleitung berücksichtigt sind. Solche Hilfen sind wegen der vom Fachbereich Schule gewährten freiwilligen Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) nicht angefallen. Dieser Umstand ist einer der wesentlichen Gründe für die minimalen Aufwendungen je Hilfefall. Andere Gründe sind der mit rund 97 Prozent sehr hohe Anteil ambulanter Eingliederungshilfen. Bei diesen fällt wiederum die hohe Anzahl der vergleichsweise günstigen Hilfen in den Bereichen LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie auf.		
F32	Aufgrund fehlender Informationen in den Geschäftsberichten der pauschal finanzierten Erziehungsberatungsstellen der freien Träger und der nicht den einzelnen Leistungen zugeordneten Aufwendungen der städtischen Erziehungsberatungsstellen hat die Stadt Dortmund derzeit keinen differenzierten Überblick über die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen. Konkret können die Aufwendungen für LRS- und Dyskalkulie-Therapien je Fall nicht genau beziffert werden. Dies erschwert die Steuerung.	E32	Die Stadt Dortmund sollte auf der Basis von aussagekräftigen Berichten der Erziehungsberatungsstellen Kennzahlen bilden. Diese sollte sie nutzen, um Unterschiede zwischen den Erziehungsberatungsstellen und Entwicklungen zu erkennen und ggf. steuernd einzuwirken.
F33	Würde die Stadt Dortmund Integrationshilfe/Schulbegleitung als Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII gewähren, würde sie bei der Falldichte wohl den Maximalwert erzielen.	E33	Die Stadt Dortmund sollte die Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshilfe/Schulbegleitung in das Jugendamt zurückführen. Dort sollte bei allen Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent geprüft werden, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfe bewilligt werden. Poollösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.
F34	Die Hilfe für junge Volljährige ist geprägt durch einen über dem Median liegenden Anteil stationärer Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die zwischenzeitlich volljährig geworden sind. Dieser Anteil ist in 2016 und 2017 erheblich gestiegen.		
F35	Für die Gewährung der Hilfe für junge Volljährige ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Ein für alle junge Volljährige spezialisierter Fachdienst für die Verselbständigung ist nicht eingerichtet. Lediglich für einen besonderen Personenkreis ist das Angebot „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) installiert. Für die Hilfe für junge Volljährige gelten die gleichen Verfahrensstandards wie für die Hilfen zur Erziehung.	E35	Die Stadt Dortmund sollte für die Verselbständigung differenzierte Verfahrensstandards einführen. Unabhängig von organisatorischen Zuordnung der Verselbständigung sollte in jedem Jugendhilfedienst eine spezialisierte Fachkraft eingesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F36	Die Stadt Dortmund betreute in den Jahren 2015 bis 2018 zum Teil deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge als nach der Aufnahmequote vorgesehen. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt lag 2017 noch über dem 3. Viertelwert, obwohl der Anteil schon deutlich niedriger war als 2016. 2018 liegt er dann im Bereich des Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018 deutlich auf 32.738 Euro und liegen damit unter dem Median.		
F37	Die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind im Qualitätshandbuch ASD mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.		
F38	Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Dortmund im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren, aber noch über dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Dortmund den Minimalwert.		
<b>Hilfe zur Pflege</b>			
F1	Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten leben 2017 in Dortmund an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen. Wie in vielen anderen kreisfreien Städten auch, wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahren aber in den nächsten Jahren zunehmen.		
F2	Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Dortmund zukünftig zurückgehen. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine große Herausforderung stellen.		
F3	Die Stadt Dortmund hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstige soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Dortmund zukünftig mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.		
F4	Da das Einkommensniveau vergleichsweise niedrig ist, ist davon auszugehen, dass weniger Menschen die Aufwendungen für die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken können.		
F5	Die Stadt Dortmund hat auffällig viele Leistungsbezieher, welche noch nicht neu begutachtet wurden und daher nach § 138 SGB XII als Übergangsfälle geführt werden.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt führt keine systematische Begutachtung der Übergangsfälle aus. Die Fälle werden dann neu begutachtet, wenn bekannt wird, dass sich der Bedarf geändert hat und angepasst werden muss.	E6	Die Stadt Dortmund sollte die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII in der nächsten Zeit systematisch begutachten und den pflegerischen Bedarf nach dem neuen Begutachtungssystem neu ermitteln.
F7	In Dortmund beziehen im Vergleich mehr Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Grund hierfür sind neben dem vergleichsweise niedrigen Einkommensniveau auch die ehemaligen Kontingentflüchtlinge.		
F8	Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich die zweithöchste ambulante Quote. Ausschlaggebend hierfür ist die vergleichsweise hohe Anzahl von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen. Hierbei beeinflussen insbesondere die ehemaligen Kontingentflüchtlinge die Leistungsdichte.		
F9	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Dortmund vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gehört die Stadt sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen.		
F10	Die hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen werden zum einen durch das vergleichsweise niedrige Einkommensniveau negativ beeinflusst. Zum anderen verursachen die überdurchschnittlich vielen nichtpflegeversicherten Personen in Dortmund diese.		
F11	Zum Unterhalt wird sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird allerdings danach unterschieden, ob durch die Angehörigen Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht.	E11.1	Die Stadt Dortmund sollte darauf achten, dass die Unterhaltsheranziehung rechtmäßig und vollumfänglich durchgeführt wird.
		E11.2	Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt für diese Fälle der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen die Unterhaltsheranziehung prüfen und sich nachweisen lassen, dass pflegerische Betreuungsmaßnahmen von den Angehörigen erbracht werden.
F12	Die Organisation des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Pflege ist in Dortmund so ausgestaltet, dass eine rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.		

Feststellung		Empfehlung	
F13	Um eine einheitliche Sachbearbeitung in allen Sozialbüros sicherzustellen, hat die Stadt Prozessbeschreibungen erarbeitet und Arbeitsabläufe erstellt. Auch interne Regelungen sind vorhanden.	E13.1	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin darauf achten, dass die Richtlinien und Vorgaben regelmäßig aktualisiert und bei Bedarf angepasst werden. Dies ist in einer solchen dezentralen Organisationsstruktur besonders wichtig, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.
		E13.2	Die Stadt sollte zudem die Sozialbüros in der Innenstadt zusammenlegen und dies auch für die anderen Sozialbüros in Betracht ziehen.
F14	Die Personalfuktuation ist in der Leistungsgewährung hoch. Die Stadt hat Schwierigkeiten, die freien Vakanzen mit qualifiziertem Personal zu besetzen. So mussten in den letzten Jahren bereits Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Unterhaltsheranziehung die Leistungsgewährung in den Sozialbüros unterstützen. In dieser Zeit wurden die Rechtswahrungsanzeigen in der Unterhaltsheranziehung nicht mit Bescheiderstellung versandt, sondern erst später.	E14.1	Die Stadt sollte dem Thema Mitarbeitergewinnung und -erhaltung weiterhin große Aufmerksamkeit schenken.
		E14.2	Die Stadt Dortmund sollte die Digitalisierung im Sozialamt weiter voranbringen und so die verschiedenen Akteure besser vernetzen.
		E14.3	Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und über die Einführung eines Verwaltungs-Wiki nachdenken. Auch so können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.
		E14.4	Die Stadt sollte über eine Zusammenlegung der Senioren- und Sozialbüros nachdenken und versuchen die Synergieeffekte gut zu nutzen.
		E14.5	Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt darauf achten, dass die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig mit Bescheiderstellung versandt werden.
F15	Die Stadt Dortmund bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vergleichsweise viele Fälle. Hier besteht das Risiko, dass die Qualität der Sachbearbeitung aufgrund der hohen Fallzahlen leidet. Die Stadt hat bereits Schwierigkeiten, die Aufgaben in der Leistungsgewährung mit dem vorhandenen Personal zu erledigen.		
F16	Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bearbeitet die Stadt vergleichsweise wenig Fälle.		
F17	Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Dortmund 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.		

Feststellung		Empfehlung	
F18	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unter dem Durchschnitt liegende Stellenausstattung.		
F19	Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Dortmund ist ausbaufähig.	E19	Die Stadt Dortmund sollte versuchen, die freien Stellen schnellstmöglich wieder zu besetzen und das Controlling weiter auszubauen.
F20	In Dortmund sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen.		
F21	Bei pflegebedürftigen Menschen über 65 Jahren wird ab dem Pflegegrad 2 die Heimnotwendigkeit unterstellt, und es wird nicht systematisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht.	E21	Auch wenn davon auszugehen ist, dass ab einem bestimmten Alter und Pflegegrad eine Heimnotwendigkeit besteht, sollte bis zum Pflegegrad 2 bei allen Fällen, unabhängig vom Alter, die Heimnotwendigkeit noch einmal kritisch hinterfragt werden und nach Möglichkeiten in der Häuslichkeit gesucht werden. Zudem sollte bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen geschaut werden.
F22	Positiv ist, dass die Stadt Dortmund über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt.		
F23	Drei der Pflegekassen sowie die Stadt Dortmund haben sich auf eine Kooperation zur Zusammenarbeit im Rahmen von Pflegestützpunkten verständigt.		
F24	Bis Ende 2018 wurde von der Stadt eine verbindliche Pflegebedarfsplanung durchgeführt. Seit dem Jahr 2019 nutzt die Stadt Dortmund ein kleinräumiges Pflegemarktmonitoring.		
F25	Mit diesem Planungsinstrument berücksichtigt die Stadt Dortmund alle Wohn- und Pflegeangebote und nicht nur die der stationären Pflege.		
F26	Das Quartiersmanagement in Dortmund übernimmt eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. So möchte die Stadt den älteren Menschen die Soziale Teilhabe ermöglichen und eine gute Versorgung im Alter sicherstellen.		
<b>Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft</b>			
F1	Die Stadt Dortmund verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.		
F2	Die Stadt Dortmund verfügt über ein schlüssiges Konzept. Diese wurde im Jahr 2019 aktualisiert und dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher liegen in Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten über dem Durchschnitt. Das lässt darauf schließen, dass das Mietniveau in Dortmund überdurchschnittlich ist. Nach Aussage der Stadt sind die Mieten in Dortmund in den letzten Jahren angestiegen.		
F4	Die fachlichen Weisungen der Stadt bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.		
F5	Die fachlichen Weisungen der Stadt für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II dienen als Arbeitshilfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die erlassenen Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Datenlage der Stadt Dortmund ist in Bezug auf die Flächen der Verkehrswege gut. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt allerdings nicht vor. Eine neue Zustandserfassung wird zurzeit erarbeitet.	E1	Die Stadt Dortmund sollte in der neuen Straßendatenbank die Kosten nach Maßnahmen und Erhaltungsart für ein nachhaltigeres Erhaltungsmanagement erfassen.
F2	Die Stadt Dortmund führt eine Straßendatenbank. Um die Informations- und Auswertungsmöglichkeiten zu erweitern, wird zurzeit eine neue Straßendatenbank entsprechend der spezifischen Anforderungen Dortmunds gesucht.		
F3	Die Stadt Dortmund führt im Tiefbauamt eine Kostenrechnung. Diese ist nicht mit der Straßendatenbank kompatibel. Allerdings lassen sich Auswertungen aus beiden Systemen miteinander verknüpfen.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die zwei Systeme, Straßendatenbank und Kostenrechnung, aufeinander abzustimmen.
F4	Die Stadt Dortmund hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Es fehlt an einer Gesamtstrategie mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E4.2	Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Dortmund durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dortmund ist bereits sehr gut aufgestellt. Bisher erfolgt die Koordination und Dokumentation noch in einer gesonderten Software. Das soll mit dem Kauf einer neuen Straßendatenbank integriert werden.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, bei der Datenaufnahme für die neue Straßendatenbank die Aufbruchinformationen einzupflegen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das gesamte Aufbruchmanagement soll, laut Auskunft des Tiefbauamtes, in der neuen Straßendatenbank integriert werden.		
F7	Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Dortmund zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.		
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Durch die Lage der Stadt Dortmund im Ruhrgebiet und die verdichtete Bebauung haben die kommunalen Friedhöfe neben den Bestattungen eine große Bedeutung für die innerstädtische Naherholung der Bürgerinnen und Bürger. Auch berücksichtigt das Klimakonzept der Stadt die kommunalen Friedhöfe als Frischluftschneise und Luftverbesserer.		
F2	2017 wurden rd. 68 Prozent der Sterbefälle in Dortmund auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Das Friedhofswesen der Stadt Dortmund ist in einem Eigenbetrieb zentralisiert. Hier sind alle Aufgaben und Verantwortlichkeiten gebündelt und klar geregelt.		
F4	Im beschlossenen Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund sind angestrebte Fallzahlen und festgelegte Gebührensätze aufgeführt. Über diese Zielvorgaben beschließt der Eigenbetrieb operative Maßnahmen. Friedhofsschließungen sieht die Stadt Dortmund bislang nicht vor. Soweit die Stadt oder deren Tochtergesellschaften Dienstleistungen oder Produkte anbieten, besteht ein Kontrahierungszwang.		
F5	Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen dem Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Friedhofspläne werden in einem Geodaten-System gepflegt. Eine Schnittstelle zwischen Geodaten-System und Friedhofssoftware liegt vor, ebenso eine von der Friedhofssoftware zum Finanzsystem der Stadt.		
F6	Die Stadt Dortmund nutzt die Öffentlichkeitsarbeit um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E6	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, ihre Öffentlichkeitsarbeit weiter auszubauen.
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Dortmund sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen erreichen allerdings keine 100 Prozent.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Dortmund berechnet bei jedem Gebührentatbestand einen Kostenanteil für öffentliche Bereiche und ggf. Denkmalpflege. Demzufolge wird auch bei jeder Gebühr ein Anteil für den Grünpolitischen Wert abgezogen.		
F9	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt. Die Stadt Dortmund nutzt hier den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum, insbesondere auch zur Bindung der Nachfrage.	E9	Die Stadt Dortmund sollte ein weiteres Absinken des Gesamtkostendeckungsgrades durch das konsequente Ausnutzen aller verfügbaren gebührenrechtlichen, aber auch öffentlichkeitswirksamen und kostenseitigen Handlungsspielräume vermeiden. Vielmehr sollte sie versuchen, ihre Gebühreneinnahmen unter enger Beobachtung und kontinuierlicher Analyse des Marktumfeldes möglichst noch zu steigern. .
F10	Die Nutzungsgebühr der Trauerhallen hält die Stadt Dortmund bewusst auf einem niedrigem Niveau, um der starken Konkurrenz von konfessionellen und privaten Anbietern standhalten zu können.	E10	Der unterdurchschnittliche Kostendeckungsgrad Trauerhallen sollte grundsätzlich dazu führen, weitergehende strategische Überlegungen anzustellen, die zu einer höheren Nutzung und/oder geringeren Kosten führen. Auch sollte Dortmund neben möglichen alternativen Nutzungen auch Schließungen und Veräußerungen von Trauerhallen in Betracht ziehen.
F11	Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Dortmund sind durch Ablauf von Nutzungsdauern oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt. Ältere Grabbereiche sind nur noch vereinzelt belegt.		
F12	Die Stadt Dortmund betreibt ein aktives, vorausschauendes Flächenmanagement entsprechend den Beschlüssen zum Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Es liegen Kenntnisse und Planungen über jeden einzelnen Friedhof in der Fachsoftware vor. Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Dortmund nicht füllen. Es entstehen immer größere unbelegte Flächen.	E12	Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken. Bei Urnengrabfeldern ist keine zusätzliche Schonfrist nach Ablauf der Nutzungsdauer notwendig.
F13	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege, einer pflegearmen Bepflanzung sowie einem begrenzten finanziellen Budget.		
<b>Bauaufsicht</b>			
		E1	Die Stadt Dortmund sollte Bauwillige über mögliche Freistellungen informieren, so dass diese, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, hiervon Gebrauch machen können.
F2	Die Stadt Dortmund holt interne und externe Stellungnahmen gezielt ein.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Dortmund bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Kritik.	E3	Die Stadt Dortmund sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Dortmund anzulasten sind.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund musste 2017 vergleichsweise mehr Bauanträge zurück-weisen als andere kreisfreie Städte.	E4	Die Stadt Dortmund sollte versuchen, den Anteil sofort prüffähiger Bauanträge zu erhöhen. Dies kann sie u.a. dadurch erreichen, dass sie vorab darüber informiert, wie die Antragsunterlagen zusammengestellt sein müssen oder Fragen zu Sonderfällen beantwortet. So kann sie nicht nur die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlicher agieren, sondern auch die Mitarbeiter weniger mit nicht prüffähigen Anträgen belasten.
F5	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Optimierungsmöglichkeiten bei der elektronischen Antragsbearbeitung an.	E5	Auch wenn noch nicht alle einheitlichen Regelungen und Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren abschließend entschieden sind, sollte die Stadt Dortmund in enger Verzahnung mit dem Modellprojekt bereits jetzt Vorbereitungen treffen, um später zügig Bauanträge ausschließlich elektronisch entgegennehmen und weiter bearbeiten zu können.
F6	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Dortmund kann optimiert werden.		
F7	Die Stadt Dortmund hat sich mit dem „allzuständigen Sachbearbeiter“ bzw. der „allzuständigen Sachbearbeiterin“ dazu entschieden, positive Entscheidungen nicht nach einem einheitlichen Standard zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht das Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.	E7	Die Stadt Dortmund muss gewährleisten, dass die Arbeitsanweisungen und Vorgaben eingehalten werden. Zudem sollte sie Regelungen zur Überprüfung von positiven Entscheidungen verschriftlichen. So kann sie die obigen Risiken minimieren.
		E8	Die Stadt Dortmund sollte die Häufigkeit der Erinnerung an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.
F9	Durch das überwiegend elektronische, sternförmige Beteiligungsverfahren hat die Stadt Dortmund das Genehmigungsverfahren beschleunigt.	E9	Die Dortmunder Bauaufsichtsbehörde sollte gegenüber den Fachämtern regelmäßiger deutlich machen, welche Erwartungen sie an Stellungnahmen stellt. Den Fachämtern sollte klar werden, dass auch sie zu einem beschleunigten und bürgerfreundlichen Genehmigungsverfahren beitragen.
		E10	Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob Veränderungen sinnvoll und in der Software umsetzbar sind. Im Anschluss sollte sie das Online-Portal verändern bzw. die Veränderung beauftragen.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Dortmund Baugenehmigungsverfahren unnötig.	E11	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig im Baugenehmigungsverfahren politische Gremien nicht mehr vor der Genehmigung beteiligen. So kann sie ihre durchschnittlichen Laufzeiten deutlich verkürzen und bürgerfreundlicher agieren.
		E12	Im Rahmen der weiteren Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Dortmund zunehmend die elektronische Akte die führende Akte werden. Die Stadt Dortmund sollte nach und nach auf die Papierakte verzichten.
F13	Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Dortmund 2017 die Orientierungsgröße der gpaNRW.	E13.1	Zukünftig sollte die Stadt Dortmund neben der Gesamtlaufzeit noch weitere Daten im System hinterlegen, wie z.B. das Vollständigkeitsdatum. So kann sie ermitteln und darlegen, welchen Zeitraum im Genehmigungsverfahren sie selbst beeinflussen kann.
		E13.2	Die Bauaufsicht sollte versuchen, alle von ihr beeinflussbaren Stellschrauben zur Verfahrensbeschleunigung weiter zu optimieren, wie beispielsweise die politische Beteiligung, eine angemessene Umsetzung der Rücknahmefiktion, Vorabinformation an Bauherrschaft und Entwurfsverfassende, etc.
F14	Die Stadt Dortmund bearbeitet im interkommunalen Vergleich weniger Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als die Hälfte der übrigen kreisfreien Städte.	E14	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter-/ Überlastungen reagieren.
F15	Die von der Stadt Dortmund eingesetzte Software unterstützt das Baugenehmigungsverfahren äußerst sinnvoll. Die Stadt Dortmund ist bestrebt, die Digitalisierung weiter voranzutreiben.		
F16	Die Stadt Dortmund hat allgemeine Ziele und wenige Kennzahlen für die Bauaufsicht festgelegt. Die Steuerung über Kennzahlen ist ausbaufähig.	E16.1	Die Stadt Dortmund sollte Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und in wie weit sie die obigen Ziele für das Produkt „Genehmigungen“ einhält. Diese Kennzahlen sollte sie in ihr regelmäßiges Fachcontrolling aufnehmen.
		E16.2	Die Stadt Dortmund sollte das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verzahnen. So kann sie Entscheidungen übergreifend vorbereiten und Verbindungen zwischen einzelnen Kennzahlen herstellen. Eine gute Steuerung betrachtet sowohl die personelle als auch wirtschaftliche Seite.
		E16.3	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ein regelmäßiges, externes Berichtswesen implementieren. Im Rahmen eines transparenten

Feststellung		Empfehlung	
			Baugenehmigungsverfahren sollte sie regelmäßig über ihre Ziele und Kennzahlen berichten.
		E16.4	Die Stadt Dortmund sollte die vorhandenen Qualitätsanforderungen und —standards schriftlich niederlegen. Jeder Mitarbeiter sollte wissen, was von ihm und der Bauaufsicht gesamt erwartet wird. Ob die Anforderungen erfüllt bzw. die Standards eingehalten werden, sollte die Stadt Dortmund regelmäßig überprüfen.
F17	Die Stadt Dortmund hat sich bewusst dazu entschieden, ihr Bauberatungsangebot zu verringern. Die Informationen, die sie den Bauwilligen und am Bau Beteiligten zur Verfügung stellt, sind aus Sicht der gpaNRW weiterzuentwickeln.	E17	Die Stadt Dortmund sollte ihr Informationsangebot weiterausbauen. Sie sollte zum Beispiel auf ihrer Homepage ebenso allgemeine Dokumente zum Bauen in Dortmund hinterlegen.
F18	Die Stadt Dortmund überwacht die Bauvorhaben in Dortmund im gesetzlichen Umfang. Sie führt jedoch bei allen Bauvorhaben im normalen Genehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch.	E18	Die Stadt Dortmund sollte einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.
F19	Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund führt regelmäßig Rohbau- und Schlussabnahmen durch. Hierbei beschränkt sie sich nicht auf Stichproben. Im Rahmen der durchgeführten Abnahmen setzt sie jedoch Schwerpunkte bei der Prüfung.	E19.1	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.
		E19.2	Die Stadt Dortmund sollte sich zukünftig auf die pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen konzentrieren und freiwillige Zustandsbesichtigungen nur anlassbezogen durchführen.
<b>Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“</b>			
F1	Die Stadt Dortmund erreicht einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der im Vergleich zu den Vergleichskommunen im mittleren Bereich liegt.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad „Ordnungsmäßigkeit“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.	E2.1	Die Stadt Dortmund sollte ihre Dienst- und Geschäftsanweisungen zeitnah auf die KomHVO NRW anpassen. In die „Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleich, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen“ sollte sie die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig die Verjährung aller niedergeschlagenen Forderungen anlassbezogen zentral überwachen.
		E2.3	Die Stadt Dortmund sollte Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung in die Rechnungsprüfungsordnung aufnehmen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad „Organisation“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.	E3.1	Die Stadt Dortmund sollte in der entsprechenden Dienstanweisung auf Teilzahlungsvereinbarungen eingehen. Insbesondere sollte sie auf die Unterschiede zur Stundung hinweisen, z.B. mögliche Dauer der Teilzahlungsvereinbarung.
		E3.2	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin nachhalten, ob die Optionsmöglichkeit wirtschaftlich ist. Andernfalls sollte sie die Vermögensauskunft langfristig zunehmend im Verwaltungsverfahren abnehmen, um Herr des Verfahrens zu bleiben und eine gleichbleibende Qualität der Auskünfte zu gewährleisten.
		E3.3	Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse sollte die Stadt Dortmund zentral in der Zahlungsabwicklung bzw. im Fachbereich 21 bearbeiten. So erhält sie einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners. Entscheidungen werden zudem nach denselben Maßstäben getroffen.
F4	Die Stadt Dortmund erreicht im Teilerfüllungsgrad „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ einen überdurchschnittlichen Erfüllungsgrad.	E4	Die Stadt Dortmund sollte für die Bereiche Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mehr konkrete steuerbare Ziele und Zielwerte festlegen. Mit den erhobenen Kennzahlen sollte sie beurteilen können, ob die definierten Zielwerte erreicht werden.
F5	Im Erfüllungsgrad „Digitalisierung“ erreicht die Stadt Dortmund ein Ergebnis, das nah am Optimalwert liegt. Die Digitalisierung der Zahlungsabwicklung ist in Dortmund weiter fortgeschritten als in den meisten anderen kreisfreien Städten.	E5.1	Die Stadt Dortmund sollte ein Vorgehen entwickeln, mit dem sie zukünftig auch bei komplexen Rechnungen auf einen Papierausdruck verzichten kann.
		E5.2	Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Dortmund den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.
<b>Zahlungsabwicklung i.e.S.</b>			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab einen Unterschiedsbetrag. Diesen Betrag konnte die Stadt Dortmund erklären.	E1	Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob die nicht mehr genutzten Konten aufgelöst werden können und daher im Tagesabschluss nicht mehr mitzuführen sind.
F2	Die Stadt Dortmund kann ihre Zahlungsabwicklung i.e.S. in einigen Punkten wirtschaftlicher gestalten. Beispielsweise können höhere Lastschriftquoten die Bearbeitung von Einzahlungen erleichtern.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Dortmund hat in der Zahlungsabwicklung höhere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.		
F4	Dortmund gehört zu den kreisfreien Städten mit nahezu durchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den städtischen Geschäftskonten.		
F5	Bei einigen Forderungsarten erreicht die Stadt Dortmund geringe SEPA-Lastschriftquoten. Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. kann die Stadt Dortmund mithilfe höherer Quoten verbessern.	F5.1	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig auch für VHS-Forderungen SEPA-Lastschriftmandate anbieten.
		F5.2	Die Stadt Dortmund sollte, dort wo es möglich ist, versuchen, die Lastschriftquoten zu erhöhen.
F6	Die Stadt Dortmund weist einen überdurchschnittlichen Anteil Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.		
F7	Die Stadt Dortmund verhindert ungeklärte Auszahlungen erfolgreich. Auch den Bereich der ungeklärten Einzahlungen steuert sie zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.		
F8	Die Stadt Dortmund weist im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf.	E8	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin ihr konsequentes Mahnverfahren einsetzen. Sie sollte u.a. darauf achten, dass die Mahnintervalle tatsächlich nicht länger als vier Wochen sind. Forderungen soll sie zügig einziehen.
F9	Die Stadt Dortmund verzichtet nicht auf Erträge für die Zahlungsabwicklung für Dritte.		
<b>Vollstreckung</b>			
F1	Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung. Aufgrund von vielen Stellenvakanzten und einem damit verbundenen geringeren Umfang an abgewickelten Vollstreckungsforderungen gelang es ihr in 2018 nicht immer, die Vollstreckung wirtschaftlich zu bearbeiten.		
F2	Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Dortmund im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt.		
F3	Die Stadt Dortmund setzt allgemeine Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsdienst ein.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Dortmund unterdurchschnittlich.		
F5	Aufgrund der nicht besetzten Stellen in beiden Jahren weist die Stadt Dortmund bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen unterdurchschnittliche Leistungswerte auf. Ihr gelingt es dennoch, mehr Fälle abzuarbeiten als neu hinzukommen. Es bauen sich derzeit somit keine neuen Rückstände auf.	E5	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie langfristig mehr Forderungen durch Zahlungen erledigen.
F6	Die Stadt Dortmund verzichtet bei der Vollstreckung für Dritte nicht auf Erträge.		

## → 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  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	17
Schulden und Vermögen	19
→ Haushaltssteuerung	29
Informationen zur Haushaltssituation	29
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	30
Ermächtigungsübertragungen	33
→ Kommunale Abgaben	36
Beiträge	36
Gebühren	36
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	40
Finanzanlagen	40
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	43

## → Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Dortmund hat bis 2017 regelmäßig Defizite erwirtschaftet. In der Folge hat sich die allgemeine Rücklage stetig verringert. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht allerdings nicht. 2018 konnte erstmals der **Haushaltsausgleich** erreicht werden. Trotzdem besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Erst ab 2021 rechnet die Stadt wieder mit positiven Jahresergebnissen.

Das **Eigenkapital** ist bis 2017 deutlich zurückgegangen. Trotzdem verfügt Dortmund noch über eine deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. In ihrer Finanzplanung geht die Stadt davon aus, dass sich das Eigenkapital zunächst weiter verringert. Erst 2021 rechnet sie mit einer Trendwende.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die **Haushaltssolidierung** konsequent fortzusetzen. Die positive Ergebnis- und Finanzentwicklung 2018 sollte verstetigt werden. Dazu sollte die Stadt insbesondere beeinflussbare Bereiche heranziehen. Sie benötigt regelmäßige Überschüsse, um ihre überdurchschnittliche **Verschuldung** zu verringern. Dies gilt insbesondere für die hohen Liquiditätskredite. Eine Verbesserung der Selbstfinanzierungskraft führt zudem zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese sind erforderlich, um die notwendigen Investitionen in Straßen und Gebäude zumindest teilweise aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Soweit diese nicht ausreichen, wird die Stadt auch auf neue Darlehen zurückgreifen müssen.

### Haushaltssteuerung

Die Stadt Dortmund verfügt zeitnah über die erforderlichen Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Dies liegt vor allem an der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse und ihrem Controlling- und Berichtswesen.

Die Konsolidierungsbemühungen (Memorandum-Prozess) tragen dazu bei, dass die Stadt Aufwandssteigerungen zumindest teilweise ausgleichen kann. Trotzdem ist der städtische Haushalt weiterhin strukturell defizitär. Deshalb sind weitere Anstrengungen zur Haushaltssanierung erforderlich. Dies gilt umso mehr, als Dortmund nicht von einer stetig positiven Entwicklung der Erträge aus den Steuern und dem Finanzausgleich ausgehen kann.

Die in Folgejahre übertragenen konsumtiven **Ermächtigungen** nehmen nur einen geringen Einfluss auf die Haushaltswirtschaft. Die Stadt hat diese in den letzten Jahren reduziert. Dadurch trägt sie zur Transparenz des Haushalts bei. Die investiven Ermächtigungsübertragungen nehmen dagegen einen größeren Umfang ein. Diese erhöhen die investiven Auszahlungsermächtigungen um mehr als ein Drittel des ursprünglichen Haushaltsansatzes.

## Kommunale Abgaben

Die Stadt Dortmund kalkuliert ihre großen **Gebührenhaushalte** kostendeckend. Sie macht dabei von ihren Handlungsmöglichkeiten weitgehend Gebrauch. Die Abschreibungen berechnet sie auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals nutzt sie den rechtlichen Spielraum nahezu aus.

Die Stadt hat die **Steuern** in ihren Konsolidierungsprozess einbezogen. Sie hat dazu unter anderem die Grundsteuer B erhöht und eine Wettbürosteuer eingeführt. Die Hebesätze der Realsteuern bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau. Eine Notwendigkeit zur Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit nicht.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung: Liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Stadt ein Finanzcontrolling? Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht sie mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Haushaltskonsolidierung: Welche Möglichkeiten gibt es bei den kommunalen Abgaben? Weitere Handlungsmöglichkeiten beschreiben wir in den anderen Teilberichten.

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Stadt.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen nach der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

## → Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Stadt zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht			HPI

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

## Haushaltsstatus

### → Feststellung

Die Haushaltswirtschaft der Stadt Dortmund unterliegt der Einschränkung eines Genehmigungsvorbehalts der Bezirksregierung Arnsberg. Grund dafür ist eine stetige Verringerung der allgemeinen Rücklage. Ab 2021 plant die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

### Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt						X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X	X		X

Die **Stadt Dortmund** hat ihre Ausgleichsrücklage bereits 2009 aufgebraucht. Bis 2017 verringert sie stetig die allgemeine Rücklage. Diese Vorgehensweise wurde jeweils nach § 75 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) durch die Bezirksregierung Arnsberg genehmigt. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht nicht.

### Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-70.767	-65.270	-55.491	-67.349	-8.848	20.293
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	20.293
Allgemeine Rücklage	1.771.407	1.702.005	1.630.501	1.567.045	1.553.214	1.559.742
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	-8.068	-5.019	-12.118	588	-5.640	4.236
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,1	3,7	3,3	4,1	0,6	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,1	3,7	3,3	4,1	0,6	pos. Ergebnis

### Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-35.205	-28.864	10.963	19.931

	2019	2020	2021	2022
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	1.544.830	1.515.966	1.526.929	1.546.861
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,0	1,9	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,2	1,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt.

Nach dem derzeitigen Entwurf des Doppelhaushalts 2020/2021 (Stand Oktober 2019) rechnet die Stadt mit einer Verschlechterung im Finanzplanungszeitraum. Bis 2024 weist der Entwurf durchgängig negative Jahresergebnisse aus.

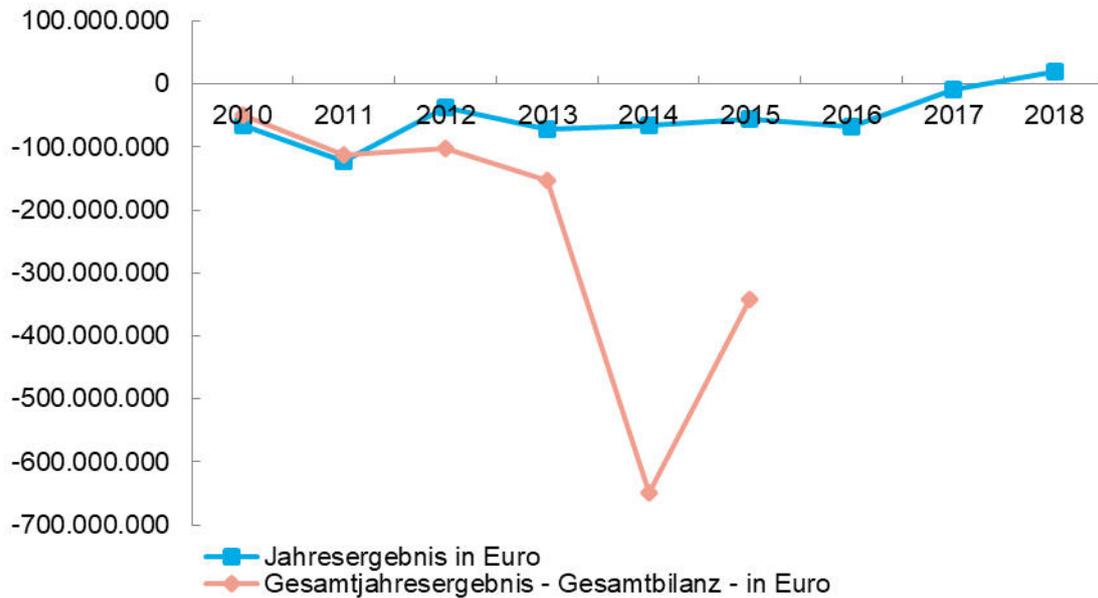
## Ist-Ergebnisse

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. 2018 ist dieses erstmals positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Dortmund befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

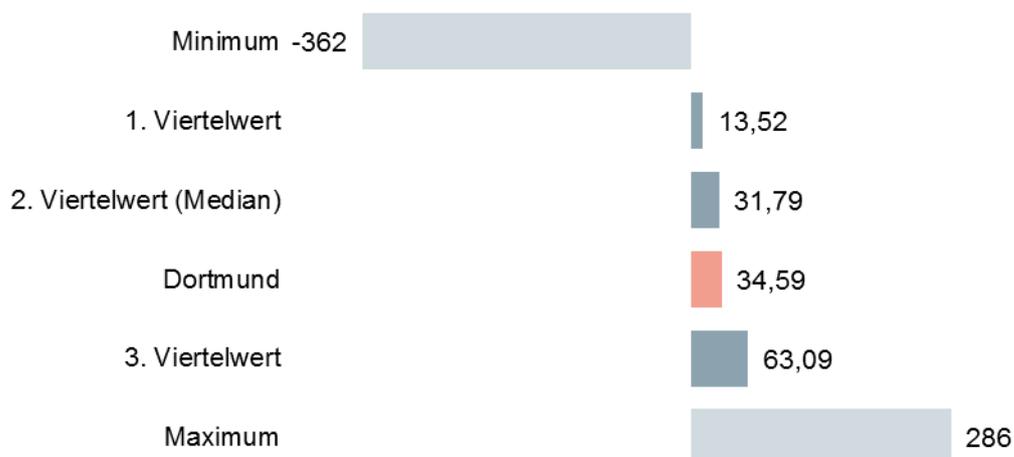
### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Ab 2016 liegen noch keine Gesamtjahresergebnisse vor

Die **Stadt Dortmund** erzielt seit 2012 meist bessere Jahresergebnisse als ursprünglich geplant. Lediglich 2013 war das Ist-Ergebnis schlechter. 2018 erreicht die Stadt im Betrachtungszeitraum erstmals einen ausgeglichenen Haushalt. Das deutlich negative Gesamtjahresergebnis 2014 beruht auf einem Sondereffekt. In diesem Jahr musste der Konzern aufgrund des Kursrückgangs der RWE-Aktien Beteiligungswerte abschreiben.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



**2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-15,10	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Die Stadt Dortmund verzeichnet auf den Einwohner bezogen deutlich überdurchschnittliche Erträge und Aufwendungen. Bei den ordentlichen Aufwendungen gehört sie seit 2016 zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Ausgaben je Einwohner. Die Jahresergebnisse je Einwohner sind 2016 und 2017 schlechter als bei den meisten Vergleichskommunen. Mit dem erstmals positiven Jahresergebnis 2018 verbessert sich die Positionierung. Dortmund gehört nun zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den höheren Jahresergebnissen je Einwohner.

Auf Ebene des Gesamtabchlusses ist die Positionierung im interkommunalen Vergleich schlechter.

**Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015<sup>1</sup>**

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-189	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde die aktuelle Hochkonjunkturphase enden, würde dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) eingerechnet. Zudem haben

<sup>1</sup> Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Berechnungen dazu stellt die gpaNRW im Anhang in Tabelle 5 dar.

Den größten Einfluss auf die strukturelle Situation nehmen in Dortmund die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen. Die Gewerbesteuererträge schwanken mit insgesamt steigender Tendenz. 2018 sind sie im Vergleich zum Vorjahr wieder zurückgegangen. Von 2014 bis 2018 erzielt die Stadt pro Jahr durchschnittlich rund 330 Mio. Euro. Dies sind fast 41 Mio. Euro weniger als im Entwurf der Jahresrechnung 2018 ausgewiesen. Unter Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage beträgt der durchschnittliche Saldo der Gewerbesteuer rund 306 Mio. Euro. Er ist damit um rund 38 Mio. Euro niedriger als 2018. Ähnlich verhält es sich bei den Schlüsselzuweisungen. Diese steigen seit 2010 stetig an. Der Durchschnitt 2014 bis 2018 liegt rund 71,8 Mio. Euro unterhalb des Ist-Ergebnisses 2018.

Das positive Jahresergebnis 2018 spiegelt damit nicht die strukturelle Haushaltssituation wider. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei den genannten Ertragsarten wäre die Ist-Situation schlechter. Die gpaNRW sieht die Stadt Dortmund, Stand Jahresabschluss 2018, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

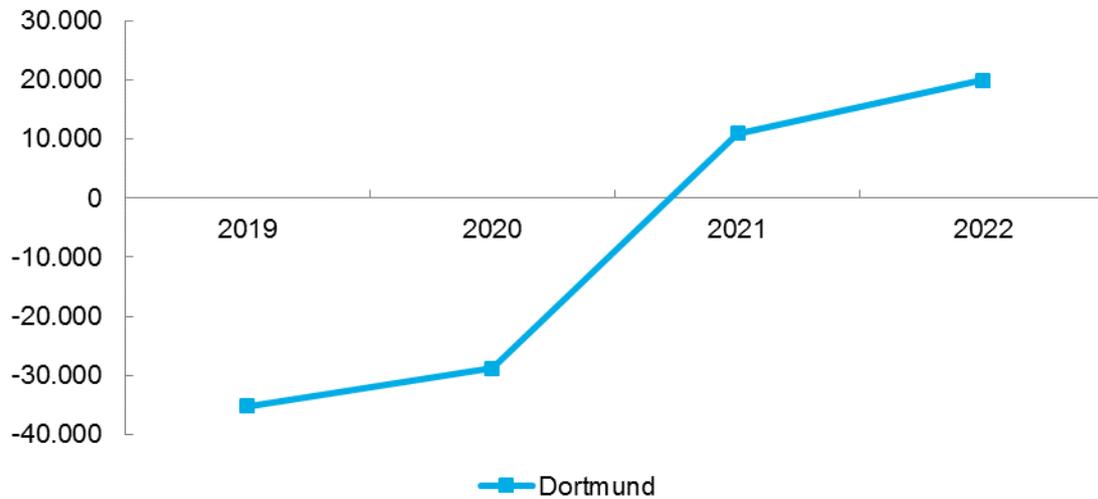
## Plan-Ergebnisse

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund plant ihre Haushaltsansätze vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Kommen bei dieser Ertragsposition allgemeine Risiken zum Tragen, ist Dortmund davon tendenziell stärker als andere Kommunen betroffen. Darüber hinaus muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen höher als geplant ausfallen können.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

### Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die Stadt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 19,9 Mio. Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, haben wir zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

### Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	370.981 (330.037)	408.379	37.398 (78.342)	2,4 (5,5)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	310.641 (269.832)	375.096	64.455 (105.264)	4,8 (8,6)
Schlüsselzuweisungen	613.414 (541.594)	760.438	147.024 (218.844)	5,5 (8,9)
Sonstige Transfererträge	202.998	121.422	-81.575	-12,1
Kostenerstattungen und -umlagen	117.407	220.133	102.725	17,0
Übrige Erträge	622.401	871.956	249.555	8,8
<b>Aufwendungen</b>				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	519.669	589.240	69.571	3,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	296.788	295.994	-795	-0,1
Landschaftsumlage	198.755	222.850	24.094	2,9
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen)	1.013.353	1.171.849	158.496	3,7

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Sonstige ordentliche Aufwendungen	242.027	227.279	-14.748	-1,6
Übrige Aufwendungen	176.726	230.282	53.556	6,8

Für schwankungsanfällige Positionen haben wir im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In unseren Analysen konzentrieren wir uns vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

## Gewerbsteuer

Die Gewerbsteuer ist eine prägende Ertragsposition für den städtischen Haushalt. In ihrer Finanzplanung geht die Stadt von steigenden Erträgen aus. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten plant sie 2022 um knapp ein Viertel höhere Einnahmen. In die Planung bezieht die Stadt dabei die positive Entwicklung 2018 ein. Zudem berücksichtigt sie die Ergebnisse der Steuer-schätzung des Bundesfinanzministeriums aus November 2018. Im Ergebnis sollen die Gewerbesteuererträge kontinuierlich ansteigen. Die Steigerungsraten entsprechen dabei jeweils den Orientierungsdaten des Landes<sup>2</sup>.

Seit 2016 haben nicht eingeplante positive Entwicklungen bei der Gewerbsteuer zu deutlichen Verbesserungen in der Haushaltswirtschaft beigetragen. Neben Einmaleffekten ist dafür insbesondere die gute Konjunktur verantwortlich. Derzeit werden zurückgehende Wachstumszahlen für Deutschland und den Euroraum prognostiziert.<sup>3</sup> Dies würde die Gewerbsteuer als höchst konjunkturabhängige Ertragsposition belasten. Es kann daher nicht von stetig steigenden Steuereinnahmen ausgegangen werden. Die Gewerbsteuer unterliegt mehr als andere Haushaltspositionen diesem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Kommt dieses zum Tragen, wird der Konsolidierungsprozess spürbar belastet werden. Insbesondere der für 2021 geplante Haushaltsausgleich kann dadurch gefährdet sein.

Darüber hinaus gehende zusätzliche Risiken sind aus der städtischen Planung nicht ersichtlich.

<sup>2</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Jahresgutachten 2018/19 vom 07. November 2018 sowie Konjunkturprognose 2019 und 2020 vom 19. März 2019

## Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern leistet einen spürbaren Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Im Vergleich zum Mittelwert erwartet die Stadt 2022 fast 40 Prozent höhere Erträge. Die Ertragsposition hängt wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Dortmund nicht beeinflusst werden. Kühlt sich die wirtschaftliche Entwicklung ab, wird dies mittelfristig negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge haben. Diese wichtige Ertragsposition birgt daher ein generelles Risiko.

Bezogen auf die Mittelwerte erwartet die Stadt eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 8,6 Prozent. Grundlage der Planung sind dabei das Jahresergebnis 2018 und die Steuerschätzung vom November 2018. Nach den Orientierungsdaten des Landes ist bei den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer bis 2021 von einer geringeren jährlichen Steigerung auszugehen. 2022 unterschreitet die Stadt die gemäß den Orientierungsdaten möglichen Steigerungsrate. Bei durchgängiger Anwendung der Orientierungsdaten ergibt sich 2022 ein um rund 4,9 Mio. Euro niedrigerer Planansatz. Die Stadt muss daher damit rechnen, dass die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern niedriger als geplant ausfallen können.

## Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen sind die mit Abstand größte Ertragsposition der Stadt. In absoluten Zahlen erhält Dortmund 2019 den höchsten Betrag aller kreisfreien Städte. Die große Bedeutung für den städtischen Haushalt setzt sich auch in der Planung fort. Mit rund 218,8 Mio. Euro leisten die Schlüsselzuweisungen den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Der Haushaltsansatz 2019 liegt auf dem Niveau der Festsetzung aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 (GFG 2019). In den Folgejahren plant die Stadt Steigerungen gem. den Orientierungsdaten des Landes.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 entgegen der ursprünglichen Erwartung zu steigenden Erträgen. Zudem hat das Land NRW in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein generelles haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition. Dabei ist zu berücksichtigen: Die Schlüsselzuweisungen haben eine besondere Bedeutung für die Ertragssituation der Stadt. 2018 machen sie mehr als ein Viertel der Erträge aus. Die Stadt rechnet damit, dass ihr Anteil bis 2022 weiter (auf rund 28 Prozent) steigt. Kommt das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko zum Tragen, ist die Stadt davon tendenziell stärker betroffen als andere Kommunen.

## Sonstige Transfererträge sowie Kostenerstattungen und –umlagen

In dem betrachteten Zeitraum gehen die sonstigen Transfererträge deutlich zurück. Sie belasten damit spürbar den Konsolidierungsprozess. Dabei ist jedoch ein Sondereffekt zu berücksichtigen: Bis 2018 hat die Stadt die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) bei

den sonstigen Transfererträgen gebucht. Ab 2019 weist sie diese Erträge unter den Kostenerstattungen und -umlagen aus. Den geringeren Transfererträgen stehen damit entsprechend höhere Kostenerstattungen und -umlagen gegenüber.

Ohne diesen Sondereffekt steigen die sonstigen Transfererträge sowie die Kostenerstattungen und –umlagen bis 2022 um zusammen 21,1 Euro an. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von durchschnittlich 1,6 Prozent. Ein zusätzliches Risiko ist in der Planung dieser Ertragspositionen nicht ersichtlich.

## **Personal- und Versorgungsaufwendungen**

Bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnet die Stadt Dortmund bis 2022 mit einem Anstieg um rund 69,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 3,2 Prozent. Damit liegt die Stadt für den Finanzplanungszeitraum deutlich oberhalb der in den Orientierungsdaten des Landes genannten Steigerungsrate. Diese beträgt jeweils 1,0 Prozent.

Für die Analyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen aussagekräftiger. Für 2019 plant die Stadt einen Anstieg der Personal- und Versorgungsaufwendungen um 7,6 Prozent. Die Steigerungsrate sinkt 2020 auf 4,0 Prozent. 2021 rechnet die Stadt sogar mit einem Rückgang um 0,4 Prozent – während sie 2022 einen erneuten Anstieg um 1,8 Prozent plant. Die Schwankungen resultieren dabei aus den geplanten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen. Die reinen Personalaufwendungen steigen in der Planung durchgehend an.

Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen werden in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen. Dies liegt zum einen an der steigenden Anzahl an Beamten. Aufgrund des Rettungsdienstbedarfsplanes weist der Stellenplan 2019 eine Vielzahl neuer Beamtenstellen des feuerwehrtechnischen Dienstes aus. Insgesamt steigen die Planstellen für Beamte von 2018 auf 2019 um 254 Stellen an. Zum anderen sind bei der Berechnung der Pensionsrückstellungen neue Sterbetafeln nach Heubeck anzuwenden. Diese berücksichtigen die gestiegene Lebenserwartung. Die daraus resultierende höhere Bewertung der Pensionsrückstellungen wird im Jahresabschluss aufwandswirksam. In der Planung hat die Stadt Dortmund diesen Sachverhalt noch nicht berücksichtigt. Es besteht daher ein Risiko, dass aufgrund der erforderlichen Zuführungen zu den Rückstellungen die Personal- und Versorgungsaufwendungen höher als geplant ausfallen. Dies gilt insbesondere ab 2021.

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

Im Eckjahresvergleich rechnet die Stadt mit leicht sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese leisten damit einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude und die Infrastruktur. Seit 2015 wendet die Stadt kontinuierlich steigende Beträge für die Unterhaltung auf. In der Haushaltsplanung bildet sie diesen Trend dagegen nicht ab. Im Vergleich zu 2019 gehen die geplanten Unterhaltungsaufwendungen bis 2022 um rund 6,2 Mio. Euro zurück.

Der Rückgang ist dabei auch einer Memorandum-Maßnahme aus dem Haushaltsplan 2019 geschuldet. Diese sieht eine prozentuale Reduzierung der Sachaufwendungen vor. Daraus resultieren ab 2019 jährlich rund 6,7 Mio. Euro geplante Minderaufwendungen. Die Stadt hat diese Einsparungen dabei nicht konkretisiert.

Seit 2015 sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen niedriger ausgefallen als ursprünglich geplant. 2018 lag das Ist-Ergebnis um rund 10,8 Mio. Euro unter dem fortgeschriebenen Haushaltsansatz. Im Jahr zuvor betrug die Unterschreitung sogar knapp 23,5 Mio. Euro. Die Stadt plant damit diese Ansätze eher vorsichtig. Sie hat dadurch die Chance, nicht eingeplante Aufwandssteigerungen ausgleichen zu können. Diese können insbesondere bei der Unterhaltung des Infrastrukturvermögens erforderlich werden. Darauf geht die gpaNRW auch im Kapitel Schulden und Vermögen ein.

### **Landschaftsumlage**

Die an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) zu zahlende Umlage erhöht sich ab 2019 kontinuierlich. Die Stadt orientiert sich bei der Planung an der ersten Modellrechnung zum GFG 2019. Jährlich steigen die Planansätze um durchschnittlich 2,9 Prozent an. Bei dieser Haushaltsposition ist daher kein zusätzliches Risiko ersichtlich.

### **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Finanzausgleich)**

Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen machen knapp ein Fünftel der Transferaufwendungen aus. Der Großteil besteht in Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sozialtransferaufwendungen.

Die Stadt Dortmund plant 2019 rund 448 Mio. Euro Zuweisungen und Zuschüsse. In den Folgejahren nehmen diese kontinuierlich zu. Durchschnittlich steigen sie dabei um 1,8 Prozent pro Jahr an. Mehr als die Hälfte der Zuweisungen und Zuschüsse kommt den kommunalen Sonderrechnungen zugute. Bei einem relevanten Teil der Zahlungen handelt es sich um freiwillige Leistungen. Auf diese kann die Stadt Einfluss nehmen. Insofern sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko bei der Planung dieser Ergebnispositionen. Auf die Zuweisungen und Zuschüsse geht die gpaNRW auch im Kapitel Finanzanlagen ein.

Die Sozialtransferaufwendungen belaufen sich auf rund 588 Mio. Euro. Ein großer Teil der damit zu finanzierenden Aufgaben ist durch Bundes- und Landeszuweisungen bzw. Kostenerstattungen gegenfinanziert. 2020 rechnet die Stadt mit einer Zunahme der Aufwendungen von 4,5 Prozent. Die Finanzplanung der Folgejahre sieht Steigerungsraten von 3,1 und 3,3 Prozent vor. Die Orientierungsdaten des Landes weisen jeweils 2,0 Prozent Zunahme aus.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei der Planung der Transferaufwendungen ist daher nicht ersichtlich.

### **Sonstige ordentliche Aufwendungen**

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sollen bis 2022 um fast 14,8 Mio. Euro zurückgehen. Sie leisten damit einen spürbaren Konsolidierungsbeitrag. Rund zwei Drittel des Ansatzes

(160,6 Mio. Euro) schreibt die Stadt dabei ab 2020 unverändert fort. Davon entfallen ca. 129 Mio. Euro auf die ordentlichen Aufwendungen für die Abfallwirtschaft und die Straßenreinigung. Diesem Ansatz stehen entsprechende Erträge aus Gebühren und Kostenerstattungen gegenüber. Diese plant die Stadt korrespondierend – d.h. ebenfalls gleichbleibend.

Unveränderte Ansätze weist die Stadt zudem bei den Abschreibungen auf Forderungen und den Wertberichtigungen aus. Diese plant sie zudem deutlich niedriger als die Ist-Ergebnisse 2018. Mit zusammen rund 8,2 Mio. Euro haben diese Positionen den größten Anteil am geplanten Rückgang der sonstigen ordentlichen Aufwendungen. In den vergangenen Jahren sind die Wertberichtigungen und die Abschreibungen auf Forderungen regelmäßig höher ausgefallen als ursprünglich geplant. Allerdings verhält es sich bei den Erträgen aus der Auflösung oder Herabsetzung von Wertberichtigungen ähnlich. Auch dabei erzielt die Stadt stets höhere Erträge als in der Haushaltsplanung. Den Risiken aus der Planung der Aufwendungen stehen damit entsprechende Chancen aus den Erträgen gegenüber.

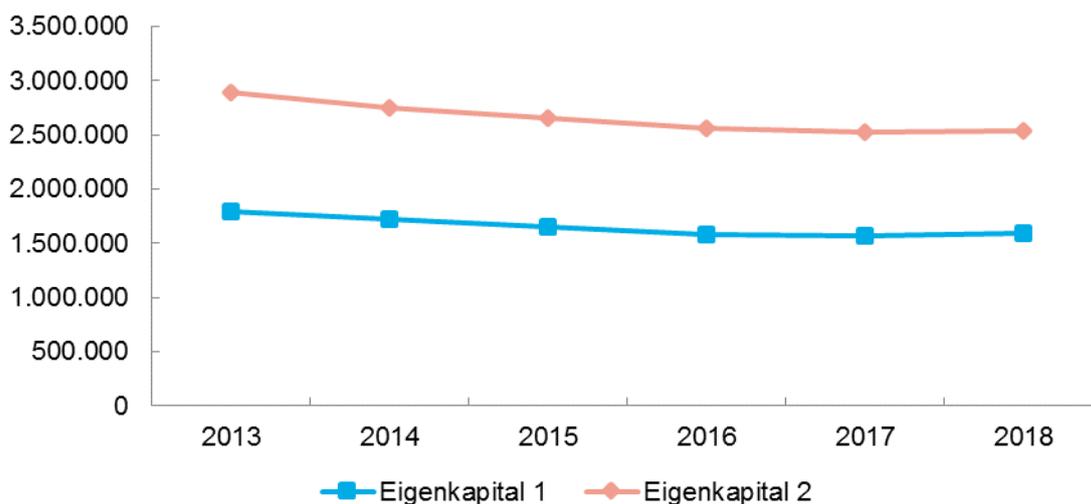
## Eigenkapital

### → Feststellung

Das Eigenkapital der Stadt Dortmund ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Eigenkapitalausstattung ist trotzdem überdurchschnittlich. Eine drohende Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

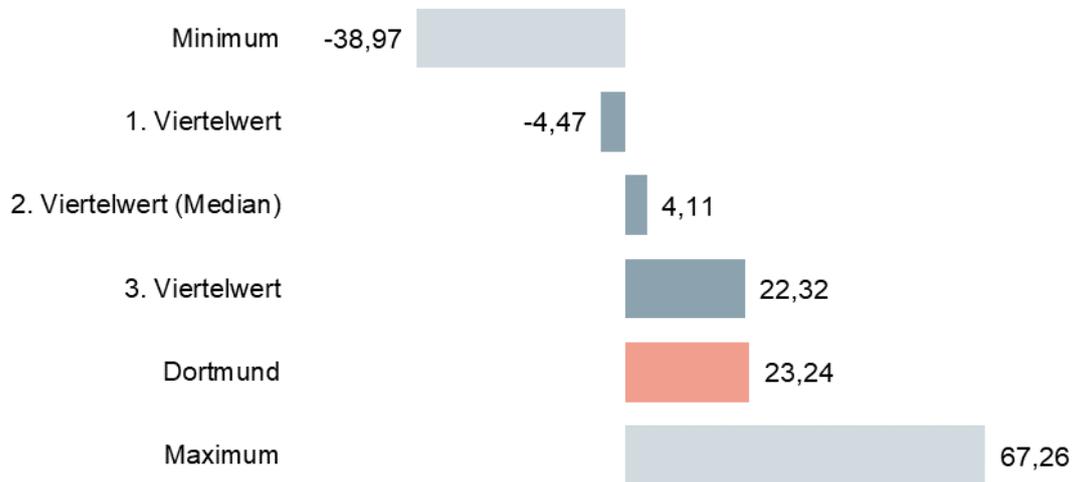
### Eigenkapital in Tausend Euro



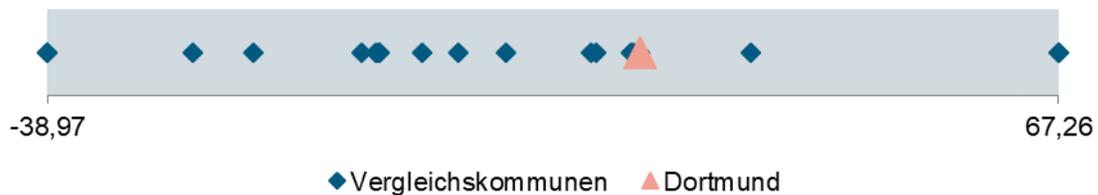
Seit 2013 geht das Eigenkapital der **Stadt Dortmund** absolut und auf die Bilanzsumme bezogen kontinuierlich zurück. Ursächlich dafür sind vor allem die stetig negativen Jahresergebnisse. Damit setzt sich der nach der Umstellung auf das neue kommunale Finanzmanagement

begonnene Eigenkapitalverzehr fort. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital um mehr als ein Drittel verringert (Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz 2006: 2,4 Mrd. Euro).

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
23,10	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Eigenkapitalquoten nehmen wie bei den meisten Kommunen in NRW tendenziell ab. Die Stadt Dortmund lebt von ihrer Substanz. Anders als bei den meisten anderen kreisfreien Städten ist es Dortmund noch nicht gelungen, diesen Negativtrend umzukehren. Trotzdem gehört sie durchgehend zu der Hälfte der Vergleichsstädte mit den höheren Eigenkapitalquoten. Bei der Eigenkapitalquote 1 haben sogar mehr als drei Viertel der kreisfreien Städte schlechtere Werte. Die vergleichsweise gute Positionierung liegt auch daran, dass der Eigenkapitalverzehr zwar stetig aber langsamer als bei den meisten anderen Städten erfolgt.

Auf Konzernebene zeigt sich eine schlechtere Eigenkapitalausstattung. Auch hier gehen die Quoten zurück. Beim Gesamteigenkapital 1 gehört Dortmund durchgehend zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit der höheren Quote. Unter Einbeziehung der Sonderposten (Gesamteigenkapitalquote 2) erreicht die Stadt ab 2014 nur noch unterdurchschnittliche Werte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte den Eigenkapitalverzehr schneller als geplant stoppen. Dadurch erhöht sie die Chance, auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein Haushaltssicherungskonzept vermeiden zu können.

## Schulden und Vermögen

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat eine überdurchschnittliche Gesamtverschuldung. Großen Anteil daran haben die steigenden Liquiditätskredite im Kernhaushalt. Diese sind ein hohes Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund muss bei ihren Straßen und Gebäuden mit zunehmendem Investitionsbedarf rechnen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft wird Dortmund die dafür erforderliche Liquidität auch mit neuen Darlehen bereitstellen müssen.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

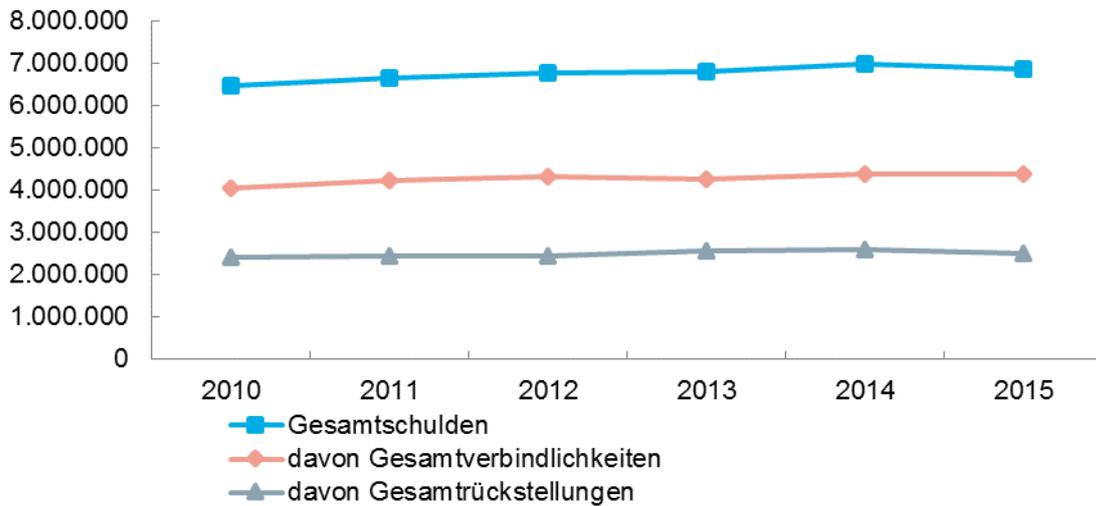
Im Kernhaushalt weist die **Stadt Dortmund** eine unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung auf:

### Schulden je Einwohner in Euro 2018

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.274	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

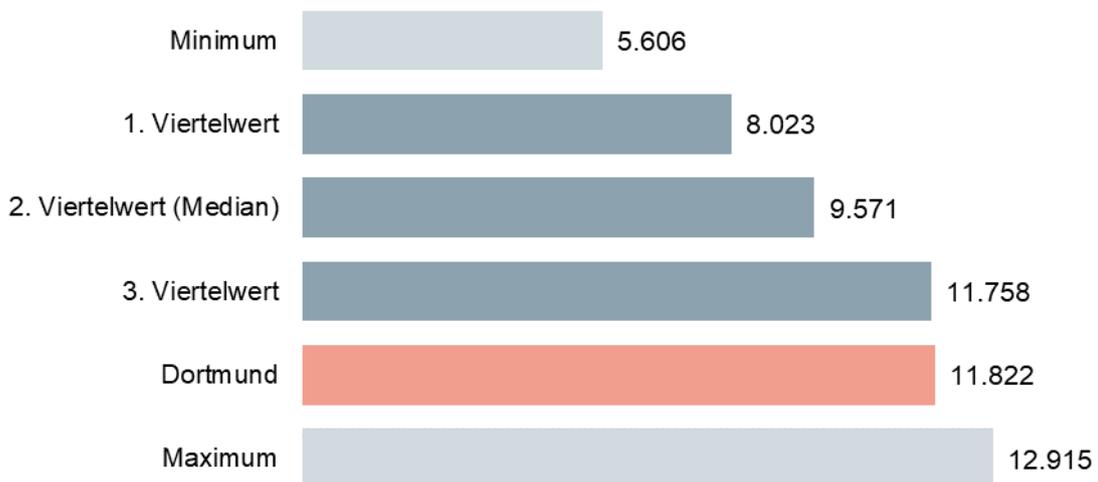
Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

### Gesamtschulden in Tausend Euro



In dem betrachteten Zeitraum nimmt die Verschuldung des Konzerns Stadt Dortmund um rund 6,3 Prozent zu. Wesentlichen Anteil daran hat die Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung. Diese sind zum überwiegenden Teil dem Kernhaushalt zugeordnet. Dortmund gehört dabei durchgängig zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Gesamtverschuldung je Einwohner.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015<sup>4</sup>



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten. Die Werte verteilen sich wie folgt:

<sup>4</sup> Für die Folgejahre stehen noch nicht genügend Vergleichsdaten zur Verfügung.



Die Stadt Dortmund hat wesentliche Vermögenspositionen ausgegliedert. Dies betrifft vor allem die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Stadtentwässerung sowie Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund. Diesen sind das Abwasservermögen sowie die Sportanlagen und Schwimmbäder zugeordnet. Mit dem Vermögen hat die Stadt auch Schulden ausgelagert. Rund 41 Prozent der städtischen Gesamtschulden entfallen auf die ausgegliederten Aufgabenbereiche. Auf den Kernhaushalt bezogen liegt die Pro-Kopf-Verschuldung auf einem durchschnittlichen Niveau.

## Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten machen fast zwei Drittel der Gesamtschulden aus.

### Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahl	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	4.242.832	4.381.775	4.368.674	k.A.	k.A.	k.A.
davon Anleihen	0,00	100.000	100.000	k.A.	k.A.	k.A.
davon Investitionskredite	2.357.819	2.434.802	2.363.149	k.A.	k.A.	k.A.
davon Liquiditätskredite	1.447.315	1.403.939	1.478.094	k.A.	k.A.	k.A.
davon sonstige Verbindlichkeiten	191.111	136.477	118.431	k.A.	k.A.	k.A.
<b>nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Dortmund</b>						
Verbindlichkeiten	2.471.960	2.524.011	2.626.968	2.739.740	2.724.746	2.723.950
davon Anleihen	0,00	100.000	100.000	220.000	360.000	260.000
davon Investitionskredite	798.857	770.719	771.078	835.928	765.050	710.228
davon Liquiditätskredite	1.378.641	1.369.170	1.468.251	1.399.852	1.291.328	1.401.943
davon sonstige Verbindlichkeiten	108.453	118.366	124.433	118.230	113.509	124.369

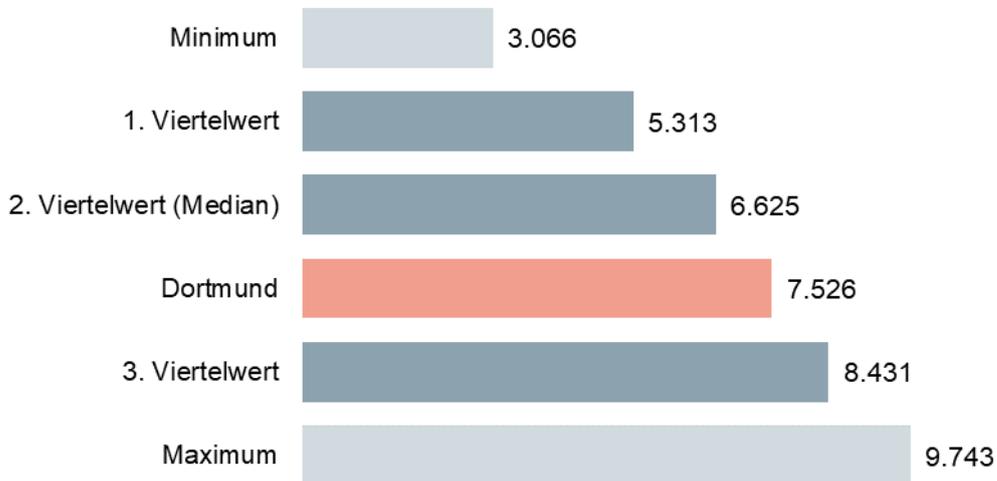
Dabei sind die Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt unterdurchschnittlich.

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.644	484	4.270	5.030	6.047	10.194	17

Auf Konzernebene verschlechtert sich die Positionierung im interkommunalen Vergleich:

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Mehr als die Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten sind langfristige Investitionsdarlehen. Im Eckjahresvergleich sind sie geringfügig zurückgegangen. Dies liegt an der positiven Entwicklung im Kernhaushalt. Rund ein Drittel der Investitionsdarlehen sind im städtischen Haushalt bilanziert. In den dargestellten sechs Jahren hat die Stadt diese um ca. 115 Mio. Euro (13 Prozent) reduziert. In den Ausgliederungen sind sie dagegen angestiegen. Die positive Entwicklung im Kernhaushalt setzt sich fort. Bis 2018 hat die Stadt die Investitionskredite um weitere 60,9 Mio. Euro zurückgeführt.

Bei den kurzfristigen Liquiditätskrediten zeigt sich ein gegenläufiger Trend. Seit 2010 sind diese im Kernhaushalt um mehr als ein Viertel angestiegen. Die Stadt hat für einen Teil ihrer Kassenkredite längerfristige Zinsvereinbarungen getroffen. Dazu zählen auch Anleihen und Scheindarlehen. Dies trägt zu einer nur leicht überdurchschnittlichen kurzfristigen Verbindlichkeitsquote bei. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die aus den Verbindlichkeiten erwachsende Haushaltsbelastung relativ gering. Die Zinsaufwendungen betragen 2018 rund 31,8 Mio. Euro. Trotz gestiegener Verbindlichkeiten sind dies ca. 23,4 Mio. Euro weniger als 2010. Bei der Zinslastquote liegt Dortmund deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Für Teile der Kredite ist dadurch der niedrige Zinssatz mittelfristig gesichert. Trotzdem erwächst allein aus dem Volumen der Verbindlichkeiten ein hohes Risiko für den Haushalt. Auf diesen Sachverhalt

weist die Stadt selbst im Vorbericht zum Haushaltsplan 2019 hin. So hätte ein um 0,5 Prozentpunkte höheres Zinsniveau rund 8,1 Mio. Euro höhere Zinsaufwendungen für die Liquiditätskredite zur Folge. Auch wenn dieser Betrag nicht sofort in vollem Umfang wirksam wird, wäre ein Zinsanstieg eine erhebliche zusätzliche Belastung für den Haushalt.

Die sonstigen Verbindlichkeiten enthalten zudem erhaltene Anzahlungen. Diese bilanziert die Stadt für noch nicht zweckentsprechend verwendete Investitionszuwendungen. Bei einer fertiggestellten Investition erfolgt eine Umbuchung in die Sonderposten. Danach mindern sie durch die ertragswirksame Auflösung nachhaltig die Belastung aus den Abschreibungen. Zu beachten ist jedoch, dass die erhaltenen Anzahlungen nicht mehr mit Liquidität hinterlegt sind. Die 2018 ausgewiesenen 159,1 Mio. Euro stehen nur noch buchungstechnisch zur Verfügung. Die Mittel wurden bereits für laufende Auszahlungen benötigt. Sollen die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für Investitionen verwendet werden, muss die Stadt erneut für Liquidität sorgen. Um dies ohne zusätzliche Liquiditätskredite realisieren zu können, ist die Stadt auf eine weiterhin positive Entwicklung der Finanzrechnung angewiesen.

### Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2013 bis 2018 läuft bei der Stadt Dortmund ein Finanzmittelfehlbetrag von 235,2 Mio. Euro auf. Dies liegt vornehmlich an den durchgehend negativen Salden aus Investitionstätigkeit. Aus dem laufenden Geschäft heraus erzielt die Stadt erstmals 2017 Überschüsse. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verbessert sich seit 2015 stetig.

Trotz der positiven Entwicklung ist die städtische Selbstfinanzierungskraft unterdurchschnittlich. Die meisten kreisfreien Städte konnten ihren Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit stärker verbessern als Dortmund. Bei den Beteiligungen ist die Liquiditätslage deutlich besser. Auf Konzernebene erzielt die Stadt durchgehend positive Cashflows aus laufender Geschäftstätigkeit.

### Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-78.343	-59.170	-27.643	122.723
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-157.716	-170.231	-138.649	-112.527
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>-236.059</b>	<b>-229.401</b>	<b>-166.292</b>	<b>10.196</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	74.770	85.512	59.652	35.050
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-161.289</b>	<b>-143.889</b>	<b>-106.640</b>	<b>45.246</b>

In der Haushaltsplanung rechnet die Stadt mit einer weiterhin angespannten Liquiditätslage. Erst 2022 erwartet sie in die Entschuldung der kurzfristigen Verbindlichkeiten eintreten zu können. Bis dahin sollen die Liquiditätskredite ansteigen. 2021 weist die Stadt einen geplanten Bedarf von über 1,6 Mrd. Euro aus. Grund dafür sind die bis 2021 ausgewiesenen negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Aus dem laufenden Geschäft heraus kann sie damit auch keine Investitionsdarlehen anteilig ersetzen. Dortmund rechnet daher mit einem steigenden Kreditbedarf. Bis 2022 sollen die Investitionskredite auf rund 1,2 Mrd. Euro ansteigen. Dies entspricht einer Netto-Neuverschuldung von ca. 268 Mio. Euro. Die Stadt trägt damit auch dem

zunehmenden Investitionsbedarf Rechnung. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen ein.

Nach dem ersten Managementbericht 2019 deutet sich eine weniger schlechte Entwicklung an. Nach den Prognosen kann es der Stadt sogar gelingen, den Bedarf an Liquiditätskrediten zu verringern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin daraufhin hinarbeiten, das laufende Geschäft aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Sie sollte anstreben, früher als geplant den Bestand an Liquiditätskrediten zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als die konjunkturelle Entwicklung derzeit dafür noch sehr günstige Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt.

## Rückstellungen

Im Kernhaushalt bestehen die Schulden zu mehr als einem Drittel aus Rückstellungen.

### Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	1.079.076	1.076.982	1.110.886	1.144.806	1.187.091	1.237.327
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	2.413	11.778	12.097	12.029	12.019	11.821
Instandhaltungsrückstellungen	18.727	14.672	13.924	13.200	17.336	17.109
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	265.291	247.085	273.284	257.662	284.946	271.142
<b>Rückstellungen</b>	<b>1.365.508</b>	<b>1.350.517</b>	<b>1.410.191</b>	<b>1.427.697</b>	<b>1.501.393</b>	<b>1.537.399</b>

Die Rückstellungen nehmen im Betrachtungszeitraum um rund 171,9 Mio. Euro (12,6 Prozent) zu. Den größten Anteil daran haben die Pensionsrückstellungen. Im Durchschnitt beträgt deren jährliche Steigerung 2,8 Prozent. 2018 sind fast ein Drittel der Schulden in den Versorgungsansprüchen der Bediensteten gegenüber der Stadt Dortmund begründet. Diese sind nicht gegenfinanziert. Die künftigen Versorgungszahlungen muss die Stadt aus dem laufenden Geschäft heraus bestreiten. Dies wird voraussichtlich zu einer zusätzlichen Belastung der Liquiditätslage führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Dadurch kann die Stadt rechtzeitig einen erhöhten Liquiditätsbedarf erkennen und diesen in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.

## Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Städte, die in der Ver-

gangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Stadt, die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens ziehen wir die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzen wir die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle*)		GND Stadt Dortmund	Durchschnittl. RND zum 31.12.2017	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2017
	von	bis				
Kindergärten/ Kindertagesstätten massiv	40	80	40	31	21,8	59.395.121
Schulgebäude und Schulsporthallen, massiv	40	80	40	19	53,8	523.038.776
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	40	17	58,0	9.299.041
Feuer- und Rettungswachen, Feuerwehrgerätehäuser	40	80	40	16	60,3	23.058.825
Wohngebäude	50	80	50	18	66,4	14.813.796
Straßen	25	60	40	6	85,0	226.860.574
Abwasserkanäle	50	80	80	42	47,3	797.779.768

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer, jeweils gewichtet und in Jahren

\*) NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW)

Die Stadt Dortmund hat für ihre Gebäude und die Straßen eher kurze Nutzungsdauern festgelegt. Tendenziell erhöhen kurze Gesamtnutzungsdauern die jährliche Belastung der Ergebnisrechnung durch Abschreibungen. Die Stadt Dortmund hat allerdings eine vergleichsweise niedrige Abschreibungsintensität. In den letzten sechs Jahren betragen die Abschreibungen durchschnittlich 4,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Dies liegt zum einen daran, dass Dortmund mit den Abwassereinrichtungen eine große Vermögensposition aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat. Zum anderen sind viele Vermögensgegenstände (insbesondere Straßenabschnitte) bereits zu 100 Prozent abgeschrieben.

Daneben sind die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge eine weitere Entlastung. Die Drittfinanzierungsquote liegt durchschnittlich bei 52,2 Prozent. Damit gehört Dortmund deutlich zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit der höheren Quote. Die Stadt hat dadurch nur eine unterdurchschnittliche Nettobelastung aus den Vermögenswerten zu tragen.

Kurze Gesamtnutzungsdauern verringern zudem das Risiko vorzeitiger Abschreibungen und Reinvestitionsbedarfe. Insofern sind die teilweise hohen Anlagenabnutzungsgrade zu relativieren. Trotzdem hat die Stadt in den letzten Jahren nicht genügend investiert, um ihre Vermögenswerte zu erhalten. Im Durchschnitt erreicht sie eine Investitionsquote von 69,8 Prozent. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch die Investitionen in Finanzanlagen in die Berechnung einbezogen sind. In diesem Bereich hat die Stadt in den letzten Jahren neue Vermögenswerte geschaffen. Die durchschnittliche Investitionsquote der Finanzanlagen liegt bei 149,2 Prozent. Die entsprechenden Quoten für das Gebäude- und das Straßenvermögen liegen jeweils deutlich unter 100 Prozent. Jedoch ist dieser Wert mittel- bis langfristig erforderlich, um die Verluste aus Abgängen und Abschreibungen nachhaltig auszugleichen. Darauf geht die gpaNRW im Folgenden ein.

## **Straßen**

Das städtische Straßenvermögen ist überaltert. Darauf lässt nicht nur der hohe Anlagenabnutzungsgrad schließen. Mehr als drei Viertel der Straßenabschnitte sind bereits zu 100 Prozent abgeschrieben. D.h. sie haben das Ende ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht bzw. überschritten. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Die Stadt Dortmund hat dies erkannt und reagiert. 2013 hat sie eine Infrastrukturoffensive gestartet. Ziel ist es, die Budgets für Unterhaltung und investive Straßenerneuerung nachhaltig zu erhöhen. Die Stadt will dadurch den Werteverzehr stoppen und systematisch den Wert der erforderlichen Infrastruktur erhalten. Gleichwohl geht der Bilanzwert des Straßennetzes mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen zunächst weiter zurück. 2016 ist dieser rund 30,3 Mio. Euro (11,1 Prozent) niedriger als 2013. Erst seit 2017 nimmt das städtische Straßenvermögen langsam wieder zu.

Zur Finanzierung der Bau- und Sanierungsmaßnahmen sieht die Stadt vorrangig Fördermittel, daneben aber auch Investitionsdarlehen vor. Die erforderliche Ertüchtigung des Straßennetzes wird den städtischen Haushalt in den nächsten Jahren spürbar belasten.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht Verkehrsflächen.

## **Gebäude**

Das Gebäudevermögen ist seit 2013 um rund 76,6 Mio. Euro (7,4 Prozent) zurückgegangen. Ursächlich dafür ist eine insgesamt niedrige Investitionsquote. Bei den städtischen Gebäuden beträgt diese in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 46,8 Prozent. Grundlage für die Planung der Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen ist die gesamtstädtische Bedarfs- und

Maßnahmenliste (BeMa). Diese schreibt die Stadt jährlich fort. Ziel ist es, die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen optimal zur Ertüchtigung des städtischen Gebäudeportfolios einzusetzen. Dabei verläuft die Entwicklung bei den einzelnen Gebäudearten unterschiedlich.

Die mit Abstand meisten Vermögenswerte sind bei den Gebäuden in den Schulen gebunden. Hier verzeichnet die Stadt einen Vermögensverzehr von rund 73,5 Mio. Euro (10,3 Prozent). In den letzten Jahren hat sie ihre Bemühungen verstärkt, den Sanierungs- und Investitionsstau abzubauen. Auch in den nächsten Jahren plant die Stadt weitere Investitionen in ihre Schulen. Im Haushaltsplan 2019 sieht sie rund ein Viertel des Investitionsvolumens für Schulträgeraufgaben vor. Bei der Finanzierung setzt sie vornehmlich auf Drittmittel. Die Stadt profitiert dabei von entsprechenden Förderprogrammen wie dem KInvFG-II<sup>5</sup> und „Gute Schule 2020“. Bei den Schulen sind damit keine besonderen Risiken aus unvorhergesehenen Sanierungserfordernissen und damit einhergehenden Finanzierungsbedarfen ersichtlich.

Den wertmäßig zweitgrößten Gebäudebestand machen die Tageseinrichtungen für Kinder aus. Hier ist die Stadt bezogen auf den Zustand der vorhandenen Gebäude gut aufgestellt. Dies unterstreicht der niedrige Anlagenabnutzungsgrad von knapp 22 Prozent. Seit 2013 hat sich der Gebäudewert durch Investitionen erhöht. Die Investitionstätigkeit trägt dabei den Betreuungszielen Rechnung. Kinder unter drei Jahren sollen zu 41 Prozent mit Plätzen in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege versorgt werden. Bei Kindern über drei Jahren soll die Quote 100 Prozent betragen. Zudem erhöhen sich die Kinderzahlen aufgrund steigender Geburten und Zuzüge. Auch künftig plant die Stadt daher weitere Investitionen in den Gebäudebestand. Zur Finanzierung wird sie dabei auch auf neue Investitionsdarlehen zurückgreifen müssen.

Auch bei den weiteren Gebäuden sieht die BeMa umfangreiche Investitionen in den nächsten Jahren vor. Dies umfasst beispielsweise die Sanierung

- der Turn- und Gymnastikhallen,
- der Seniorenbegegnungsstätten,
- der Jugendfreizeitstätten,
- der Tiefgaragen sowie
- die Erweiterung der Feuerwehrwachen.

Zudem ist die Erneuerung von Verwaltungsgebäuden geplant. Dies umfasst u.a. die Sanierung des Rathauses und des Sozialamtes. Die Finanzierung der Investitionen wird zu einem relevanten Teil durch zusätzliche Darlehen erfolgen müssen.

<sup>5</sup> Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW), Kapitel 2 vom 19.01.2018 – GV.NRW.S.16 („Schulsanierungsprogramm“)

## Abwasservermögen

Die Stadt hat ihre Abwasserbeseitigung seit dem 01.01.2014 in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtentwässerung organisiert. In diesem Zuge hat sie rund 856,6 Mio. Euro Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen an den Eigenbetrieb übertragen. In den folgenden vier Jahren hat sich der Bilanzwert des Abwasservermögens auf ca. 860,4 Mio. Euro erhöht.

Grund dafür sind regelmäßige Investitionen in die Sanierung und den Neubau der städtischen Abwasserinfrastruktur. Die Stadtentwässerung hat 2017 eine Sanierungsstrategie erarbeitet. Ziel ist es, zunächst eine hydraulische und bauliche Bestandserfassung durchzuführen. Darauf aufbauend wird das Abwassernetz saniert. Die Stadt plant die dafür erforderlichen Investitionen jährlich zu steigern. Grundlage ist dabei das Abwasserbeseitigungskonzept. In der sechsten Fortschreibung sieht dieses von 2019 bis 2024 Baumaßnahmen von insgesamt 217,8 Mio. Euro vor.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad von 47,3 Prozent weist auf eine ausgewogene Altersstruktur des Abwasservermögens hin. Die geplanten Investitionen werden den Zustand weiter verbessern. Die dafür erforderlichen Darlehen finanziert die Stadt aus dem Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Dortmund die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadtverwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachten wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen umgeht.

### Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hält nicht alle gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung der Gesamtabchlüsse ein.

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund verfügt über ein detailliertes Controlling System. Dieses liefert ihr zeitgerecht die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Fachbereichs- bzw. Amtsleitungen einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Hierüber sollten sie unterjährig dem Oberbürgermeister und dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte der Oberbürgermeister bzw. der Kämmerer den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Wie schon in den Vorjahren hat die **Stadt Dortmund** ihre Haushaltssatzung 2019 im Januar bei der Bezirksregierung Arnsberg angezeigt. Damit hält sie regelmäßig die gesetzliche Frist um wenige Tage nicht ein.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2018 wurde fristgerecht dem Rat zur Feststellung zugeleitet. Bei den Gesamtabchlüssen ist ihr dies noch nicht gelungen. Den Gesamtabchluss 2015 hat sie erst im Dezember 2018 festgestellt.

Trotz der nicht fristgerechten Anzeige der Haushaltspläne und Aufstellung der Gesamtabchlüsse verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür ist ein auf Ebene der Fachbereiche, Dezernate und der Kämmerei durchgeführtes Controlling.

Monatlich erhält die Kämmerei aus den Fachbereichen Berichte zur Haushaltsbewirtschaftung. Dies beinhaltet Prognosen der Entwicklung bis zum Jahresende. Die Kämmerei überwacht damit die Budgeteinhaltung. Relevanten Abweichungen kann mit geeigneten Maßnahmen (Deckungsvorschläge, Haushaltssperre, etc.) begegnet werden. Der Verwaltungsvorstand ist damit regelmäßig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert.

Die Stadt aggregiert darüber hinaus die laufende Budgetüberwachung in regelmäßige Managementberichte. Vier- bis fünfmal im Jahr erstellt die Stadt diese für den Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften sowie die Kommunalaufsicht. Die Managementberichte enthalten u.a.

- eine Darstellung der Entwicklung der Verbindlichkeiten (incl. Eigenbetriebe und Sondervermögen),
- Prognosen zur Entwicklung der Haushaltssituation,
- Erläuterungen der wesentlichen erwarteten Veränderungen im Vergleich zum Planansatz auf Ämterebene und für den Personalaufwand im Kernhaushalt,
- Angaben zum Bewirtschaftungsstand und Prognosen der Investitionstätigkeit und des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes sowie
- Erläuterungen zu weiteren Themenfeldern aus den Bereichen Soziales und Jugend.

Darüber hinaus enthält der Bericht eine Übersicht über die haushaltswirtschaftlichen Risiken und Chancen. Dabei schätzt die Stadt auch deren Eintrittswahrscheinlichkeit, das Schaden- bzw. Nutzenpotenzial sowie die Risiko- bzw. Chanceneinstufung ein. Die Entscheidungsträger erhalten damit zeitnah die relevanten Informationen, welche sie zur Steuerung des Haushalts benötigen.

## Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund konnte in den vergangenen Jahren Aufwandssteigerungen teilweise durch höhere Erträge und Einsparungen ausgleichen. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Darauf kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und

Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs. Zudem rechnen wir Sondereffekte heraus.

Bei der **Stadt Dortmund** berücksichtigt die gpaNRW als Sondereffekte insbesondere

- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- außerplanmäßige Erträge aus der Auflösung von Sonderposten,
- Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen,
- außerplanmäßige Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf Forderungen sowie
- sonstige Erträge und Aufwendungen.

Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in der Tabelle 11 dar.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse ist wie bei den meisten Kommunen negativ. Von 2011 bis 2018 verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse um rund 210 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich in dem Zeitraum um mehr als 155 Mio. Euro. Die positive Ergebnisentwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen des Finanzausgleichs und der Gewerbesteuer getragen.

Daneben verzeichnet die Stadt Dortmund allerdings auch Verbesserungen bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Seit 2011 sind diese um ein Viertel (rund 230,9 Mio. Euro) angestiegen. Großen Anteil daran haben

- die Grundsteuern und sonstige Gemeindesteuern (44,8 Mio. Euro) sowie
- die Finanzerträge (40 Mio. Euro).

Zudem ergeben sich deutlich höhere Transfererträge (ca. 128,6 Mio. Euro). Diesen stehen jedoch in den meisten Fällen entsprechende Mehraufwendungen gegenüber.

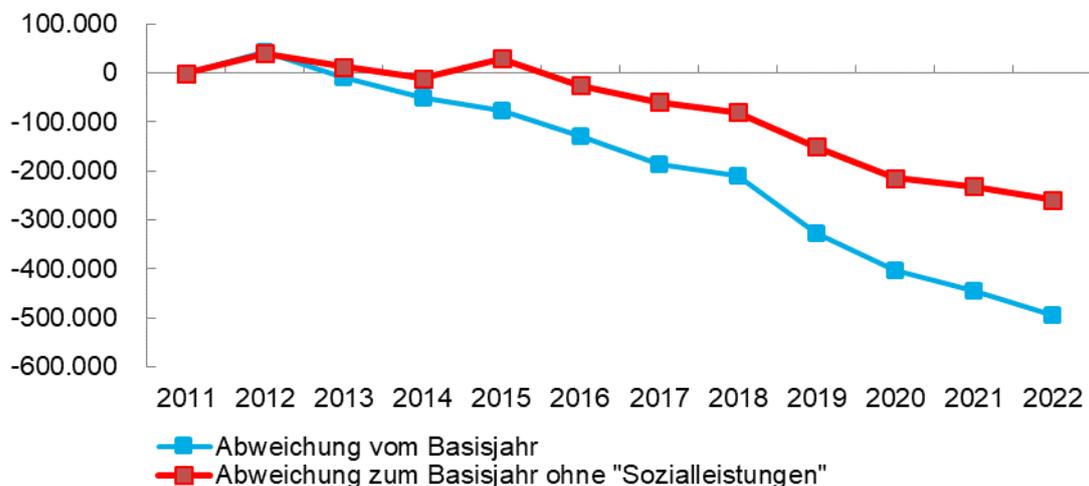
Die nicht bereinigten Aufwendungen nehmen im gleichen Zeitraum ebenfalls um gut 25 Prozent zu. Absolut beträgt der Anstieg 494,5 Mio. Euro. Belastend wirken hierbei insbesondere Transferaufwendungen (474,4 Mio. Euro) sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen (108,6 Mio. Euro). Die Aufwandssteigerungen konnte die Stadt durch Verbesserungen bei

- den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (- 67,4 Mio. Euro),
- den bilanziellen Abschreibungen (- 35,2 Mio. Euro) und
- den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen (- 24,6 Mio. Euro)

teilweise ausgleichen.

Bei der Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse ist zudem eine Besonderheit zu berücksichtigen: Die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis zusätzlich differenziert dar. Dazu ziehen wir die Teilergebnisse der o.g. Produktbereiche und die Landschaftsumlage von den bereinigten Jahresergebnissen ab. Die Berechnung bildet die gpaNRW im Anhang in der Tabelle 12 ab. Bei der differenzierten Betrachtung bleiben damit die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit den wesentlichen sozialen Leistungen außen vor. Ausgehend vom Basisjahr 2011 stellt sich die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse folgendermaßen dar:

### Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ entwickelt sich das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 130,3 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 61,4 Mio. Euro
- Landschaftsumlage: 63,4 Mio. Euro
- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 5,5 Mio. Euro

Die ungünstige Sozialstruktur nimmt damit großen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Die Belastungen sind dabei in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Allerdings: Auch ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2018 ist es rund 79,4 Mio. Euro niedriger als im Basisjahr 2011. Verbesserungen werden aufgrund negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen im Steuerungstrend nicht sichtbar. Dazu tragen insbesondere folgende Entwicklungen bei:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind 2018 um mehr als ein Viertel (ca. 108,6 Mio. Euro) höher als sieben Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,4 Prozent.
- Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens verdreifachen sich. Mit 44,9 Mio. Euro in 2018 sind sie rund 30,7 Mio. Euro höher als 2011.
- Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen steigen bereinigt um 17,9 Prozent (ca. 34,8 Mio. Euro). Wesentlichen Anteil haben daran die Mieten und Pachten für städtische Immobilien. Diese erhöhen sich um rund 20,4 Mio. Euro.

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse noch einmal deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher als Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt gewertet werden.

Ab 2019 sinkt die Trendkurve stetig. In der Haushaltsplanung geht die Stadt dagegen von einer kontinuierlichen Verbesserung der Jahresergebnisse aus. Die Planannahmen setzen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

## Ermächtigungsübertragungen

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund überträgt Ausgabeermächtigungen ins Folgejahr. Bei den ordentlichen Aufwendungen und den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nehmen diese nur einen geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Die investiven Auszahlungsermächtigungen beinhalten dagegen zu mehr als einem Drittel übertragene Mittel aus den Vorjahren.

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht geregelt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Einzahlungen und Auszahlungen sollte sie in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

## Ordentliche Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	1.997.199	2.128.545	2.307.725	2.392.399	2.420.329

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Fortgeschriebener Ansatz - Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	1.967.234	2.075.454	2.294.101	2.402.331	2.414.203
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (ordentliche Aufwendungen) in Prozent</b>	<b>101,5</b>	<b>102,6</b>	<b>100,6</b>	<b>99,6</b>	<b>100,3</b>
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	1.946.193	2.037.210	2.171.884	2.235.090	2.278.939
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	2.078.025	2.173.779	2.380.461	2.459.893	2.492.336
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) in Prozent</b>	<b>93,7</b>	<b>93,7</b>	<b>91,2</b>	<b>90,9</b>	<b>91,4</b>

Die **Stadt Dortmund** hat in den betrachteten Jahren jeweils mehr Aufwendungen geleistet, als sie in ihren Haushaltsplänen veranschlagt hat. Ausnahme ist lediglich 2017. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit plant sie dagegen in ausreichender Höhe ein.

Die Stadt überträgt nicht genutzte Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Durchschnittlich machen die Übertragungen von 2014 bis 2018 jährlich rund 8,6 Mio. Euro aus. Die Planansätze hat die Stadt dadurch um ca. 0,4 Prozent erhöht. Im interkommunalen Vergleich bewegt sie sich damit auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau.

#### Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2017



Konsumtive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in deutlich höherem Umfang. Diesen hat sie allerdings ab 2016 spürbar reduziert. Von 2016 bis 2018 machen die Übertragungen durchschnittlich 28,5 Mio. Euro aus. Ihre Planansätze hat die Stadt dadurch um durchschnittlich 1,2 Prozent erhöht.

#### Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2017



Bei den investiven Auszahlungen erreichen die Ermächtigungsübertragungen ein deutlich höheres Niveau.

### Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	80.334	110.627	144.238	103.818	131.313
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	198.211	234.070	313.662	320.741	352.706
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent	40,53	47,26	45,99	32,37	37,23

Die Stadt Dortmund schöpft in den betrachteten Jahren ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen zu durchschnittlich 41 Prozent aus. Regelmäßig überträgt sie investive Auszahlungsermächtigungen in Folgejahr. Von 2014 bis 2018 belaufen sich diese auf durchschnittlich 109 Mio. Euro jährlich. Dabei hat der Umfang der Übertragungen in den letzten Jahren zugenommen. Durchschnittlich machen diese rund 39 Prozent des fortgeschriebenen Haushaltsansatzes aus.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Die Stadt begründet die geringe Ausschöpfung der Haushaltsansätze mit unzureichenden Kapazitäten sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Baubranche. Häufig können daher Maßnahmen nicht oder nicht so schnell wie geplant umgesetzt werden. Auch 2019 rechnet die Stadt damit, ihr Investitionsbudget nicht vollständig ausschöpfen zu können. Nach dem 1. Managementbericht 2019 prognostiziert sie sowohl für den Haushaltsansatz als auch für die übertragenen Ermächtigungen nur eine teilweise Inanspruchnahme.

Zuständig für die Genehmigung der Übertragungen ist der Kämmerer. Weitergehende Regelungen zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt nicht getroffen.

## → Kommunale Abgaben

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Sofern die Stadt rechtlich mögliche Potenziale ausschöpft, leistet dies einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung. Wir haben abgefragt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen der Jahre 2008 und 2014.

### Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

### Gebühren

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW.

Die **Stadt Dortmund** erhebt Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Die Benutzungsgebühren sollen gem. § 6 Abs. 1 KAG die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Zu den Kosten gehören dabei die Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abzielen. Bei der Höhe des Zinssatzes orientiert sich die gpaNRW an dem Durchschnittzinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.<sup>6</sup> Danach basiert der Zinssatz auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für 2019 beträgt der zulässige kalkulatorische Zinssatz 5,74 Prozent.

### Abwasserbeseitigung

Die Stadt Dortmund führt den Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung in ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtentwässerung. Sie erstellt jährlich eine Gebührenkalkulation. Die

<sup>6</sup> Vgl.: OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

Abschreibungen berechnet sie dabei auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Für die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals setzt sie 2019 einen Zinssatz von 5,6 Prozent an.

Die Stadt kalkuliert die Gebühren kostendeckend. Fehlbeträge berücksichtigt sie in Folgejahren und gleicht diese in der Kalkulation aus. Der Kernhaushalt erzielt Erträge aus einer jährlichen Vorabgewinnausschüttung. Darauf geht die gpaNRW auch im Kapitel Finanzanlagen ein.

## **Rettungsdienst**

Der Rettungsdienst ist dem Kernhaushalt zugeordnet. Im Juli 2018 hat der Rat den Rettungsdienstbedarfsplan 2015 beschlossen. Dieser ist nun Grundlage für die Gebührenkalkulation 2019. Es sind darin deutliche Gebührenerhebungen vorgesehen. Diese ermöglichen es der Stadt Dortmund, eine Kostendeckung von nahezu 100 Prozent zu realisieren. Zudem berücksichtigt die Stadt die Jahresergebnisse der letzten drei Gebührenhaushaltsjahre. In Summe gleicht sie Unterdeckungen von rund 4,6 Mio. Euro aus.

Bei den kalkulatorischen Kosten folgt die Stadt den Empfehlungen der gpaNRW. Grundlage für die Berechnung der Abschreibungen sind die Wiederbeschaffungszeitwerte. Die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erfolgt 2019 mit 5,6 Prozent.

## **Abfallbeseitigung**

Die Stadt Dortmund hat die Aufgaben der Abfallbeseitigung an die Entsorgung Dortmund GmbH (EDG) und die Dortmunder Wertstoff GmbH (DOWERT) übertragen. An beiden Gesellschaften ist die Stadt beteiligt. In ihrer Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt die von der EDG und der DOWERT in Rechnung gestellten Leistungen. Zusätzlich rechnet sie Aufwendungen, die den städtischen Haushalt direkt belasten, als Verwaltungskostenbeiträge ein. Die Preise der Gesellschaften werden dabei nach Ablauf des Geschäftsjahres überprüft. Dies geschieht nach den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten durch die Preisprüfungsstelle der Bezirksregierung Arnsberg. Dadurch ist gewährleistet, dass die Stadt maximal die preisrechtlich ansatzfähigen Kosten erstattet.

Die Stadt Dortmund strebt bei der Abfallbeseitigung einen Kostendeckungsgrad von 100 Prozent an. Über- und Unterdeckungen gleicht sie in den Kalkulationen der Folgejahre aus.

## **Straßenreinigung incl. Winterdienst**

Die Aufgaben der Straßenreinigung incl. Winterdienst übernimmt ebenfalls die EDG. Die für die Aufgabenerledigung ermittelten Kosten gehen in die städtische Gebührenkalkulation ein. Hinzu kommen selbst erbrachte Verwaltungsleistungen. Analog der Vorgehensweise im Gebührenhaushalt Abfallbeseitigung prüft die Preisprüfungsstelle der Bezirksregierung die von der EDG ermittelten Selbstkostenpreise.

2019 decken die geplanten Gebührenerträge lediglich rund 75 Prozent der Gesamtkosten. Der Rest wird als städtischer Anteil durch den Gesamthaushalt finanziert. Grund dafür ist der Ausgleich von Überdeckungen aus Vorjahren. Zudem berücksichtigt die Stadt

- bei der Straßenreinigung 21 Prozent und

- beim Winterdienst 25 Prozent

der Kosten als öffentliches Interesse. Diese werden nicht durch Gebührenerträge gegenfinanziert.

Die Friedhofsgebühren sind zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht Friedhofswesen.

## Steuern

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ihre Steuererträge erhöht. Sie verzeichnet mittlerweile eine durchschnittliche Netto-Steuerquote. Sollte sich zusätzlicher Konsolidierungsbedarf ergeben, bieten die Steuern noch weitere Ertragsmöglichkeiten.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die **Stadt Dortmund** hat im Zuge der Haushaltskonsolidierung verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die ihre Steuererträge nachhaltig gesteigert haben. Dazu zählen

- die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuern,
- die Einführung einer Wettbürosteuer,
- die Anhebung der Hundesteuersätze sowie
- die Neuregelung der Beherbergungsabgabe.

Von 2013 bis 2018 sind die Erträge aus den o.g. Steuern dadurch um rund 23,4 Mio. Euro gestiegen. Daran hat die Grundsteuer B mit ca. 20,6 Mio. Euro den größten Anteil. Daneben hat die Stadt 2013 den Hebesatz für die Gewerbesteuer auf 485 v.H. angehoben. Dies hat den Effekt der in den letzten Jahren positiven Gewerbesteuerentwicklung zusätzlich verstärkt. Der Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen bewegt sich mittlerweile auf dem Niveau des Mittelwertes der kreisfreien Städte.

### Hebesätze des Jahres 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Dortmund	Kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse *)	Kreisfreie Städte gesamt
Grundsteuer A	325	263	216	254
Grundsteuer B	610	647	537	606
Gewerbesteuer	485	491	465	477

\*) Kreisfreie Städte mit 500.000 und mehr Einwohnern

In 2019 bleiben die Realsteuerhebesätze unverändert. Sofern künftig zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich werden, bieten insbesondere die Realsteuern weitere Ertragsmöglichkeiten. Dies betrifft beispielsweise die Grundsteuer B. Trotz der Anhebung des Hebesatzes in 2015 erzielt die Stadt daraus auf den Einwohner bezogen nur unterdurchschnittliche Erträge. Bei einer Anpassung des Hebesatzes an den Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Arnsberg ergibt sich ein Potenzial von jährlich rund 7,4 Mio. Euro.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Finanzanlagen

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat vielfältige Aufgabenbereiche ausgegliedert. Einige Finanzanlagen leisten einen direkten Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Die Stadt bezieht ihre Beteiligungen in den Memorandum-Prozess ein.

Ausgegliederte verlustträchtige Aufgaben (Kultur, Sport und Freizeit) belasten dagegen zunehmend den Kernhaushalt. Dies geschieht aufgrund steigender Zuschüsse im konsumtiven wie im investiven Bereich.

Die **Stadt Dortmund** verfügt über eine sehr komplexe Beteiligungsstruktur. Die Finanzanlagen betragen 2018 rund 3.4 Mrd. Euro. Unter den kreisfreien Städten ist dies der zweithöchste Wert. In Bezug auf das städtische Anlagevermögen machen die Finanzanlagen mehr als die Hälfte aus. Auch dies ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Zu den ausgegliederten Aufgaben gehören verlustträchtige Tätigkeitsbereiche. Dazu zählen der ÖPNV, die Kultur sowie Sport- und Freizeit. Der öffentliche Personennahverkehr wird von der Stadtwerke Dortmund AG (DSW21) betrieben. An dieser ist die Stadt direkt und über ihre einhundertprozentige Tochter Dortmunder Stadtwerke Holding AG beteiligt. Die DSW 21 erzielt durch ihre Beteiligungen im Energiebereich Gewinne. Damit gleicht sie die regelmäßigen Verluste des ÖPNV's aus. Gleiches gilt für die dauerhaften Defizite der Flughafen Dortmund GmbH. Darüber hinaus leistet sie der Stadt eine Gewinnausschüttung. 2018 blieb diese jedoch aus. Die wirtschaftliche Entwicklung der DSW21 hängt in hohem Maße von den Ergebnissen ihrer Beteiligungen ab. Insbesondere die Beteiligungen im Energiebereich bewegen sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld mit zunehmender Wettbewerbsintensität. Der Marktdruck macht sich in einer hohen Wechselbereitschaft der Kunden und sinkenden Margen bemerkbar. Zusätzliche Unsicherheiten ergeben sich aus dem rechtlichen Umfeld. Die Ergebnisse wesentlicher Geschäftsfelder hängen stark von regulatorischen Rahmenbedingungen ab. Diese Risiken können sich negativ auf das Ergebnis der Stadtwerke auswirken. In der Folge kann deren Fähigkeit zum Verlustausgleich und zu einer Gewinnausschüttung eingeschränkt sein. Dies könnte den städtischen Haushalt belasten.

Die Aufgaben der Kultur sowie von Sport und Freizeit nimmt die Stadt vornehmlich in eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen wahr. Dies sind die Kulturbetriebe, das Theater sowie die Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese nicht kostendeckend arbeiten. Die Stadt leistet regelmäßig Zuschüsse zum Ausgleich der Verluste. In den letzten Jahren sind diese deutlich angestiegen. Für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, in denen die Stadt freiwillige Aufgaben wahrnimmt, haben sich die Zuschüsse wie folgt entwickelt:

## Zuschüsse in Tausend Euro

	2013 (Ist)	2019 (Plan)
Kulturbetriebe Dortmund	39.721	50.665
Theater Dortmund	31.029	40.434
Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund	25.077	33.604
<b>Zuschüsse gesamt</b>	<b>95.827</b>	<b>124.703</b>

Die städtischen Zahlungen sind in den letzten sechs Jahren um fast ein Drittel angestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von 3,8 Prozent. Auch in den Folgejahren plant die Stadt weiter steigende Zuschüsse.

Neben den Verlustausgleichen leistet die Stadt Dortmund auch Investitionszuschüsse an ihre Sondervermögen. 2018 betrug die Zahlungen an die drei o.g. Betriebe 116,5 Mio. Euro. In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die damit einhergehende Buchungspraxis bemängelt.<sup>7</sup> Diese hat die Stadt mittlerweile umgestellt. Die Zahlungen an die Eigenbetriebe dienen der Finanzierung von Anlagevermögen. Sie werden dort in der Kapitalrücklage verbucht. Die Abschreibungen auf das so finanzierte Anlagevermögen erhöhen das Defizit der Betriebe. Um diese Beträge schreibt die Stadt ihre Finanzanlagen jährlich ergebniswirksam ab. 2018 belasteten diese Abschreibungen das städtische Jahresergebnis mit zusätzlichen 9,6 Mio. Euro.

Grundsätzlich bezieht die Stadt Dortmund ihre Beteiligungen in die Haushaltskonsolidierung ein. Der Memorandum-Prozess sieht beispielsweise Gewinnabführungen des Sondervermögens Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds vor. Von 2019 bis 2022 sollen insgesamt 12,5 Mio. Euro zusätzliche Erträge erzielt werden. Darüber hinaus soll der freiwillige Zuschuss an die FABIDO<sup>8</sup> konsolidiert werden. Bis 2022 plant die Stadt Einsparungen von vier Mio. Euro. Eine ebenfalls geplante Kürzung des Zuschusses an das Theater wurde dagegen zurückgenommen. Aus dieser Maßnahme sollten jährlich 600.000 Euro Einsparungen erzielt werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin auch die ausgelagerten Aufgabenbereiche in ihre Haushaltskonsolidierung einbeziehen. Dies gilt insbesondere für die Sondervermögen, in denen vornehmlich freiwillige Aufgaben wahrgenommen werden.

Wie im Kapitel Gebühren dargestellt, hat die Stadt die Aufgaben der Abfall- und der Abwasserbeseitigung ebenfalls ausgegliedert. Die Tätigkeiten der Abfallentsorgung werden in der EDG Holding GmbH (EDG) gebündelt. Zudem übernehmen die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Deponiesondervermögen und die Dortmunder Wertstoffgesellschaft mbH (DOWERT) entsprechende Aufgaben. Die EDG leistet jährlich eine Ausschüttung an den Kernhaushalt. 2018 beträgt die Eigenkapitalverzinsung rund 3,6 Mio. Euro. Auch das in das Deponiesondervermögen eingebrachte Eigenkapital wird verzinst. 2018 erzielte die Stadt daraus 335.500 Euro. Künftig erwartet Dortmund allerdings zurückgehende Erträge. Das Ergebnis des Deponiesondervermögens wird durch die Aufwendungen für die Aufzinsung der Rückstellung für Deponienachsorge bestimmt. 2017 resultiert daraus ein Jahresfehlbetrag von rund -14,4 Mio. Euro. Diesen gleicht

<sup>7</sup> Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund 2014; Berichtsteil Finanzen, Seite 29ff.

<sup>8</sup> FABIDO = Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund (eigenbetriebsähnliche Einrichtung)

das Sondervermögen durch eine Entnahme aus der Gewinnrücklage aus. Zum 31.12.2017 reduziert sich diese dadurch auf rund 6,7 Mio. Euro. Dieser Betrag reicht nicht aus, um die in den Folgejahren zu erwartenden Jahresfehlbeträge auszugleichen. Der Rat der Stadt Dortmund hat daher eine Stärkung der Eigenkapitalausstattung des Sondervermögens beschlossen. Die Stadt leistet dazu Einzahlungen in die Rücklagen. Sie plant dafür von 2019 bis 2022 jährlich 22 Mio. Euro ein. Die Zahlungen verbucht sie investiv als Erwerb von Finanzanlagen. Sie belasten damit nicht die städtische Ergebnisrechnung. Allerdings muss die Stadt entsprechende Liquidität bereitstellen. Diese Vorgehensweise ist mit der Bezirksregierung Arnsberg abgestimmt.

Die Aufgaben der Abwasserbeseitigung nimmt die Stadt in ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtentwässerung wahr. Die Einrichtung erzielt regelmäßig Gewinne. Der Stadthaushalt profitiert davon durch eine Vorabgewinnausschüttung. 2019 plant die Stadt daraus rund 13,6 Mio. Euro ein. Zudem erhält die Stadt Zinsen für ein der Einrichtung gewährtes Trägerdarlehen. In 2019 und den Folgejahren betragen diese jährlich rund 24 Mio. Euro. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung leistet damit einen stetigen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts.

Im Übrigen verweist die gpaNRW auf ihren Bericht zur überörtlichen Prüfung des Gesamtabchlusses und der Beteiligungen im Jahr 2016. Darin gehen wir detailliert auf die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge innerhalb des Konzerns Stadt Dortmund ein.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018– Haushaltssituation**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltsstatus</b>			
F1	Die Haushaltswirtschaft der Stadt Dortmund unterliegt der Einschränkung eines Genehmigungsvorbehalts der Bezirksregierung Arnsberg. Grund dafür ist eine stetige Verringerung der allgemeinen Rücklage. Ab 2021 plant die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt.		
<b>Ist-Ergebnisse</b>			
F2	Die Stadt Dortmund erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. 2018 ist dieses erstmals positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Strukturell ist der Haushalt noch nicht ausgeglichen.	E2.1	
<b>Plan-Ergebnisse</b>			
F3	Die Stadt Dortmund plant ihre Haushaltsansätze vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Kommen bei dieser Ertragsposition allgemeine Risiken zum Tragen, ist Dortmund davon tendenziell stärker als andere Kommunen betroffen. Darüber hinaus muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen höher als geplant ausfallen können.	E2.2	
<b>Eigenkapital</b>			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Dortmund ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Eigenkapitalausstattung ist trotzdem überdurchschnittlich. Eine drohende Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Dortmund sollte den Eigenkapitalverzehr schneller als geplant stoppen. Dadurch erhöht sie die Chance, auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein Haushaltssicherungskonzept vermeiden zu können.
<b>Schulden und Vermögen</b>			

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Dortmund hat eine überdurchschnittliche Gesamtverschuldung. Großen Anteil daran haben die steigenden Liquiditätskredite im Kernhaushalt. Diese sind ein hohes Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft.	E5.1	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin daraufhin hinarbeiten, das laufende Geschäft aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Sie sollte anstreben, früher als geplant den Bestand an Liquiditätskrediten zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als die konjunkturelle Entwicklung derzeit dafür noch sehr günstige Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt.
		E5.2	Die Stadt Dortmund sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Dadurch kann die Stadt rechtzeitig einen erhöhten Liquiditätsbedarf erkennen und diesen in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Die Stadt Dortmund muss bei ihren Straßen und Gebäuden mit zunehmendem Investitionsbedarf rechnen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft wird Dortmund die dafür erforderliche Liquidität auch mit neuen Darlehen bereitstellen müssen.		
<b>Finanzanlagen</b>			
F7	Die Stadt Dortmund hat vielfältige Aufgabenbereiche ausgegliedert. Einige Finanzanlagen leisten einen direkten Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Die Stadt bezieht ihre Beteiligungen in den Memorandum-Prozess ein. Ausgegliederte verlustträchtige Aufgaben (Kultur, Sport und Freizeit) belasten dagegen zunehmend den Kernhaushalt. Dies geschieht aufgrund steigender Zuschüsse im konsumtiven wie im investiven Bereich.	E7	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin auch die ausgelagerten Aufgabenbereiche in ihre Haushaltskonsolidierung einbeziehen. Dies gilt insbesondere für die Sondervermögen, in denen vornehmlich freiwillige Aufgaben wahrgenommen werden

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018– Haushaltssteuerung**

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Dortmund hält nicht alle gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung der Gesamtabschlüsse ein		
F2	Die Stadt Dortmund verfügt über ein detailliertes Controlling System. Dieses liefert ihr zeitgerecht die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.		

	Feststellung	Empfehlung
F3	Die Stadt Dortmund konnte in den vergangenen Jahren Aufwandssteigerungen teilweise durch höhere Erträge und Einsparungen ausgleichen. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Darauf kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen.	
F4	Die Stadt Dortmund überträgt Ausgabeermächtigungen ins Folgejahr. Bei den ordentlichen Aufwendungen und den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nehmen diese nur einen geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Die investiven Auszahlungsermächtigungen beinhalten dagegen zu mehr als einem Drittel übertragene Mittel aus den Vorjahren.	
F5	Die Stadt Dortmund hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht geregelt.	

**Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018 – Kommunale Abgaben**

	Feststellung	Empfehlung
F1	Die Stadt Dortmund nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.	
F2	Die Stadt Dortmund hat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ihre Steuererträge erhöht. Sie verzeichnet mittlerweile eine durchschnittliche Netto-Steuerquote. Sollte die Stadt zusätzlichen Konsolidierungsbedarf haben, bieten die Steuern noch weitere Ertragsmöglichkeiten.	

**Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	99,73	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	23,24	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	37,03	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	16,74	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	4,06	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	53,12	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	80,18	59,11	80,18	105	116	172	17
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	74,64	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	30,10	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	38,92	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,55	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,32	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	34,88	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	35,00	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	17,85	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,26	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	52,21	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

**Tabelle 5: Berechnung Durchschnittswerte in Tausend Euro (strukturelles Ergebnis)**

	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-65.270	-55.491	-67.349	-8.848	20.293	
Gewerbesteuer	293.696	291.288	310.326	383.896	370.981	330.037
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	203.798	217.901	224.978	237.980	251.144	227.160
Ausgleichsleistungen	41.806	42.992	44.585	50.346	49.018	45.749
Schlüsselzuweisungen vom Land	493.658	501.810	529.485	569.604	613.414	541.594
<b>Summe der Erträge</b>	<b>1.032.958</b>	<b>1.053.990</b>	<b>1.109.374</b>	<b>1.241.826</b>	<b>1.284.556</b>	<b>1.144.541</b>
Gewerbesteuerumlage	20.769	21.331	23.031	27.202	26.437	23.754
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	20.176	21.216	22.373	26.036	25.153	22.991
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>40.945</b>	<b>42.547</b>	<b>45.404</b>	<b>53.237</b>	<b>51.591</b>	<b>46.745</b>
<b>Saldo</b>	<b>992.013</b>	<b>1.011.443</b>	<b>1.063.970</b>	<b>1.188.588</b>	<b>1.232.965</b>	<b>1.097.796</b>

**Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	1.789.770	1.720.424	1.650.824	1.582.428	1.568.333	1.593.453
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>1.789.770</b>	<b>1.720.424</b>	<b>1.650.824</b>	<b>1.582.428</b>	<b>1.568.333</b>	<b>1.593.453</b>
Sonderposten für Zuwendungen	1.069.524	996.971	973.777	946.939	928.594	918.174
Sonderposten für Beiträgen	29.691	29.171	28.693	28.825	28.681	27.564

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>2.888.985</b>	<b>2.746.566</b>	<b>2.653.294</b>	<b>2.558.193</b>	<b>2.525.608</b>	<b>2.539.192</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>6.764.038</b>	<b>6.657.641</b>	<b>6.725.396</b>	<b>6.761.932</b>	<b>6.789.449</b>	<b>6.856.436</b>

**Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	100.000	100.000	220.000	360.000	260.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	798.857	770.719	771.078	835.928	765.050	710.228
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.378.641	1.369.170	1.468.251	1.399.852	1.291.328	1.401.943
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	48.469	45.732	42.754	39.807	36.769	33.972
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	55.224	35.979	37.533	36.282	20.376	25.411
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	937	875	1.021	1.764	9.078	8.968
Sonstige Verbindlichkeiten	108.453	118.366	124.433	118.230	113.509	124.369
Erhaltene Anzahlungen	81.379	83.170	81.899	87.877	128.636	159.060
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>2.471.960</b>	<b>2.524.011</b>	<b>2.626.968</b>	<b>2.739.740</b>	<b>2.724.746</b>	<b>2.723.950</b>
Rückstellungen	1.365.508	1.350.517	1.410.191	1.427.697	1.501.393	1.537.399
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.479	400	1.981	3.513	5.325	5.639
<b>Schulden</b>	<b>3.839.947</b>	<b>3.874.927</b>	<b>4.039.141</b>	<b>4.170.950</b>	<b>4.231.465</b>	<b>4.266.988</b>

**Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	4.052.847	4.210.135	4.312.984	4.242.832	4.381.775	4.368.674

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rückstellungen	2.396.516	2.429.151	2.450.454	2.544.956	2.601.586	2.487.790
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	4.918	6.281	3.885	2.479	7.262	6.527
<b>Gesamtschulden</b>	<b>6.454.282</b>	<b>6.645.567</b>	<b>6.767.323</b>	<b>6.790.268</b>	<b>6.990.624</b>	<b>6.862.991</b>

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	100.000	100.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.399.844	2.419.026	2.364.734	2.357.819	2.434.802	2.363.149
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.207.280	1.323.636	1.470.313	1.447.315	1.403.939	1.478.094
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	56.105	53.637	51.095	48.469	45.732	42.754
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	77.140	79.236	111.604	67.570	111.203	134.718
Sonstige Verbindlichkeiten	312.477	334.599	162.558	191.111	136.477	118.431
Erhaltene Anzahlungen			152.680	130.548	149.623	131.529
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>4.052.847</b>	<b>4.210.135</b>	<b>4.312.984</b>	<b>4.242.832</b>	<b>4.381.775</b>	<b>4.368.674</b>

**Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	9.928.121	10.019.381	9.920.210	9.834.711	8.997.808	8.353.424
davon Gebäudevermögen	2.302.507	2.402.750	2.462.286	2.436.719	2.430.095	2.391.235
davon Infrastrukturvermögen	3.091.962	3.069.271	3.008.509	2.952.511	2.890.327	2.819.326

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)**

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-122.675	-36.588	-70.767	-65.270	-55.491	-67.349	-8.848	20.293
Gewerbesteuer	295.152	274.412	281.263	293.696	291.288	310.326	383.896	370.981
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	171.765	183.831	192.828	203.798	217.901	224.978	237.980	251.144
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	28.756	29.767	30.104	31.063	37.058	38.189	47.552	59.497
Ausgleichsleistungen	35.930	45.315	44.683	41.806	42.992	44.585	50.346	49.018
Schlüsselzuweisungen vom Land	398.065	428.824	454.974	493.658	501.810	529.485	569.604	613.414
<b>Summe der Erträge</b>	<b>929.668</b>	<b>962.149</b>	<b>1.003.853</b>	<b>1.064.021</b>	<b>1.091.048</b>	<b>1.147.562</b>	<b>1.289.377</b>	<b>1.344.053</b>
Gewerbesteuerumlage	21.887	20.029	19.494	20.769	21.331	23.031	27.202	26.437
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	21.887	19.457	18.937	20.176	21.216	22.373	26.036	25.153
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>43.775</b>	<b>39.487</b>	<b>38.432</b>	<b>40.945</b>	<b>42.547</b>	<b>45.404</b>	<b>53.237</b>	<b>51.591</b>
Saldo der Bereinigungen	885.894	922.662	965.421	1.023.076	1.048.501	1.102.159	1.236.140	1.292.462
Saldo der Sondereffekte	26.170	26.444	5.446	-9.853	3.459	-22.963	-37.117	-42.897
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-1.034.739</b>	<b>-985.694</b>	<b>-1.041.633</b>	<b>-1.078.493</b>	<b>-1.107.451</b>	<b>-1.146.545</b>	<b>-1.207.871</b>	<b>-1.229.273</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	49.044	-6.895	-43.754	-72.713	-111.806	-173.132	-194.534

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro**

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-1.034.739</b>	<b>-985.694</b>	<b>-1.041.633</b>	<b>-1.078.493</b>	<b>-1.107.451</b>	<b>-1.146.545</b>	<b>-1.207.871</b>	<b>-1.229.273</b>
Landschaftsumlage	135.312	152.911	158.698	164.475	171.948	182.739	198.460	198.755
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-282.772	-265.995	-272.343	-272.160	-284.256	-297.134	-301.914	-288.239

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend, Familienhilfe	-215.761	-212.382	-224.081	-235.988	-284.540	-257.183	-259.560	-277.174
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"</b>	<b>-400.894</b>	<b>-354.406</b>	<b>-386.511</b>	<b>-405.870</b>	<b>-366.706</b>	<b>-409.488</b>	<b>-447.937</b>	<b>-465.104</b>
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	46.488	14.383	-4.976	34.188	-8.594	-47.042	-64.210

## → 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

*Hilfe zur Erziehung der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	8
Gesamtsteuerung und Strategie	8
Organisation	8
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	10
Prozesskontrollen	10
Finanzcontrolling	10
Fachcontrolling	11
→ Verfahrensstandards	13
Prozess- und Qualitätsstandards	13
→ Personaleinsatz	16
→ Leistungsgewährung	19
Fallsteuerung	19
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	21
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	32
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	43
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	45
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	47

## → Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Dortmund ist strukturell durch eine hohe Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und viele Schulabgänger ohne Schulabschluss belastet. Dennoch erreicht sie im Vergleichsjahr 2017 überwiegend Kennzahlenwerte im mittleren Bereich. Dies gilt auch für die aggregierte Kennzahl „**Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“. Bei einer ausschließlichen Betrachtung der Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre stellt sich dies sogar noch etwas günstiger dar. Zu beachten ist allerdings, dass **Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung** nicht berücksichtigt sind. Solche Hilfen sind im Rahmen der Jugendhilfe wegen der vom Fachbereich Schule gewährten freiwilligen Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) nicht angefallen. Das ist auch ein wesentlicher Grund für einen niedrigen **Anteil ambulanter Hilfefälle** an allen Hilfefällen. Relevant ist diesbezüglich aber auch der hohe Anteil von Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ganz überwiegend als stationäre Hilfe gewährt werden.

Ursächlich für die gute Positionierung bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen sind die vergleichsweise niedrigen **Aufwendungen je Hilfefall**. Hier wirken sich insbesondere die günstigen Vollzeitpflege- und Heimerziehungsfälle aus. Eine weitere wesentliche Rolle spielt der hohe Anteil von **Eingliederungshilfen** wie LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie an allen ambulanten Hilfen. Die hierfür entstehenden Kosten sind im Vergleich zu den klassischen ambulanten Erziehungshilfen und den nicht berücksichtigten Integrationshilfen/Schulbegleitungen in der Regel gering.

Belastend wirkt sich die hohe **Falldichte** auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen und letztlich den Fehlbetrag der **Hilfen zur Erziehung** aus. Die Stadt Dortmund gehört auch ohne Hilfefälle im Bereich der Integrationshilfe/Schulbegleitung zur Hälfte der Städte mit der höchsten Falldichte. Dies ist insbesondere auf viele stationäre Hilfefälle zurückzuführen. 2018 steigt die Falldichte trotz eines Rückgangs der Hilfen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge weiter an.

Bei separater Betrachtung der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist festzustellen, dass der Höchststand mit über 700 Hilfefällen 2016 erreicht wurde. Seither sinkt die Fallzahl. 2018 waren es noch etwas über 400 Hilfefälle. Im Vergleichsjahr 2017 gehörte die Stadt Dortmund zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil der **Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** an den Hilfefällen gesamt. Sie betreute in den Jahren 2015 bis 2018 zum Teil deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge als nach der Aufnahmequote vorgesehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie bis Ende Juni 2017 eine Erstaufnahmeeinrichtung betrieben hat.

Die Analyse der einzelnen Hilfearten hat unterschiedliche Auffälligkeiten insbesondere bei der Vollzeitpflege, der Heimerziehung und der Eingliederungshilfe ergeben.

Der Anteil der **Vollzeitpflegefälle** an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) liegt interkommunal im mittleren Bereich. Die Falldichte der Vollzeitpflege ist allerdings deutlich höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall sind hingegen vergleichsweise niedrig. Ursache für die hohe Falldichte und die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall ist insbesondere eine große Zahl von Netzwerkpflegeverhältnissen/Verwandtenpflegeverhältnissen. Bei diesen Hilfefällen sollte die Stadt Dortmund wie beabsichtigt eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie kritisch hinterfragen, ob es in dem jeweiligen Einzelfall tatsächlich notwendig ist, Hilfe zur Erziehung zu gewähren. Im Hinblick auf die übrigen Vollzeitpflegeverhältnisse sollte sie zur Vermeidung deutlich teurerer Heimunterbringungen ihre Bemühungen, neue Pflegefamilien zu akquirieren, forcieren.

Die Falldichte der **Heimerziehung** ist ebenfalls sehr hoch. Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstiegs vergleichsweise niedrig. Die hohe Falldichte ist maßgeblich von der Unterbringung minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge beeinflusst.

Auch die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist sehr hoch, obwohl keine Fälle von Integrationshilfe/Schulbegleitung berücksichtigt sind. Die Aufwendungen je Hilfefall sind allerdings auch in der Eingliederungshilfe sehr niedrig. Sowohl die hohe Falldichte als auch die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall hängen mit der hohen Anzahl der vergleichsweise günstigen Hilfen in den Bereichen LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie zusammen. Bei den niedrigen Aufwendungen je Hilfefall macht sich auch das Fehlen von Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII bemerkbar. Die diese ersetzenden **SchubiDo-Leistungen** sind im Betrachtungszeitraum um fast 250 Prozent gestiegen. Im Hinblick auf den massiven Anstieg dieser freiwilligen Leistung und die dritte Reformstufe des BTHG zum 01. Januar 2020 sollte die Stadt Dortmund die Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshilfe/Schulbegleitung in das Jugendamt zurückführen. Dort sollte bei allen Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent geprüft werden, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfe bewilligt werden. Poollösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen. Aufgrund der Komplexität der Eingliederungshilfe sollte die Stadt Dortmund für die Gewährung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zudem einen interdisziplinären Spezialdienst/Fachdienst im Jugendamt einrichten. Dies führt nach Überzeugung der gpaNRW zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie einem verbesserten Beendigungsmanagement. Dadurch können finanzielle Einsparpotenziale realisiert und der Haushalt entlastet werden.

Die **Steuerung des Jugendamtes** der Stadt Dortmund ist insgesamt gut ausgeprägt. Im Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ sind alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten, Beteiligte und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Für die Verselbständigung sollten allerdings differenzierte Verfahrensstandards erarbeitet werden. Die Absicht, qualifizierte Vorfeldhilfen zu etablieren, ist nachvollziehbar und sollte vorangetrieben werden. Durch eine Stärkung der Erziehung in der Familie können langfristige stationäre Unterbringungen vermieden werden. Die Bemühungen beim Aufbau des Fachcontrollings und des integrierten Berichtswesens sollten forciert werden. Das Berichtswesen sollte zudem um aussagekräftige Kennzahlen erweitert werden, aus denen auch die Entwicklung der Kosten des Einzelfalles erkennbar werden.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) und Drittes Kapitel, Erster Abschnitt §§ 42 und 42a SGB VIII.

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik<sup>1</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das Ergebnis perspektivisch verbessern können. Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfestellung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

Die **Stadt Dortmund** hat im Jahr 2012 eine neue Software für das Jugendamt eingeführt. Da eine Altdaten-Übernahme nicht erfolgte, ist bei Fällen, die vor dem 01. Januar 2013 begonnen haben, nicht das eigentliche Beginn-Datum angegeben. Die Betreuungs- bzw. Verweildauer wird daher in einigen Fällen nicht zutreffend berechnet.

Auf der Grundlage der 2018 durchgeführten Stärken-Schwäche-Analyse aller Fachdienste im Jugendamt entwickelt die Stadt Dortmund seit 2019 eine Gesamtstrategie und konkrete Ziele.

<sup>1</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

## → Strukturen

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.

Organisation und Steuerung der Jugendämter wirken sich maßgeblich auf die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung aus. Aber auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen können diese beeinflussen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen<sup>2</sup> der **Stadt Dortmund** zeigen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte folgende Ausprägung:

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,42	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	9,50	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,20	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	7,17	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Die **Stadt Dortmund** hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der unterhalb des Median der Vergleichskommunen liegt. Dies wirkt sich leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus. Die Stadt Dortmund erwartet allerdings, wie in den letzten Jahren, weiter steigende Jugendeinwohnerzahlen.

<sup>2</sup> Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Dortmund stellt die gpaNRW auf der Grundlage der Daten von IT.NRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar. Anzumerken ist, dass eine Diskrepanz zwischen den Bevölkerungsdaten von IT.NRW und den Meldedaten der Stadt Dortmund besteht. Die tatsächlichen Einwohnerzahlen sind nach Auffassung der Stadt Dortmund höher. Würde man diese Daten berücksichtigen, fielen die einwohnerbezogenen Kennzahlen etwas niedriger aus.

Die Jugendarbeitslosenquote ist in Dortmund hoch. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat die Stadt Dortmund aber auch eine hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15-jährigen Kinder. Dortmund ist dem Jugendamtstyp 1 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>3</sup> zugeordnet. Das bedeutet eine hohe Kinderarmut mit einem Anteil an SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent<sup>4</sup>. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.<sup>5</sup> Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Dortmund insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug liegt in Dortmund unter dem 1. Viertelwert und damit niedrig. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die SGB II-Quote in Dortmund im Vergleich der kreisfreien Städte insgesamt hoch ist. Gerade in der Nordstadt beziehen viele Familien SGB II-Leistungen. Der relativ niedrige Anteil der Alleinerziehenden mit SGB II-Bezug ist also auch auf die hohe Anzahl der Familien mit SGB II-Bezug zurückzuführen.

Ebenso gibt es in Dortmund einen hohen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Hier befindet sich die Stadt Dortmund beim Viertel der Städte mit der höchsten Quote. Auch dieser Faktor kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

Die Stadt Dortmund verfügt über eine detaillierte Analyse der Sozialstrukturen in den einzelnen Stadtbezirken sowie Sozial- und Aktionsräumen. Diese sind ausführlich im Bericht zur sozialen Lage in Dortmund 2018 dargestellt. Diese Daten dienen in Dortmund als Grundlage für eine sozialräumliche Jugendhilfeplanung.

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

<sup>4</sup> HzE Bericht 2017 akjstat

<sup>5</sup> Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

## → Steuerung und Organisation

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

### Gesamtsteuerung und Strategie

#### → Feststellung

Auf der Grundlage der 2018 durchgeführten Stärken-Schwäche-Analyse aller Fachdienste im Jugendamt entwickelt die Stadt Dortmund seit 2019 eine Gesamtstrategie und konkrete Ziele.

Eine Stadt sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Dortmund** hat sich auf den Weg gemacht, eine Gesamtstrategie und konkrete Ziele zu entwickeln. Dafür hat sie ab 2018 eine Stärken-Schwäche-Analyse aller Fachdienste im Jugendamt vorgenommen und einen bereichsspezifischen Zielvereinbarungsprozess angestoßen. Darauf aufbauend soll ein Zielentwicklungskonzept die strategische Ausrichtung der Jugendhilfe der nächsten Jahre zukunftsfest gestalten. Die Erarbeitung der Strategie zur zukünftigen Aufstellung der Jugendhilfe in Dortmund wird vom LWL-Landesjugendamt begleitet. Der Fachbereich Schule und der Eigenbetrieb „FABIDO – Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund“, sind in den Entwicklungsprozess einbezogen. Politisch wird die strategische Zielentwicklung des Jugendamtes bis 2025 im Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie beraten und beschlossen. Anhand der strategischen Ziele sollen Handlungsziele in den einzelnen Abteilungen entwickelt und mit Maßnahmen und Kennzahlen hinterlegt werden. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen kontinuierlich zu überwachen, ist beabsichtigt, mittelfristig ein integriertes Berichtswesen aus Finanz- und Fachcontrolling aufzubauen.

### Organisation

#### → Feststellung

Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ ist zusammen mit dem Fachbereich 40 „Schulverwaltungsamt“ im Dezernat 4 angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

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

Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ der **Stadt Dortmund** besteht zum Zeitpunkt der Prüfung aus sieben Abteilungen. Daneben betreibt die Stadt Dortmund mit dem städtischen Institut für erzieherische Hilfen (SIEH) eine eigene Einrichtung, in der Kinder und Jugendliche in familienanalogen Wohngruppen betreut werden. Das SIEH ist ebenfalls dem Jugendamt zugeordnet. Die Hilfen zur Erziehung sind ansonsten in mehreren Abteilungen verortet. Die Jugendhilfedienste, die den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) beinhalten, sowie der Fachdienst „Kinderschutz, Krisenintervention“ sind dem Fachdienst 51/2 „Erzieherische Hilfen“ zugeordnet. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) und das Controlling gehört zur Abteilung 51/1 „Kaufmännischer Bereich“. Die Jugendhilfeplanung und spezielle Fachdienste wie z.B. der Pflegekinderdienst und der Fachdienst „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) sind in der Abteilung 51/6 „Fachliche Dienste“ angesiedelt.

Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ bildet mit dem Fachbereich 40 „Schulverwaltungsamt“ und dem Eigenbetrieb „FABIDO – Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund“ das Dezernat 4. Organisatorische Besonderheit ist die Ausgliederung der städtischen Kindertagesstätten und der Kindertagespflege in den Eigenbetrieb FABIDO. Da die dem Dezernat 4 zugeordneten Bereiche teilweise die gleiche Zielgruppe haben, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen einfach möglich und es können Synergien genutzt werden.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat für die Jugendhilfedienste (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Es bestehen zwölf Jugendhilfedienste und eine Fachgruppe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Zwischen den Leitungskräften der Jugendhilfedienste erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Gemeinsame Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.

Der ASD ist sozialräumlich organisiert und dezentral in zwölf Jugendhilfediensten in den Stadtbezirken untergebracht. Daneben gibt es in Dortmund eine zentrale Fachgruppe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Für Pflegekinder ist ein eigener Pflegekinderdienst eingerichtet. Daneben besteht ein Bereitschaftspflegeteam, das sich um die Akquise von Bereitschaftspflegefamilien und die Vermittlung von Kindern in diese kümmert. Außerdem gibt es einen Fachdienst „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB). Nähere Ausführungen zur AIB hat die gpaNRW bei der Hilfeart Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII vorgenommen. Ein spezialisierter Fachdienst Eingliederungshilfe befindet sich im Aufbau (siehe Ausführungen zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII).

Der Austausch zwischen den Jugendhilfediensten ist durch monatlich stattfindende gemeinsame Besprechungen der Leitungskräfte der einzelnen Jugendhilfedienste gewährleistet. Zur einheitlichen Bearbeitung dient zudem ein Qualitätshandbuch.

## → Internes Kontrollsystem (IKS)

### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund verfügt über ein internes Kontrollsystem (IKS) für die finanzwirtschaftlichen Prozesse. Für die anderen Prozesse befindet sich ein IKS im Aufbau.

Ein wirksames internes Kontrollsystem soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und Vermögensschäden verhindern. Bestehende Risiken bei der Aufgabenerledigung sollten durch eine Stadt ermittelt sowie bewertet und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hierzu sollten verbindliche technische und organisatorische Maßnahmen getroffen und Kontrollen installiert werden.

Die **Stadt Dortmund** nimmt regelmäßig eine Einschätzung der finanziellen Risiken vor. Zum Jahresende ist jeweils ein IKS-Managementbericht zu erstellen. Aus den Erkenntnissen werden Steuerungsmaßnahmen entwickelt. Für fachliche Risiken befindet sich das IKS im Aufbau. Einzelne Module sind bereits vorhanden.

### Prozesskontrollen

#### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.

Im Rahmen der Umsetzung des IKS sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Bei der **Stadt Dortmund** gibt es im EDV-System und in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. Die rechtzeitige Bearbeitung von Fällen wird durch eine Dokumentation des Posteingangs durch die Führungskraft und automatische Wiedervorlagen des EDV-Systems sichergestellt. Standards und Prioritäten sind festgelegt. Bei Nichteinhaltung von Bearbeitungsfristen besteht eine Anzeigepflicht des zuständigen Sachbearbeiters. In den festgelegten Prozessen sind zudem bereits zahlreiche Plausibilitäten hinterlegt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen als Stichprobenprüfungen durch die jeweilige Führungskraft.

### Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Im Jugendamt der Stadt Dortmund besteht ein umfangreiches Finanzcontrolling, das kontinuierlich weiterentwickelt wird. Zu Steuerungszwecken werden Ziele und Kennzahlen genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für die Politik wird zudem ein jährlicher Geschäftsbericht erstellt.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und zeitnah gegengesteuert werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Bei der **Stadt Dortmund** ist das Finanzcontrolling des Jugendamtes in der Abteilung 51/1 „Kaufmännischer Bereich“ angesiedelt. Ziele und Kennzahlen werden zu Steuerungszwecken genutzt und regelmäßig fortgeschrieben. Die Finanzkennzahlen werden in 2019 umgestellt, um die Aussagekraft zu erhöhen. Bislang wurden Aufwendungen ins Verhältnis zu laufenden Fällen eines Jahres gesetzt. Wegen unterschiedlicher Laufzeiten der laufenden Fälle eines Jahres war die Entwicklung der Kosten eines Einzelfalles anhand dieser Kennzahlen nicht erkennbar. Die Aufwendungen sollen deshalb zukünftig ins Verhältnis zu den Fallzahlen im Jahresdurchschnitt gesetzt werden.

Um die notwendige Transparenz auch gegenüber der Politik zu gewährleisten, erstellt die Stadt Dortmund einen jährlichen Geschäftsbericht des Jugendamtes. Dieser enthält neben Infrastrukturdaten und der Darstellung ausgewählter Themen und Aktionen auch Aussagen zu den einzelnen Fachabteilungen und den einzelnen Stadtbezirken und ihren Sozialräumen. Die Anlagen enthalten statistische Daten und Fakten. Dargestellt werden absolute Fallzahlen sowie Erträge und Aufwendungen. Aussagekräftige Kennzahlen mit einem Bezug zu den Handlungszielen werden hier bislang nicht abgebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte in den jährlichen Geschäftsbericht des Jugendamtes aussagekräftige Kernkennzahlen aufnehmen. Dazu sollten auch Finanzkennzahlen gehören, aus denen die Entwicklung der Kosten des Einzelfalles erkennbar wird.

## Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling der Stadt Dortmund befindet sich noch im Aufbau. Einzelne Elemente sind etabliert. Fachcontrollingberichte, in denen Zielerreichungsgrade für die Wirksamkeit der Hilfen und die fachlichen Ziele systematisch dargestellt werden, gibt es bislang nicht. Die Stadt Dortmund beabsichtigt aber ein integriertes Berichtswesen aufzubauen.

Eine Stadt sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Fachcontrolling ist bei der **Stadt Dortmund** Teil der Führungsaufgabe der Abteilungs- und der Jugendhilfedienstleitungen. Zudem ist im Finanzcontrolling ein Stellenanteil für das Fach-

controlling berücksichtigt. Die Jugendhilfedienstleitungen überprüfen die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards. Als Teil der Qualitätsentwicklung bewerten die ASD-Kräfte nach jedem Hilfeplangespräch die Arbeit des eingesetzten freien Trägers. Bei der Hilfeplanung wird durch die zuständige ASD-Kraft zudem überprüft, ob die Hilfeplanziele erreicht wurden. Entsprechende Daten zur Zielerreichung sind zum Teil im Fachverfahren hinterlegt. Fallübergreifende Fachcontrollingberichte, in denen Zielerreichungsgrade für die Wirksamkeit der Hilfen und die fachlichen Ziele systematisch dargestellt werden, werden bislang aber nicht erstellt.

Die Stadt Dortmund beabsichtigt, dass noch im Aufbau befindliche Fachcontrolling weiterzuentwickeln. Als elementarer Bestandteil soll ein integriertes Berichtswesen aufgebaut werden. Darin sollen die Erkenntnisse aus Finanz- und Fachcontrolling zusammengeführt werden. Auf diese Weise soll die Qualitätsentwicklung vorangetrieben und die Zielerreichung auch im Hinblick auf den Ressourceneinsatz verbessert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen beim Aufbau des Fachcontrollings und des integrierten Berichtswesens forcieren. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für die Qualitätsentwicklung und die Steuerung nutzen.

## → Verfahrensstandards

### Prozess- und Qualitätsstandards

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat für den ASD Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich im Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Arbeitsschritte auch durch die Fachanwendung vorgegeben. Die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung ist somit gegeben.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Mitarbeitern zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Dortmund** hat für den ASD die Prozesse, Abläufe und Standards im Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ geregelt. Darin enthalten sind unter anderem Kernprozesse zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung, zu Beratungen, den Hilfen zur Erziehung und den Inobhutnahmen. Für die Eingliederungshilfe bestehen gesonderte Verfahrensstandards, die aktuell überarbeitet werden. Für die Zusammenarbeit von Pflegekinderdienst, Amtsvormundschaften und ASD besteht eine Kooperationsvereinbarung. Für den Pflegekinderdienst selbst existiert noch kein Qualitätshandbuch. Dieses wird aber auf der Basis des Qualitätshandbuches für den ASD erarbeitet.

Das Projekt „Fachstandard Plus“ wurde mit externer Beratung vom Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (IN/S/O) entwickelt und 2016 zunächst in drei Jugendhilfediensten als Modellprojekt eingeführt. Das Projekt wird fortlaufend evaluiert und soll auf alle Jugendhilfedienste ausgeweitet werden. Ziel des Projektes ist es, die durch die Jugendhilfedienste erbrachten Leistungen weiter fachlich zu qualifizieren. Wesentliche Bausteine sind:

- eigene Beratungsangebote,
- Stärkung der Falleingangsphase,
- Stärkung der sozialräumlichen Arbeit und
- intensivere Steuerung der Leistungsfälle.

Langfristig soll dadurch die Passgenauigkeit von Hilfen erhöht, Abbrüche und Hilfekarrieren verhindert und die Laufzeit von Hilfen verkürzt werden. Dies soll zu Kostenreduzierungen in den Hilfen zur Erziehung führen.

Im Qualitätshandbuch werden die Kernprozesse (z.B. Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII) und die Teilprozesse als Untergliederung (z.B. Diagnoseabschlussberatung, Kontakt mit Leistungserbringer, erstes Hilfeplangespräch, Hilfeplanfortschreibung etc.) dargestellt. Es wird

anhand eines Ablaufdiagrammes vorab übersichtlich veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen der Kernprozess zusammengesetzt ist und welche Dokumente für die Bearbeitung erforderlich sind. Außerdem werden die Bearbeitungsfristen darin vermerkt. Anschließend erfolgt eine textliche Prozessbeschreibung der Teilprozesse mit Abläufen, Beteiligten, Schnittstellen, Fristen und Zeiten. Das Qualitätshandbuch bildet eine übersichtliche Darstellung der Abläufe, Zeitabläufe und Verantwortlichkeiten.

## Hilfeplanverfahren

### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat in ihrem Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten, Beteiligte und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.
- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden werden. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.

- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

Bei der **Stadt Dortmund** sind schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ festgelegt. Dabei werden für die Kernprozesse in Ablaufdiagrammen die einzelnen Teilprozesse mit Fristen, Bearbeitungszeiten, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen der Teilprozesse genannt. Zusätzlich ist dort eine detaillierte textliche Prozessbeschreibung jedes Teilprozesses vorhanden. Alle Vordrucke sind in der Fachanwendung hinterlegt. Bei der Auswahl des Leistungserbringers wird der Aspekt der Wirtschaftlichkeit beachtet.

Das Hilfeplanverfahren bei der Stadt Dortmund ist standardisiert geregelt, transparent und nachvollziehbar.

## → Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat für den ASD und die WiJu ein Personalbemessungsverfahren entwickelt. Der Stellenbedarf im ASD wird jährlich ermittelt. Ein Personal- und Organisationsentwicklungskonzept ist vorhanden. Dieses wird jährlich fortgeschrieben.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die Stadt Dortmund hat für den ASD ein Personalbemessungsverfahren mit dem Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (IN/S/O) entwickelt. Die Bemessung basiert auf den im Qualitätshandbuch festgelegten Prozessen. Der Personalbedarf wird danach anhand von Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten genau ermittelt. Die mittleren Bearbeitungszeiten sind im Qualitätshandbuch für jeden Teilprozess hinterlegt. Die Personalbemessung im ASD wird jährlich fortgeschrieben. Für die WiJu ist eine Personalbemessung auf Basis der Fallzahlen im Jahr 2020 vorgesehen.

Die Stadt Dortmund verzeichnet sowohl im ASD als auch in der WiJu eine hohe Fluktuation. Da sich die Personalakquise aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels zunehmend schwieriger gestaltet, waren in 2019 zeitweise Stellen vakant. Um die Arbeitsbelastung durch Stellenvakanzen und anderen Ausfällen abzufedern, hat die Stadt Dortmund Springer-Stellen eingerichtet. Sie beabsichtigt zudem, dass vorhandene Personal- und Organisationsentwicklungskonzept in den nächsten Jahren konsequent weiterzuentwickeln.

Das Jugendamt der Stadt Dortmund legt Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Mitarbeitern. Ein Einarbeitungskonzept ist vorhanden. Neben der fachlichen Begleitung ist darin auch geregelt, dass neue Mitarbeiter einen festgelegten Zeitraum nur einen halben Bezirk zu bearbeiten haben.

### Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	22	30	32	37	42	23

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	123	83	122	154	176	230	22

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

## Allgemeiner Sozialer Dienst

### → Feststellung

Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 27 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen damit etwas näher am gpa-Richtwert.

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Dortmund** nimmt regelmäßig eine Personalbemessung für den ASD vor. Diese orientiert sich an den für die einzelnen Teilprozesse des Qualitätshandbuches erforderlichen mittleren Bearbeitungszeiten und an den Fallzahlen. Im Jahr 2017 waren 176 Vollzeit-Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 4.418 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 25 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Dortmund beim Viertel der Städte mit den geringsten Leistungswerten. Bei der Einordnung ist allerdings zu beachten, dass die Stadt Dortmund zum Viertel der Städte mit der höchsten Fall-dichte bei den Inobhutnahmen gehört. Außerdem sind die Fallzahlen von Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung von 2016 nach 2017 um über 40 Prozent gestiegen. Da jede Meldung ein strukturiertes Verfahren auslöst, an dem jeweils mehrere Fachkräfte beteiligt sind, bindet das Zeitanteile unabhängig davon, ob der Fall auch in ein Hilfeplanverfahren übergeht. Ferner ist festzustellen, dass die Stadt Dortmund bei einigen Hilfearten im Vergleich kurze Falllaufzeiten hat. Die Fluktuation bei den Hilfefällen ist in Dortmund demzufolge hoch. Da insbesondere der Hilfebeginn und die Beendigung der Hilfen einen erhöhten Personaleinsatz erfordern, ist auch hieraus ein erhöhter Personalbedarf abzuleiten. Ein erhöhter Personalbedarf ergibt sich zudem aus der Implementierung von qualifizierten Vorfeldhilfen, die durch eigene Mitarbeiter erbracht werden (siehe dazu nachfolgende Ausführungen zum Thema „Fallsteuerung“).

Im Jahr **2018** hat die Stadt Dortmund 170 Vollzeit-Stellen im ASD (inklusive Spezialdienste) eingesetzt und damit 4.540 Hilfeplanfälle bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Leistungswert von 27

Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Auch in 2018 ist die Falldichte bei den Inobhutnahmen vergleichsweise hoch. Die Meldungen nach § 8a SGB VIII sind relativ konstant geblieben.

## Wirtschaftliche Jugendhilfe

### → Feststellung

Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 123 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die WiJu in Dortmund noch Kostenerstattungsfälle im Bereich UMA in einem erheblichen Umfang berücksichtigen musste. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 137 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit wird der gpa-Richtwert fast erreicht.

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Dortmund** führt auch für den Bereich der WiJu regelmäßig eine Stellenbemessung durch. Diese orientiert sich an den Fallzahlen. Im Jahr 2017 hatte die Stadt Dortmund rund 36 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitet damit 4.418 Hilfeplanfälle. Eine Vollzeit-Stelle bearbeitete somit 123 Hilfeplanfälle. In **2018** werden mit rund 33 Vollzeit-Stellen 4.540 Hilfeplanfälle bearbeitet. Es ergeben sich 137 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Dieser Wert liegt im Bereich des gpa-Richtwertes von 140 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

## → Leistungsgewährung

### Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Qualitätshandbuch zum „Fachstandard Plus“ sind die Kernprozesse anschaulich dargestellt. Zudem sind die Teilprozesse ausführlich beschrieben. Aktuell wird eine qualifizierte Vorfeldhilfe zur verbesserten Zugangssteuerung auf den Weg gebracht. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dieser sollte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte umfassen:

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche),
- Auswahl eines passenden Leistungserbringers, z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind,
- enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel anstreben, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken,
- Laufzeit der Hilfe auf das notwendige Maß begrenzen und soweit fachlich vertretbar eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe einleiten.

Das Qualitätshandbuch der **Stadt Dortmund** zum „Fachstandard Plus“ enthält in der überarbeiteten Entwurfssfassung als wesentliche Kernprozesse für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung den Falleingang, die allgemeine Förderung der Erziehung, die kollegiale Beratung und die Hilfeplansteuerung. Auch zur Abwehr von Kindeswohlgefährdung und zu Inobhutnahmen sind Kernprozesse beschrieben. Die Kernprozesse enthalten jeweils ausführlich beschriebene Teilprozesse. In den standardisierten und verbindlichen Prozessen sind Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern genau hinterlegt. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist als Schnittstelle beschrieben. Sie erfolgt nur bei Bedarf. Ein Anbieterverzeichnis ist im elektronischen Fachverfahren hinterlegt. Das Modell „Fachstandard Plus“ wurde als Modellprojekt in ausgewählten Stadtbezirken eingeführt und soll schrittweise ausgeweitet werden.

Der Umfang und die Laufzeit der Hilfen ist nach dem Teilprozess „Diagnoseabschlussberatung“ festzulegen. Für ambulante Hilfen sind Standards zum Umfang festgelegt. Von diesen kann nur besonders fachlich begründet abgewichen werden. Die Regellaufzeit für ambulante Hilfen ist auf 18 Monate begrenzt.

Aktuell arbeitet die Stadt Dortmund daran, die Zugangssteuerung zu den Hilfen zur Erziehung durch qualifizierte Vorfeldhilfen weiter zu verbessern. Ziel ist es, schnelle und konkrete Hilfen auf niederschwelliger Basis zu ermöglichen. Die qualifizierte Vorfeldhilfe soll ferner dazu dienen, eine differenzierte und qualitativ hochwertige sozialpädagogische Diagnostik zu erstellen. Auf diese Weise kann im Falle einer anschließenden Gewährung von Hilfe zur Erziehung die geeignete Hilfe noch passgenauer ermittelt werden. Die Vorfeldhilfe soll in den Familien durch eigene Mitarbeiter für maximal 16 Wochen in Form von Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbracht werden.

Die Stadt Dortmund erhofft sich mit dieser Maßnahme eine Reduzierung der Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung durch zusätzliche Beratungen und niederschwellige Unterstützungsleistungen in der Familie. Außerdem ist eine höhere Zielerreichung der Qualitätsziele bei den Hilfearten der Hilfen zur Erziehung angestrebt.

## Präventive Angebote

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund ist im Bereich der Prävention mit vielen präventiven Angeboten und Netzwerken gut aufgestellt.

Präventive Maßnahmen einer Stadt können langfristig Einfluss auf Strukturen oder Aufwendungen nehmen. Effekte präventiver Maßnahmen treten oftmals stark zeitversetzt auf. Ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionen in Präventionsprojekte und sinkenden Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung ist somit kaum messbar. Die Bedeutung präventiver Maßnahmen zeigt das Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung, gesellschaftliche Teilhabe).<sup>6</sup>

Die Stadt Dortmund nimmt an dem Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ teil. Sie gehört zu den Modellkommunen seit 2012. Aus diesem Kontext ist das Netzwerk INFamilie entstanden. In diesem Netzwerk haben sich verschiedene soziale Akteure unabhängig von ihrem Status, ihrer Herkunft oder Trägerschaft aus einem Quartier zusammengeschlossen, um die sozialen Teilhabechancen von Kindern und ihren Eltern in den jeweiligen Quartieren zu fördern. Das Ziel des Netzwerkes ist es, Kindern angemessene Startchancen in Schule und Beruf zu ermöglichen und früh passgenaue, unterstützende Angebote bis hin zu Präventionsketten anzubieten. Es geht aber auch um gemeinsam initiierte Aktionen im Quartier, um das Wohnumfeld attraktiver zu gestalten, die Menschen zu aktivieren und zu fördern.

Zusätzlich gibt es in der Stadt Dortmund bereits eine Vielzahl präventiver Angebote und Netzwerke. Im Jugendamt gibt es eine eigenständige Präventionsfachstelle, die das Management der präventiven Angebote und Vernetzungsstrukturen koordiniert. Organisatorisch ist diese in der Abteilung 51/7 „Familien-Projekt“ angesiedelt. Zu der Abteilung gehören auch die Familienbüros in den Stadtbezirken. Diese dienen als Service- und Anlaufstelle für Eltern und Familien.

<sup>6</sup> Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Projekt kommunale Präventionsketten, <https://www.mkffi.nrw/modellprojekt-kommunale-praeventionsketten>, Stand 22. August 2019

## Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### → Feststellung

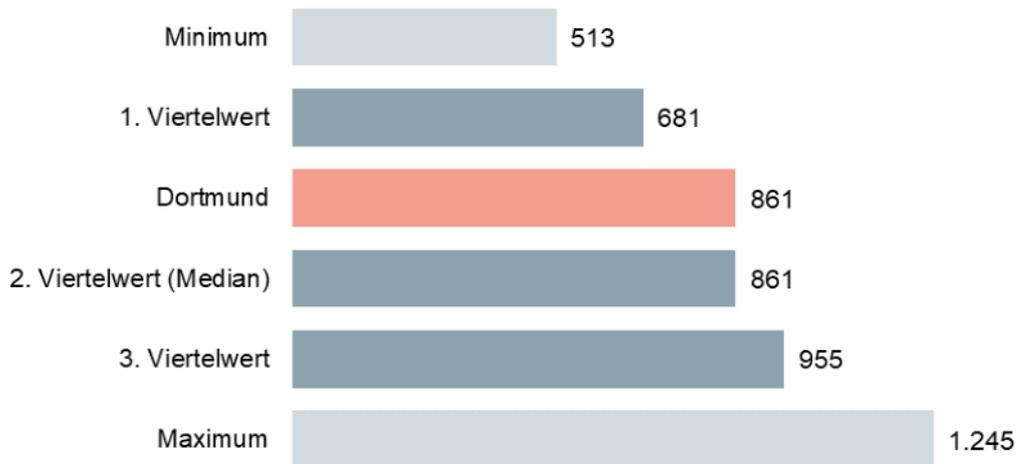
Die Stadt Dortmund erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen durchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/ Schulbegleitung im Fehlbetrag der Stadt Dortmund nicht berücksichtigt sind. 2018 steigt der Fehlbetrag um 7 Prozent, weil die Erträge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsge- rechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

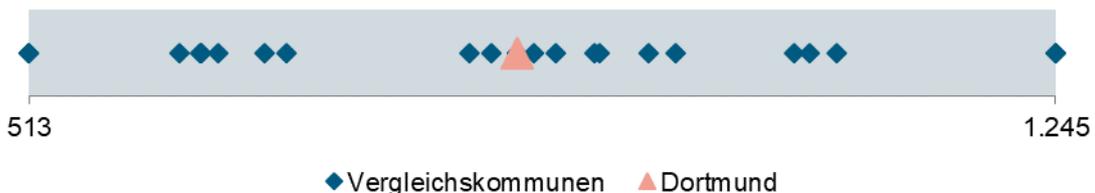
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergeb- nis enthalten sind. Maßgeblich für die Berücksichtigung der Finanzdaten ist die Definition der gpaNRW für das Produkt Hilfe zur Erziehung. Diese weichen daher von den unterschiedlich zu- geschnittenen Produkten der Städte ab.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2017 im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

### Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufwendungen der Integrationshilfe/Schulbegleitung sind beim Fehlbetrag der Stadt Dortmund nicht berücksichtigt, weil diese nicht als Jugendhilfeleistung erbracht wurden. Bei den anderen Städten sind diese Aufwendungen im Fehlbetrag enthalten. Dortmund wird deshalb im Vergleich begünstigt. Entsprechende Hilfen wurden in Dortmund als freiwillige Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) gewährt. Nähere Ausführungen dazu sowie eine fiktive Zuordnung von SchubiDo-Fällen zum Rechtskreis der Jugendhilfe hat die gpaNRW weiter unten beim Abschnitt Eingliederungshilfe § 35 SGB VIII vorgenommen. Bei Einbeziehung der Aufwendungen für diese fiktiven Hilfefälle ergäbe sich für die Stadt Dortmund 2017 ein Fehlbetrag von 965 Euro je Einwohner unter 21 Jahre. Es ist allerdings anzunehmen, dass die Zahl der Hilfefälle und die Höhe der Aufwendungen für die Integrationshilfe/Schulbegleitung deutlich niedriger wäre, wenn diese Hilfen vom Jugendamt nur bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen des § 35a SGB VIII gewährt worden wären. Über SchubiDo wurden zusätzlich Unterstützungsleistungen für Schulen gewährt.

**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
921	617	710	877	1.039	1.360	18

2018 ist das ordentliche Ergebnis der Stadt Dortmund fast 7,4 Mio. Euro höher als 2017, obwohl die ordentlichen Aufwendungen um rund 6,2 Mio. Euro gesunken sind. Grund dafür sind um fast 13,6 Mio. Euro reduzierte Erträge. Die Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist sogar um rund 15,4 Mio. Euro zurückgegangen. Dies ist auf die bereits im Jahresergebnis 2017 erkennbare rückläufige Entwicklung der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Der Anstieg des Fehlbetrages 2018 ist also durch die Hilfen zur Erziehung ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verursacht.

Im gesamten Betrachtungszeitraum entwickelte sich der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre wie folgt:

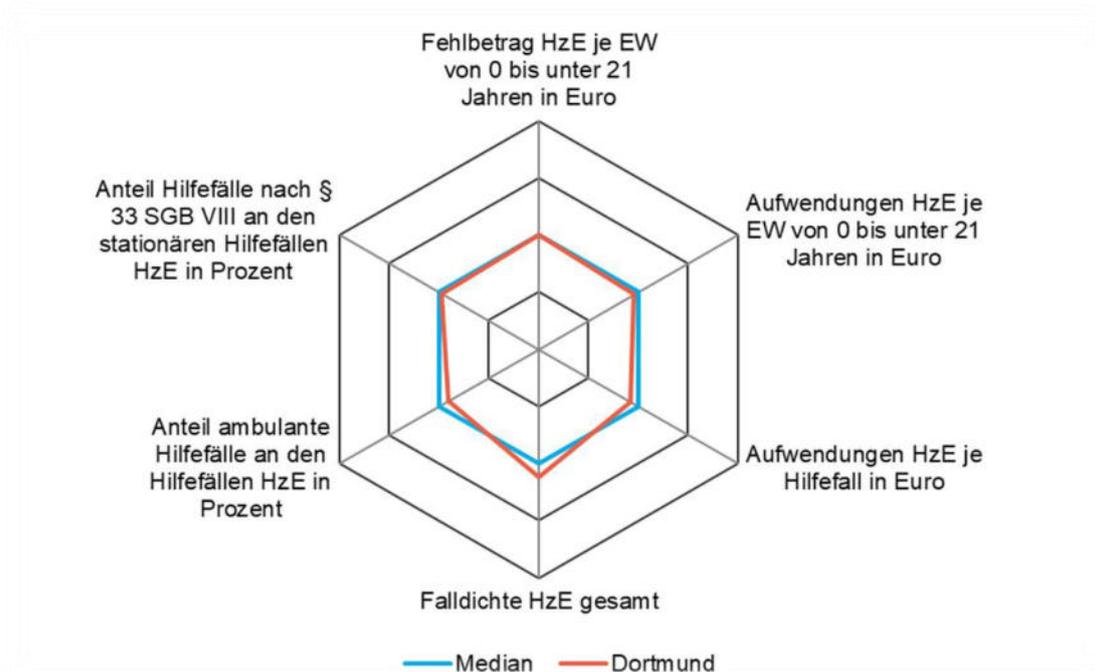
**Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

2013	2014	2015	2016	2017	2018
811	835	889	808	861	921

Die Entwicklung des Fehlbetrages ist in den einzelnen Jahren unterschiedlich von den Kostenerstattungen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge beeinflusst. 2016 waren die Erstattungsleistungen des Landes besonders hoch. Zum Teil betrafen diese noch das Vorjahr. Der Fehlbetrag 2016 ist daher niedriger als 2015. 2017 und vor allem 2018 sind die Fehlbeträge insbesondere auf steigende Transferaufwendungen für den angestammten Personenkreis zurückzuführen. Die Stadt Dortmund sieht hier eine Korrelation zwischen der steigenden Zahl der Einwohner unter 21 Jahre und dem Anstieg der Hilfen zur Erziehung.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt Dortmund im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt Dortmund außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

## Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die

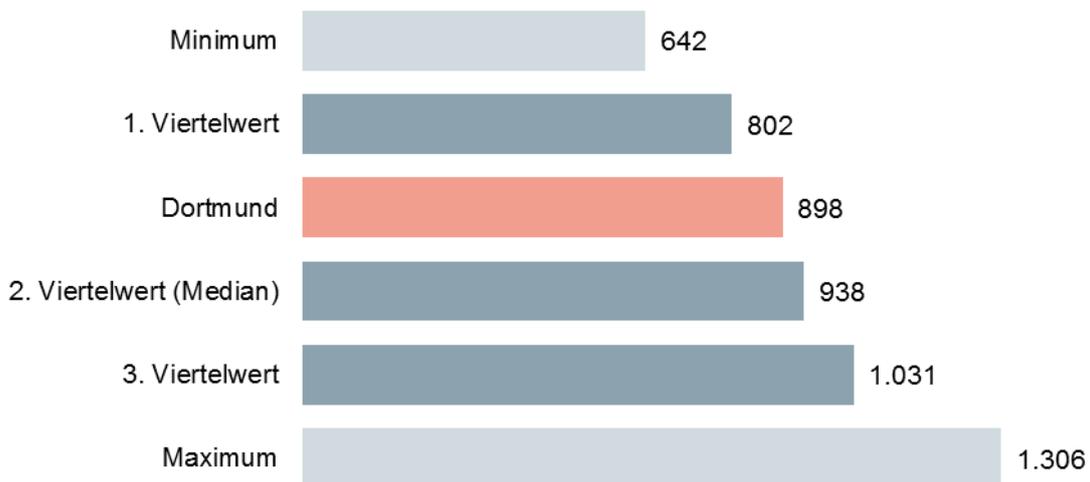
Aufwendungen eingerechnet.

Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund gehört trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen zu der Hälfte der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. Dies liegt an vergleichsweise günstigen Aufwendungen je Hilfefall. 2018 sinken die einwohnerbezogenen Aufwendungen weiter, weil die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter rückläufig sind.

**Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



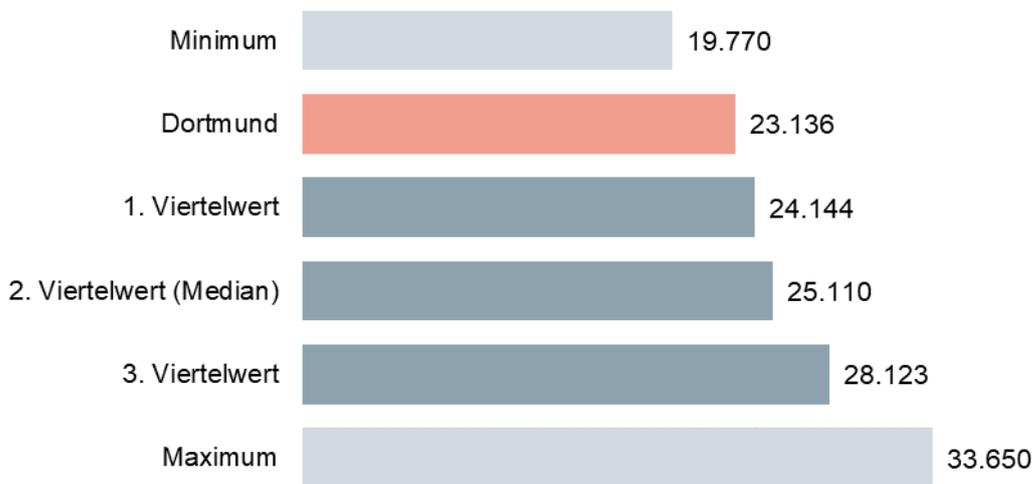
**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
846	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren 2018 weiter rückläufig. Die Hilfen für die anderen jungen Menschen sind hingegen wie bereits ausgeführt gestiegen. Ohne diesen Anstieg wären die einwohnerbezogenen Aufwendungen somit noch niedriger.

Hilfefallbezogen stellen sich die Aufwendungen wie folgt dar:

#### Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



Die Stadt Dortmund gehört zu den Städten mit den geringsten Aufwendungen je Helfefall, obwohl der vergleichsweise geringe Anteil ambulanter Helfefälle an allen Helfefällen die Aufwendungen je Helfefall negativ beeinflusst und die Vollzeitpflegequote im mittleren Bereich liegt. Hier wirkt sich aus, wie teuer die Hilfen bei den einzelnen Helfearten sind. Dies stellt sich in Dortmund unterschiedlich dar. Insbesondere bei den Helfearten Vollzeitpflege und Heimerziehung sind die Hilfen in Dortmund aber vergleichsweise günstig.

**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21.296	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

2018 stellen sich die Aufwendungen je Helfefall noch günstiger dar, weil sowohl der Anteil der ambulanten Helfefälle an allen Helfefällen als auch die Vollzeitpflegequote gestiegen sind.

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Aufwendungen je Helfefall für das Jahr 2017 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall.

### Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	8.285	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	37.066	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Der Grund für die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen für ambulante Hilfen je Helfefall liegt im Wesentlichen an der Zusammensetzung der ambulanten Helfefälle. Die Stadt Dortmund leistet viele ambulante Eingliederungshilfen wie LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie, die im Vergleich zu den klassischen ambulanten Erziehungshilfen in der Regel günstig sind. Außerdem wirkt sich hier aus, dass die Stadt Dortmund keine Integrationshilfe/Schulbegleitung als Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII leistet, die wegen des regelmäßig erforderlichen Stundenumfangs zu den teureren ambulanten Hilfen gehört. Ferner sind die ambulanten Hilfen für junge Volljährige vergleichsweise günstig.

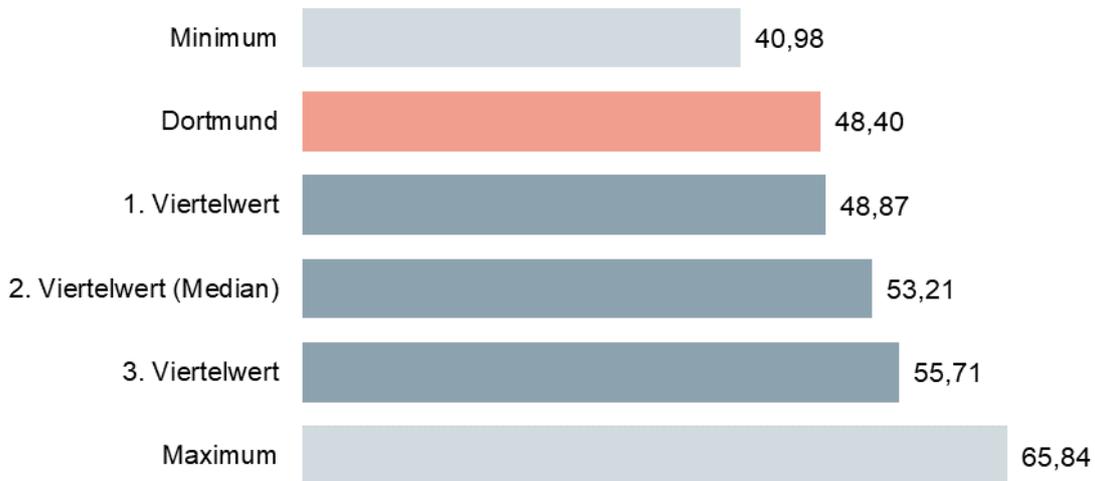
Die Aufwendungen für stationäre Hilfen je Helfefall sind im Vergleich niedrig, weil die Vollzeitpflegefälle, die Heimerziehungsfälle und die Fälle der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung verhältnismäßig günstig sind.

### Anteil ambulanter Helfefälle

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Städte mit den niedrigsten Anteilen ambulanter Helfefälle. Hier wirkt sich das Fehlen ambulanter Helfefälle in Form Integrationshilfe/Schulbegleitung mindernd auf den Anteil aus. Ein weiterer Grund ist der hohe Anteil von Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ganz überwiegend als stationäre Hilfe gewährt werden. Auch ein unterdurchschnittlicher Anteil ambulanter Helfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige trägt dazu bei. 2018 steigt der Anteil ambulanter Helfefälle auf knapp 55 Prozent und liegt damit im Bereich des Median.

**Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
54,89	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Der Anstieg des Anteils ambulanter Hilfefälle in 2018 geht mit einem Anstieg der Falldichte einher. Die Zahl der ambulanten Hilfefälle stieg von 2.138 Hilfefälle in 2017 um 354 Hilfefälle auf 2.492 Hilfefälle in 2018. Die Zahl der stationären Hilfefälle sank immerhin von 2.279 Hilfefälle in 2017 um 231 Hilfefälle auf 2.048 Hilfefälle in 2018. Die Zahl der Hilfefälle erhöhte sich somit um 123.

Die Erhöhung des Anteils ambulanter Hilfefälle wirkt sich, wie ausgeführt, positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. Die Entwicklung trägt zudem dazu bei, dass trotz des Anstiegs der Falldichte die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre sinken. Da bei den stationären Hilfefällen allerdings nur die refinanzierten Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückgegangen sind, ist der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre wegen der reduzierten Erträge sogar gestiegen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund ist dabei, Konzepte zu etablieren, die auf eine Stärkung der Erziehung in der Familie gerichtet sind. Langfristige stationäre Unterbringungen sollen dadurch vermieden werden.

Ambulante und auf das Familiensystem gerichtete Hilfen sind die wirtschaftliche und fachliche Alternative zu kostenintensiven stationären Fremdunterbringungen. Soweit fachlich vertretbar und geboten, sollte es folglich vorrangiges Ziel der Leistungsgewährung sein, das Familiensystem über ambulante Hilfen zu stützen und die Erziehungsfähigkeit der Familie wiederherzustellen bzw. zu erhalten.

Wie oben zur Fallsteuerung ausgeführt, beabsichtigt die Stadt Dortmund qualifizierte Vorfeldhilfen zu etablieren. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 SGB VIII und somit nicht um eine Hilfe zur Erziehung im Sinne des vierten Abschnitts des SGB VIII. Das Ziel ist aber grundsätzlich das gleiche, nämlich durch Unterstützungsleistungen in der Familie die Erziehungsberechtigten in die Lage zu versetzen, ihre Erziehungsverantwortung wahrzunehmen.

Darüber hinaus plant die Stadt Dortmund den Ausbau der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) als aufsuchende Familientherapie. Auf diese Weise soll eine qualifizierte Krisenbegleitung ermöglicht und ad hoc-Unterbringungen vermieden sowie Heimunterbringungen außerhalb Dortmunds reduziert werden.

→ **Empfehlung**

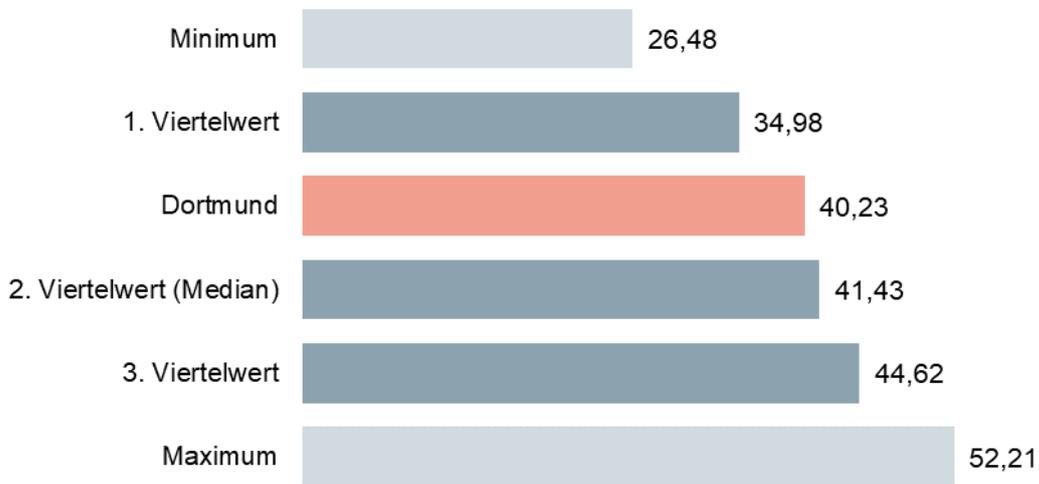
Die Stadt Dortmund sollte die Etablierung der Konzepte zur Stärkung der Erziehung in der Familie zügig vorantreiben. Sie sollte diese in einem weiteren Schritt evaluieren und bei Bedarf weiterentwickeln.

## **Anteil Vollzeitpflegefälle**

→ **Feststellung**

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 43,5 Prozent und damit auch über dem Median.

**Anteil Hilfefälle für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.



**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
43,51	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Die Zahl der Vollzeitpflegefälle ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Die Vollzeitpflegequote schwankt wegen den Veränderungen bei den Heimunterbringungen inklusive der sonstigen betreuten Wohnform. Diese Veränderungen sind überwiegend auf Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zurückzuführen, die überwiegend in Heimeinrichtungen und nur selten in Pflegefamilien erfolgten.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Kapazitäten in der Vollzeitpflege zu erhöhen, um deutlich teurere Heimunterbringungen zu vermeiden.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Diese Form der Unterbringung ist deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und somit auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll.

Die **Stadt Dortmund** setzt bei der Unterbringung von Kindern seit vielen Jahren auf die Vollzeitpflege. Dabei nutzt sie auch die sogenannte Netzwerkpflege, auch bekannt als Verwandtenpflege. Aus Sicht der Stadt Dortmund wird es zunehmend schwieriger, neue Pflegeverhältnisse zu installieren. Demografisch bedingt scheiden vorhandene Pflegefamilien aus und neue Pflegefamilien zu finden gestaltet sich schwierig. Gleichwohl beabsichtigt sie, die Kapazitäten zu erhöhen. Auch die Unterbringung in Bereitschaftspflege soll ausgebaut werden.

→ **Empfehlung**

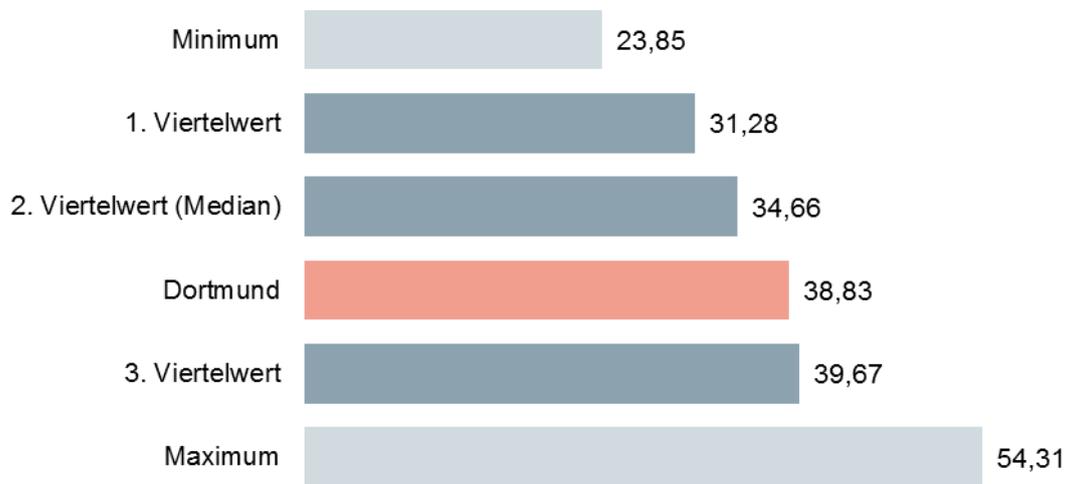
Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen, neue Pflegefamilien zu akquirieren, forcieren.

**Falldichte**

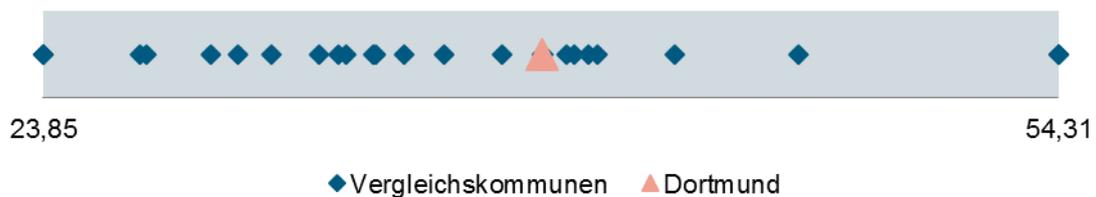
→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund gehört auch ohne Hilfefälle im Bereich der Integrationshilfe/Schulbegleitung zur Hälfte der Städte mit der höchsten Falldichte. 2018 steigt diese trotz eines Rückgangs der Hilfen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge weiter an. Die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Dortmund.

**Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren) 2017**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.



Bei Einbeziehung der fiktiv der Jugendhilfe zugeordneten SchubiDo-Fälle (siehe obige Ausführungen zum Fehlbetrag) ergäbe sich für die Stadt Dortmund 2017 eine Falldichte von 45,88 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Nur zwei Städte haben eine höhere Falldichte.

**2018** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39,74	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Zahl der Hilfeplanfälle hat sich seit 2013 absolut wie folgt entwickelt:

#### Entwicklung der Hilfeplanfälle

2013	2014	2015	2016	2017	2018
4.254	4.079	4.025	4.454	4.418	4.540

#### → Feststellung

Der Anstieg der Hilfeplanfälle 2016 ist auf die Zunahme der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. In 2017 und 2018 sind diese Hilfen deutlich zurückgegangen. Im Übrigen sind sie aber gestiegen.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen und letztlich auch der einwohnerbezogene Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung werden neben den Aufwendungen je Hilfefall maßgeblich von der Falldichte beeinflusst. Durch präventive Maßnahmen, Steuerung des Zugangs zu den Hilfen zur Erziehung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte daher steuernd auf die Falldichte eingewirkt werden. Bezüglich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist zu beachten, dass diese nach der im Fünften Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (5. AG-KJHG) geregelten Aufnahmequote den Kommunen zugewiesen werden.

Die Entwicklung der Hilfeplanfälle der einzelnen Hilfearten bei der **Stadt Dortmund** ist der Tabelle 4 der Anlage zu entnehmen. Der Anstieg der Hilfeplanfälle 2016 ist auf den Anstieg bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zurückzuführen. 2017 sinkt die Fallzahl, allerdings geringer als der Rückgang der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. 2018 steigt die Fallzahl sogar wieder, obwohl die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter abnehmen.

Bis Ende Juni 2017 verfügte die Stadt Dortmund über eine Erstaufnahmeeinrichtung. Die Zahl der in Dortmund untergebrachten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge lag daher zum Teil erheblich über dem Umfang der Aufnahmequote nach der Aufnahmequote. Dieser Zustand hielt nach Schließung der Erstaufnahmeeinrichtung noch bis Ende 2018 an. Der Stadt Dortmund wurden erstmals im November 2018 wieder unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zugewiesen.

In der Folge der Erstaufnahme sind in Dortmund viele stationäre Unterbringungsmöglichkeiten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge geschaffen worden. Dies führte nach Angaben des Jugendamtes dazu, dass andere Jugendämter unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Dortmund unterbringen. Für die Stadt Dortmund entstehen dadurch Folgekosten, weil sie beispielsweise die notwendigen Plätze in Bildungseinrichtungen vorhalten muss. Bei einem langfristigen

oder dauerhaften Verbleib der durch andere Jugendämter in Dortmund untergebrachten Personen entstehen zudem möglicherweise Folgekosten durch einen Leistungsbezug nach dem SGB II. Die Stadt Dortmund beabsichtigt daher Trägergespräche zu führen mit dem Ziel, das Angebot an Unterbringungsplätzen an den Bedarf der Stadt Dortmund anzupassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte darauf hinwirken, dass in Dortmund unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nur entsprechend dem Zuweisungsschlüssel versorgt werden und nicht darüber hinaus. Die Angebote sollten darauf ausgerichtet sein.

Die Stadt Dortmund sollte zudem die Falldichte ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Blick behalten und steuernd darauf einwirken.

**Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII**

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend ausgewählte Hilfearten, welche die vorstehenden Ergebnisse maßgeblich beeinflussen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Helfefall und die Falldichte stellen wir für jede Hilfeart in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

**Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer § 30 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund gehört zum Viertel der Städte mit der höchsten Falldichte und den höchsten Aufwendungen für Erziehungsbeistandschaften je Helfefall. Sie hat hierauf bereits mit verschiedenen Maßnahmen reagiert.

Der Erziehungsbeistand unterstützt das Kind oder den Jugendlichen in dessen gewohntem sozialen Umfeld bei der Bewältigung von Alltagsproblemen. Im Mittelpunkt der Hilfe stehen also das Kind oder der Jugendliche.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 30 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII 2017**

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaft je Helfefall in Euro	9.810	1.202	6.828	8.154	9.759	14.665	15
Falldichte	2,49	0,00	0,39	1,33	1,75	4,58	16

Die Stadt Dortmund differenziert bei der Gewährung ambulanter Hilfen zwischen den einzelnen Hilfearten. Sie gewährt daher nur wenige flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII

und erzielt hier bei der Falldichte das Minimum. Bei gemeinsamer Betrachtung der ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 2, 30 und 31 SGB VIII gehört sie zur Hälfte der Städte mit der niedrigsten Falldichte.

Die Stadt Dortmund erarbeitet derzeit mit dem LWL-Landesjugendamt Fachbereichsleitlinien für ambulante Hilfen. Darin sollen auch Standards zum Umfang und zur Laufzeit der Hilfen geregelt sein. Außerdem stellt die Stadt Dortmund die Abrechnung der Fachleistungsstunden auf face-to-face um. Dadurch sollen mehr Transparenz im Hinblick auf die erbrachte Leistung geschaffen und die fallunspezifischen Zeiten reduziert werden. Des Weiteren sollen die Angebote der sozialen Gruppenarbeit ausgebaut und so ein Teil der im Vergleich kostenintensiveren Erziehungsbeistandschaften ersetzt werden.

## Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

### → Feststellung

Sowohl die Falldichte als auch die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall ist in Dortmund vergleichsweise hoch. Hier plant die Stadt Dortmund umzusteuern. Eine qualifizierte Vorfeldhilfe soll etabliert werden. Um kurzfristige Unterbringungen zu vermeiden, soll die aufsuchende Familientherapie ausgebaut werden.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

### Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	11.763	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18
Falldichte	6,87	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

2018 ist die Falldichte auf 8,27 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre gestiegen. Die Stadt Dortmund gehört damit zu dem Viertel der Städte mit den höchsten Falldichten SPFH. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hingegen auf 11.296 Euro gesunken. Die Etablierung der qualifizierten Vorfeldhilfe ist aus Sicht der gpaNRW geeignet, die Zahl der SPFH-Fälle zu reduzieren. Die aufsuchende Familientherapie soll hingegen ad hoc-Unterbringungen vermeiden. Näheres zu den Inhalten und Zielen der Maßnahmen sind oben beim Abschnitt „Anteil ambulante Hilfen“ beschrieben.

## Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

### → Feststellung

Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Dortmund im Vergleichsjahr auch wegen einer Vielzahl an Netzwerkpflegeverhältnissen/Verwandtenpflegeverhältnissen hoch. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Im Vergleich sind diese sehr niedrig. Ein weiterer Grund dafür ist der niedrige Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Netzwerkpflegen/Verwandtenpflegen zu überprüfen, ggf. mit externer Begleitung.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sozialpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 S. 3 SGB VIII.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

### Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.730	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22
Falldichte	8,06	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Die Falldichte Vollzeitpflege ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall steigen dagegen entsprechend der jährlichen Erhöhung des Pflegegeldes kontinuierlich. Ein Vergleich der verschiedenen Arten der Pflegeverhältnisse liegt nicht vor. Die Stadt Dortmund hatte jedoch in 2018 nur 14 Pflegekinder in Westfälischen Pflegefamilien und wenige in anderen sozialpädagogischen Pflegefamilien. Dies wirkt sich positiv auf die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall aus, da diese Hilfen deutlich teurer sind. Die Stadt Dortmund leistet hingegen relativ viele Hilfen in Form der Unterbringung bei Verwandten (Netzwerkpflege/Verwandtenpflege). In 2018 waren es 383 Fälle. Die Tendenz ist steigend. Da diese Hilfen in der Regel günstig sind, wirkt sich der hohe Anteil positiv auf die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall aus. Die Falldichte und der Gesamtaufwand für die Vollzeitpflege steigen jedoch mit jedem Hilfefall. Bei der Netzwerkpflege/ Verwandtenpflege stellt sich die Frage, ob es in diesem Umfang erforderlich ist, Hilfen zur Erziehung zu installieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte im Bereich der Netzwerkpflege/Verwandtenpflege eine Fallrevisi- on durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob es in dem jeweiligen Einzelfall tatsächlich notwendig ist, Hilfe zur Erziehung zu gewähren.

**Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfe-fall sind trotz eines kontinuierlichen Anstiegs ver- gleichsweise niedrig. Die hohe Falldichte ist maßgeblich von der Unterbringung minderjähri- ger unbegleiteter Flüchtlinge beeinflusst. Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil Heimerziehungsfälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an allen Heimerziehungsfällen. Die Auslandsmaßnahmen konnten durch ein Pro- jekt reduziert werden. Die letzten Auslandsmaßnahmen sollen bis Ende 2019 beendet oder in Maßnahmen im Inland umgewandelt sein.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hei- merziehung je Hilfe- fall in Euro	57.237	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Falldichte	8,80	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22
Aufwendungen Hei- merziehung je Hilfe- fall mit Auslandsun- terbringung in Euro	69.483	48.672	52.152	55.000	69.024	73.000	7
Anteil Hilfe-fälle Hei- merziehung mit Auslandsunterbrin- gung in Prozent	0,62	0,00	0,00	0,27	0,59	1,15	15

2016 stieg in Dortmund die Zahl der Hilfeplanfälle Heimerziehung rapide an. Die Falldichte be- trug fast 11 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Grund dafür war ausschließlich die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Der Anteil Heimerziehungs- fälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an allen Heimerziehungsfällen stieg auf fast 46 Prozent. Seit 2017 sank dieser Anteil und damit auch die Falldichte. Die Erstaufnahmeeinrich- tung schloss Ende Juni 2017. 2017 lag der Anteil Zahl der Hilfeplanfälle für unbegleitete minder- jährige Flüchtlinge bei 30 und 2018 bei 16 Prozent. 2018 lag der Wert der Stadt Dortmund da- mit nur noch knapp über dem Median. Die Falldichte ging zurück auf 7,59 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Die Stadt Dortmund liegt damit noch im Bereich des 3. Viertelwertes.

Dabei ist zu anzumerken, dass die Falldichte ohne Einbeziehung der minderjährigen unbegleiteten Flüchtlinge 2017 und 2018 sogar gestiegen ist.

Die Auslandsmaßnahmen hat die Stadt Dortmund durch das 2015 initiierte Projekt von 31 auf sechs Maßnahmen Ende 2018 reduziert. Die verbliebenen Maßnahmen sollen in 2019 beendet oder in eine Hilfe im Inland übergeleitet werden. Für jede dieser Maßnahmen wurde ein individuelles Rückkehrkonzept erarbeitet und in der Hilfeplanung abgestimmt.

## Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund gewährt Hilfen gem. § 35 SGB VIII nach dem Konzept „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) durch einen eigenen Fachdienst. Darüber hinaus werden auch freie Träger eingesetzt.

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 35 SGB VIII in folgendem Umfang:

### Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen INSPE je Hilfefall in Euro	26.528	10.524	26.182	33.185	66.781	72.561	13
Falldichte	0,36	0,00	0,04	0,21	0,36	1,47	17
Aufwendungen INSPE je stationären Hilfefall in Euro	26.528	16.224	37.051	53.975	66.781	72.561	13

Die Stadt Dortmund hat für die AIB einen eigenen Fachdienst mit zehn Vollzeit-Stellen eingerichtet. Zielgruppe dieses Hilfeangebotes sind Jugendliche und junge Erwachsene, die starke Auffälligkeiten zeigen und in die Kriminalität abzurutschen drohen oder sich in Krisensituationen befinden. Die intensive Hilfe ist von Anfang zeitlich befristet. Sie wird in der Regel nach der dreimonatigen Intensivphase beendet und wirkt nach Auskunft der Stadt Dortmund nachhaltig.

## Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

### → Feststellung

Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Seit Februar 2019 ist ein auf die Eingliederungshilfe spezialisierter Fachdienst im Aufbau. Der ASD prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden erst durch den neuen Fachdienst erstellt.

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

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die Eingliederungshilfe ist im Hinblick auf die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, der geteilten Zuständigkeit sowie der in diesem Kontext anzuwendenden Vorgaben des „Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ (Bundesteilhabegesetz - BTHG) bzw. des SGB IX sehr komplex. Aufgrund dieser Komplexität ist für die rechtssichere Fallbearbeitung Spezialwissen erforderlich. Die gpaNRW ist der Auffassung, dass die Aufgabenübertragung an einen Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie einem verbesserten Beendigungsmanagement führt. Hilfreich erscheint, in diesem Spezialdienst neben Sozialpädagogen auch Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder ähnliche Professionen zu integrieren. Die Aufgabenstellung des Spezialdienstes sollte einerseits klar abgegrenzt werden, andererseits sollten Schnittstellen beschrieben werden. Folge der Spezialisierung sollte auch eine Reduzierung der Hilfefälle und der Aufwendungen sein.

Die **Stadt Dortmund** prüft den Anspruch in einem zweistufigen Verfahren. Sie beachtet dabei die gesetzlichen Bestimmungen. Die Klärung über das Vorliegen einer Teilleistungsstörung, die Einschätzung zur Teilhabebeeinträchtigung sowie die Klärung des Förderbedarfs erfolgt in enger Kooperation mit den Beratungsstellen in städtischer und freier Trägerschaft. Ein spezialisierter Fachdienst befindet sich im Aufbau. Ein Umsetzungskonzept wird gemeinsam mit dem LWL-Landesjugendamt erstellt. Standards und Prozessbeschreibungen sollen im Fachdienst erarbeitet werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte für die Gewährung von Eingliederungshilfe einen interdisziplinären Spezialdienst/Fachdienst einrichten. Der begonnene Aufbau eines spezialisierten Fachdienstes sollte entsprechend vorangetrieben werden, auch um finanzielle Einsparpotenziale zu realisieren und so den Haushalt zu entlasten.

#### → **Feststellung**

Die Falldichte der Stadt Dortmund bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist sehr hoch, obwohl keine Fälle von Integrationshilfe/Schulbegleitung berücksichtigt sind. Solche Hilfen sind wegen der vom Fachbereich Schule gewährten freiwilligen Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) nicht angefallen. Dieser Umstand ist einer der wesentlichen Gründe für die minimalen Aufwendungen je Hilfefall. Andere Gründe sind der mit rund 97 Prozent sehr hohe Anteil ambulanter Eingliederungshilfen. Bei diesen fällt wiederum die hohe Anzahl der vergleichsweise günstigen Hilfen in den Bereichen LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie auf.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

**Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	3.950*	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Falldichte	7,15	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	96,80	69,34	82,95	92,27	95,29	100	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	1.690*	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	72.414	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k. A.	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	0,00	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20
Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung	0,00	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

\* Die Aufwendungen, die in Dortmund für LRS- und Dyskalkuliefälle bei den Beratungsstellen entstehen, können aufgrund der pauschalen Finanzierung nicht genau beziffert werden und sind hier nicht enthalten. Nach Berücksichtigung der angenommenen Personalaufwendungen wären die Aufwendungen je Hilfefall rund 370 Euro und die Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall rund 380 Euro teurer. Bei beiden Kennzahlen stellt die Stadt Dortmund weiterhin den Minimalwert dar.

In 2017 leisteten die zwölf Erziehungsberatungsstellen in 308 Hilfefällen LRS- und Dyskalkulie-Therapien. Diese 308 Hilfefälle stellen einen erheblichen Anteil der 788 Eingliederungshilfefälle dar, die der Falldichte von 7,15 Hilfefällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre zu Grunde liegen. Diese ist somit maßgeblich von den LRS- und Dyskalkulie-Therapien beeinflusst und auch deshalb vergleichsweise hoch.

→ **Feststellung**

Aufgrund fehlender Informationen in den Geschäftsberichten der pauschal finanzierten Erziehungsberatungsstellen der freien Träger und der nicht den einzelnen Leistungen zugeordneten Aufwendungen der städtischen Erziehungsberatungsstellen hat die Stadt Dortmund

derzeit keinen differenzierten Überblick über die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen. Konkret können die Aufwendungen für LRS- und Dyskalkulie-Therapien je Fall nicht genau beziffert werden. Dies erschwert die Steuerung.

Zu Steuerungszwecken sollten neben den bekannten Fallzahlen auch die Aufwendungen der einzelnen Leistungen der Eingliederungshilfe vollumfänglich bekannt sein. Kennzahlen wie die Falldichte, die Aufwendungen je Hilfefall und ggf. die Zahl der Hilfefälle je Vollzeit-Stelle sollten gebildet und ihre Entwicklung regelmäßig betrachtet werden. Diese Grundlagen der Steuerung sollten sowohl bei pauschal finanzierten Angeboten freier Träger als auch in städtischen Einrichtungen umgesetzt werden.

In **Dortmund** leisten die vier Beratungsstellen der freien Träger und die acht städtischen Beratungsstellen neben Erziehungs- und Familienberatung auch Eingliederungshilfen in Form von LRS- und Dyskalkulie-Therapien. Die freien Träger erhalten von der Stadt Dortmund für die gesamten von ihnen erbrachten Leistungen entsprechend der vertraglichen Vereinbarung eine Pauschale je tatsächlich besetzter Fachkraftstelle. Die Träger haben sich verpflichtet, jährlich einen Geschäftsbericht über die fachliche und wirtschaftliche Entwicklung vorzulegen. Der Bericht soll aussagekräftige Angaben zu den wichtigsten fach- und sozialpolitischen Parametern (Klienten- bzw. Zielgruppendaten, Strukturdaten, Leistungsdaten, Qualitätsdaten sowie Finanzdaten) enthalten. Konkrete Anforderungen sind nicht definiert. Die Jahresberichte enthalten zwar Aussagen zu den Fallzahlen, nicht jedoch zur Aufteilung der Pauschalen auf die einzelnen Leistungen. Hinsichtlich der Aufwendungen ist der Stadt Dortmund aber immerhin bekannt, wie viele Vollzeit-Stellen für die Eingliederungshilfen in Form von LRS- und Dyskalkulie-Therapien in den Beratungsstellen eingesetzt werden. Diese Erkenntnisse werden zumindest in Bezug auf die Aufwendungen bislang nicht dahingehend ausgewertet, um die Entwicklung darzustellen und die Erziehungsberatungsstellen untereinander zu vergleichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte auf der Basis von aussagekräftigen Berichten der Erziehungsberatungsstellen Kennzahlen bilden. Diese sollte sie nutzen, um Unterschiede zwischen den Erziehungsberatungsstellen und Entwicklungen zu erkennen und ggf. steuernd einzuwirken.

→ **Feststellung**

Würde die Stadt Dortmund Integrationshilfe/Schulbegleitung als Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII gewähren, würde sie bei der Falldichte wohl den Maximalwert erzielen.

Als Folge des Inklusionsprozesses steigt wohl bundesweit die Zahl der Integrationshelfer/Schulbegleiter. Rechtsgrundlage für Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) seelischen Behinderung ist § 35a SGB VIII.

Die Stadt Dortmund hat im Schuljahr 2012/2013 das Projekt „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) eingeführt. Ende 2015 wurde es organisatorisch beim Fachbereich Schule angesiedelt, um die Prozessabläufe zu optimieren. Ziel von SchubiDo ist es, den Bedarf an Schulbegleitung mit den Eltern und der Schule unbürokratisch und serviceorientiert zu decken. Außerdem wird angestrebt, dass ein Schulbegleiter mehrere Schüler betreut (Poollösung), sofern dies bedarfsgerecht ist. Die Schulbegleitung wird als freiwillige Leistung gewährt. Es handelt sich nicht um die Gewährung von Eingliederungshilfe durch Integrationshelfer/Schulbegleiter gem.

§ 35a SGB VIII. Der individuelle Rechtsanspruch soll durch SchubiDo nicht eingeschränkt werden. Faktisch wurde allerdings für solche Fälle seitens des Jugendamtes keine Eingliederungshilfe mehr gewährt.

Im Vergleichsjahr 2017 hat die Stadt Dortmund für 1.100 Fälle rund 16,2 Mio. Euro für Leistungen nach dem Konzept SchubiDo aufgewendet. In 73 Prozent der Fälle liegt der Hilfestellung ein Unterstützungsbedarf zu Grunde, der einer seelischen Beeinträchtigung zuzuordnen ist. Eine Zuordnung dieser Fälle in den Rechtskreis der Jugendhilfe kann ohne fundierte Prüfung gleichwohl nicht vorgenommen werden. Die Schwelle der (drohenden) seelischen Behinderung dürfte in vielen dieser Fälle nicht erreicht sein, so dass ein Anspruch auf Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII nicht bestünde. Nimmt man aber mal fiktiv an, dass dies der Fall wäre, wird die Dimension der freiwilligen Leistung der Stadt Dortmund für diesen Personenkreis deutlich. Die 73 Prozent entsprechen fiktiv 11,8 Mio. Euro für 803 Fälle. Bei Berücksichtigung der SchubiDo-Leistungen für Schüler mit Unterstützungsbedarf aufgrund seelischer Beeinträchtigung würde die Falldichte auf 14,21 Hilfefälle steigen und damit mit Abstand den Maximalwert darstellen. Die Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall würden auf 8.258 Euro steigen und damit nicht mehr den Minimalwert darstellen.

Die Entwicklung der SchubiDo-Leistungen stellt sich wie folgt dar:

#### Entwicklung der SchubiDo-Leistungen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen gesamt in Euro *	6.295.809	8.224.389	13.123.084	15.415.495	16.168.961	16.647.634
Anzahl Hilfefälle gesamt	400	530	860	1.020	1.100	1.279
Anteil seelische Beeinträchtigungen i.S.d. § 35a SGB VIII in Prozent	65,00	65,00	66,00	69,00	73,00	70,53
Fiktive Transferaufwendungen gem. § 35a SGB VIII in Euro	4.092.276	5.345.853	8.661.235	10.636.691	11.803.342	11.741.576
Fiktive Anzahl Hilfefälle gem. § 35a SGB VIII	260	345	568	704	803	902
Aufwendungen SchubiDo je Hilfefall	15.740	15.518	15.259	15.113	14.699	13.016
Falldichte	2,39	3,16	5,13	6,24	7,06	7,90

\* Angegeben sind die Transferaufwendungen des jeweiligen Haushaltsjahres, die aufgrund von Pauschalzahlungen entstanden sind. Nach Auskunft der Stadt Dortmund wird sich die Höhe durch nachlaufende Endabrechnungen und damit verbundene Rückzahlungen noch etwas reduzieren.

Die fiktive Anzahl der Hilfefälle für die Integrationshilfe/Schulbegleitung gem. § 35a SGB VIII ist im Betrachtungszeitraum um fast 250 Prozent gestiegen. Der Anstieg der SchubiDo-Leistungen war möglich, weil diese freiwillige Leistung nicht gedeckelt wurde. Der Anstieg wird nach Aussage der Stadt Dortmund von Seiten der Schulen mit erhöhtem Bedarf an Unterstützung für Schüler ohne festgestellten Förderbedarf begründet. Die Stadt Dortmund hat den Kostenanstieg zum Anlass genommen, zu prüfen, wie systemische Bedarfe von individuellen Hilfebedarfen

nach § 35a SGB VIII abgegrenzt werden können. Unabhängig von dieser Frage ist festzustellen, dass sich die Etablierung von Poollösungen positiv auf die SchubiDo-Aufwendungen je Hilfefall auswirkt.

Ob die ohne die Fachlichkeit des Jugendamtes und ohne Hilfeplan nach § 36 SGB VIII gewährte Leistung durch SchubiDo bei Kindern mit (drohender) Teilhabebeeinträchtigung ausreicht, um dieser wirksam zu begegnen, kann im Rahmen dieser Prüfung durch die gpaNRW nicht beantwortet werden.

Im Hinblick auf die dritte Reformstufe des BTHG zum 01. Januar 2020 und die damit verbundene Ausweitung des Leistungskataloges beabsichtigt die Stadt Dortmund, das Konzept SchubiDo zu evaluieren. Aktuell beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe mit dem Thema.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshilfe/Schulbegleitung in das Jugendamt zurückführen. Dort sollte bei allen Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent geprüft werden, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfe bewilligt werden. Poollösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.

Die Aufwendungen sind ohne Berücksichtigung der Integrationshilfe/Schulbegleitung und der LRS- und Dyskalkulie-Therapien seit 2015 rückläufig.

**Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Hilfe für junge Volljährige ist geprägt durch einen über dem Median liegenden Anteil stationärer Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die zwischenzeitlich volljährig geworden sind. Dieser Anteil ist in 2016 und 2017 erheblich gestiegen.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	31.615	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	10,64	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	23,82	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	8.801	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	43.738	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Transferaufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	13.918	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	54.167	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Hilfe für junge Volljährige ist geprägt durch einen erheblichen Anstieg der stationären Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die zwischenzeitlich volljährig geworden sind, in 2016 und 2017. 2017 lag der Anteil an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII mit 44 Prozent über dem Median von 40 Prozent. 2018 sinkt dieser Anteil auf 29 Prozent.

Der hohe Anteil stationärer Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge wirkt sich auch erhöhend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. 2018 sinken diese auf 26.428 Euro, weil in Folge des gesunkenen Anteils stationärer Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge der Anteil ambulanter Hilfefälle von 35 auf 46 Prozent steigt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den ambulanten Hilfefällen von 19 auf 39 Prozent steigt. Dies hat allerdings Auswirkungen auf die Falldichte. 2018 liegt diese mit 28,31 Hilfefällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre fast 20 Prozent höher als 2017. Die absoluten Aufwendungen sind hingegen etwas gesunken.

Lediglich bei den Aufwendungen für die Heimerziehung von jungen Volljährigen je Hilfefall gehört die Stadt Dortmund zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Werten. 2018 sinken diese aber von 54.167 Euro auf 48.386 Euro.

➔ **Feststellung**

Für die Gewährung der Hilfe für junge Volljährige ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Ein für alle junge Volljährige spezialisierter Fachdienst für die Verselbständigung ist nicht eingerichtet. Lediglich für einen besonderen Personenkreis ist das Angebot „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) installiert. Für die Hilfe für junge Volljährige gelten die gleichen Verfahrensstandards wie für die Hilfen zur Erziehung.

Näheres zur AIB wurde bereits im Abschnitt Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) nach § 35 SGB VIII beschrieben.

Ziel der Hilfe für junge Volljährige ist, diese in ihrer Persönlichkeitsentwicklung altersentsprechend zu entwickeln. Sie sollten bei Beendigung der Hilfe über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für eine eigenverantwortliche Lebensführung notwendig sind. Um dies zu erreichen, ist mit den jungen Menschen intensiv an ihrer Verselbständigung zu arbeiten. Mit der Verselbständigung ist bereits lange vor Eintritt der Volljährigkeit zu beginnen, sofern Hilfe zur Erziehung gewährt wird. Im Idealfall sollte bei Erreichen der Volljährigkeit höchstens noch eine ambulante Begleitung notwendig sein. Die Aufgabe der Verselbständigung erfordert besondere Erfahrungen und Kenntnisse seitens der pädagogischen Fachkraft im ASD. Eine wichtige Aufgabe ist die Netzwerkarbeit. Vor diesem Hintergrund kann es angebracht sein, einen Spezialdienst/Fachdienst einzurichten. Zwingend ist dies nicht.

Die **Stadt Dortmund** beschäftigt sich aktuell mit der Frage, ob ein spezialisierter Fachdienst eingerichtet werden soll. Außerdem sollen die Verfahrensstandards weiterentwickelt werden. Ein sinnvoller Weg könnte aus Sicht der gpaNRW sein, spezialisierte Fachkräfte in den zwölf Jugendhilfediensten zu integrieren. Der Handlungsrahmen sollte in differenzierten Verfahrensstandards festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte für die Verselbständigung differenzierte Verfahrensstandards einführen. Unabhängig von der organisatorischen Zuordnung der Verselbständigung sollte in jedem Jugendhilfedienst eine spezialisierte Fachkraft eingesetzt werden.

## Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund betreute in den Jahren 2015 bis 2018 zum Teil deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge als nach der Aufnahmequote vorgesehen. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt lag 2017 noch über dem 3. Viertelwert, obwohl der Anteil schon deutlich niedriger war als 2016. 2018 liegt er dann im Bereich des Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018 deutlich auf 32.738 Euro und liegen damit unter dem Median.

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

An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge Hilfen gegeben. Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

**Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach §§ 27 ff. SGB VIII 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfe-fall in Euro	45.212	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen ge-samt in Pro-zent	12,50	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Wie bereits zum Abschnitt „Falldichte“ ausgeführt, unterhielt die Stadt Dortmund bis Ende Juni 2017 eine Erstaufnahmeeinrichtung. Die daraus resultierende hohe Zahl untergebrachter unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge konnte bis Ende 2018 sukzessive abgebaut werden.

Grund für die sinkenden Aufwendungen je Hilfefall sind die deutliche Erhöhung des Anteils der ambulanten Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie die Senkung der Aufwendungen für stationäre Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## → Andere Aufgaben der Jugendhilfe

### Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat deutlich geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte, weil die Verweildauern vergleichsweise gering sind. Allerdings hat sie einwohnerbezogen eine erhöhte Zahl an Inobhutnahmen.

#### → Feststellung

Die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind im Qualitätshandbuch ASD mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.

### Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfefall in Euro	2.177	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	13,16	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

2018 steigen die Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII auf 2.627 Euro. Dies ist auch im Vergleich 2018 immer noch sehr niedrig. Die Falldichte Inobhutnahmen sinkt 2018 auf 10,88 Hilfefälle je Einwohner unter 18 Jahre. Grund dafür ist ein weiterer Rückgang der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII. 2016 lag die Falldichte noch bei fast 28 Hilfefällen je Einwohner unter 18 Jahre.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte der Inobhutnahmen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

#### → Feststellung

Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Dortmund im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren, aber noch über dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Dortmund den Minimalwert.

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammen-

führung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschließungsgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

Eine Stadt sollte für das Verfahren des Erstscreenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Die Stadt Dortmund leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

**Vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	2.419	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	41,28	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

In den Jahren 2015 und 2016 lag der Anteil der vorläufigen Inobhutnahmen mit rund 70 Prozent wesentlich höher als im Vergleichsjahr 2017. Die Aufwendungen je Hilfefall waren in den vorangegangenen Jahren ebenfalls deutlich höher. Grund dafür sind längere Verweildauern in den Vorjahren. Die Aufwendungen waren zudem höher, weil während der Flüchtlingswelle gegen Ende 2015 kurzfristige Lösungen für die Unterbringung gefunden werden mussten.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Hilfe zur Erziehung**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Dortmund hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.	E1	
F2	Die Stadt Dortmund berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.	E2	
F3	Auf der Grundlage der 2018 durchgeführten Stärken-Schwäche-Analyse aller Fachdienste im Jugendamt entwickelt die Stadt Dortmund seit 2019 eine Gesamtstrategie und konkrete Ziele.	E3	
F4	Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ ist zusammen mit dem Fachbereich 40 „Schulverwaltungsamt“ im Dezernat 4 angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.	E4	
F5	Die Stadt Dortmund hat für die Jugendhilfedienste (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Es bestehen zwölf Jugendhilfedienste und eine Fachgruppe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Zwischen den Leitungskräften der Jugendhilfedienste erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Gemeinsame Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.	E5	
F6	Die Stadt Dortmund verfügt über ein internes Kontrollsystem (IKS) für die finanzwirtschaftlichen Prozesse. Für die anderen Prozesse befindet sich ein IKS im Aufbau.	E6	
F7	Die Stadt Dortmund nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.	E7	
F8	Im Jugendamt der Stadt Dortmund besteht ein umfangreiches Finanzcontrolling, das kontinuierlich weiterentwickelt wird. Zu Steuerungszwecken werden Ziele und Kennzahlen genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für die Politik wird zudem ein jährlicher Geschäftsbericht erstellt.	E8	Die Stadt Dortmund sollte in den jährlichen Geschäftsbericht des Jugendamtes aussagekräftige Kernkennzahlen aufnehmen. Dazu sollten auch Finanzkennzahlen gehören, aus denen die Entwicklung der Kosten des Einzelfalles erkennbar wird.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Das Fachcontrolling der Stadt Dortmund befindet sich noch im Aufbau. Einzelne Elemente sind etabliert. Fachcontrollingberichte, in denen Zielerreichungsgrade für die Wirksamkeit der Hilfen und die fachlichen Ziele systematisch dargestellt werden, gibt es bislang nicht. Die Stadt Dortmund beabsichtigt aber ein integriertes Berichtswesen aufzubauen.	E9	Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen beim Aufbau des Fachcontrollings und des integrierten Berichtswesens forcieren. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für die Qualitätsentwicklung und die Steuerung nutzen.
F10	Die Stadt Dortmund hat für den ASD Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich im Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Arbeitsschritte auch durch die Fachanwendung vorgegeben. Die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung ist somit gegeben.	E10	
F11	Die Stadt Dortmund hat in ihrem Qualitätshandbuch „Fachstandard Plus“ alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten, Beteiligte und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt.	E11	
F12	Die Stadt Dortmund hat für den ASD und die WiJu ein Personalbemessungsverfahren entwickelt. Der Stellenbedarf im ASD wird jährlich ermittelt. Ein Personal- und Organisationsentwicklungskonzept ist vorhanden. Dieses wird jährlich fortgeschrieben.	E12	
F13	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 27 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen damit etwas näher am gpa-Richtwert.	E13	
F14	Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 123 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die WiJu in Dortmund noch Kostenerstattungsfälle im Bereich UMA in einem erheblichen Umfang berücksichtigen musste. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 137 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit wird der gpa-Richtwert fast erreicht.	E14	
F15	Die Stadt Dortmund verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Qualitätshandbuch zum „Fachstandard Plus“ sind die Kernprozesse anschaulich dargestellt. Zudem sind die Teilprozesse ausführlich beschrieben. Aktuell wird eine qualifizierte Vorfeldhilfe zur verbesserten Zugangssteuerung auf den Weg gebracht. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.	E15	

	Feststellung		Empfehlung
F16	Die Stadt Dortmund ist im Bereich der Prävention mit vielen präventiven Angeboten und Netzwerken gut aufgestellt.	E16	
F17	Die Stadt Dortmund erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen mittleren Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/ Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. 2018 steigt dieser um 7 Prozent, weil die Erträge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.	E17	
F18	Die Stadt Dortmund gehört trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen zu der Hälfte der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre, wobei Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung nicht berücksichtigt sind. Dies liegt an vergleichsweise günstigen Aufwendungen je Hilfefall. 2018 sinken die einwohnerbezogenen Aufwendungen weiter, weil die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter rückläufig sind.	E18	
F19	Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Städte mit den niedrigsten Anteilen ambulanter Hilfefälle. Hier wirkt sich das Fehlen ambulanter Hilfefälle in Form Integrationshilfe/ Schulbegleitung mindernd auf den Anteil aus. Ein weiterer Grund ist der hohe Anteil von Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ganz überwiegend als stationäre Hilfe gewährt werden. Auch ein unterdurchschnittlicher Anteil ambulanter Hilfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige trägt dazu bei. 2018 steigt der Anteil ambulanter Hilfefälle auf knapp 55 Prozent und liegt damit im Bereich des Median.	E19	
F20	Die Stadt Dortmund ist dabei, Konzepte zu etablieren, die auf eine Stärkung der Erziehung in der Familie gerichtet sind. Langfristige stationäre Unterbringungen sollen dadurch vermieden werden.	E20	Die Stadt Dortmund sollte die Etablierung der Konzepte zur Stärkung der Erziehung in der Familie zügig vorantreiben. Sie sollte diese in einem weiteren Schritt evaluieren und bei Bedarf weiterentwickeln.
F21	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 43,5 Prozent und damit auch über dem Median.	E21	
F22	Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Kapazitäten in der Vollzeitpflege zu erhöhen, um deutlich teurere Heimunterbringungen zu vermeiden.	E22	Die Stadt Dortmund sollte die Bemühungen, neue Pflegefamilien zu akquirieren, forcieren.
F23	Die Stadt Dortmund gehört auch ohne Hilfefälle im Bereich der Integrationshilfe/Schulbegleitung zur Hälfte der Städte mit der höchsten Falldichte. 2018 steigt diese trotz eines Rückgangs der Hilfen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge weiter an. Die	E23	

	Feststellung		Empfehlung
	hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Dortmund.		
F24	Der Anstieg der Hilfeplanfälle 2016 ist auf die Zunahme der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. In 2017 und 2018 sind diese Hilfen deutlich zurückgegangen. Im Übrigen sind sie aber gestiegen.	E24	Die Stadt Dortmund sollte darauf hinwirken, dass in Dortmund unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nur entsprechend dem Zuweisungsschlüssel versorgt werden und nicht darüber hinaus. Die Angebote sollten darauf ausgerichtet sein. Die Stadt Dortmund sollte zudem die Falldichte ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Blick behalten und steuernd darauf einwirken.
F25	Die Stadt Dortmund gehört zum Viertel der Städte mit der höchsten Falldichte und den höchsten Aufwendungen für Erziehungsbeistandschaften je Hilfefall. Sie hat hierauf bereits mit verschiedenen Maßnahmen reagiert.	E25	
F26	Sowohl die Falldichte als auch die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall ist in Dortmund vergleichsweise hoch. Hier plant die Stadt Dortmund umzusteuern. Eine qualifizierte Vorfeldhilfe soll etabliert werden. Um kurzfristige Unterbringungen zu vermeiden, soll die aufsuchende Familientherapie ausgebaut werden.	E26	
F27	Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Dortmund im Vergleichsjahr auch wegen einer Vielzahl an Netzwerkpflegeverhältnissen/Verwandtenpflegeverhältnissen hoch. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Im Vergleich sind diese sehr niedrig. Ein weiterer Grund dafür ist der niedrige Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Die Stadt Dortmund beabsichtigt die Netzwerkpflegen/Verwandtenpflegen zu überprüfen, ggf. mit externer Begleitung.	E27	Die Stadt Dortmund sollte im Bereich der Netzwerkpflege/Verwandtenpflege eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob es in dem jeweiligen Einzelfall tatsächlich notwendig ist, Hilfe zur Erziehung zu gewähren.
F28	Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstiegs vergleichsweise niedrig. Die hohe Falldichte ist maßgeblich von der Unterbringung minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge beeinflusst. Die Stadt Dortmund gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil Heimerziehungsfälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an allen Heimerziehungsfällen. Die Auslandsmaßnahmen konnten durch ein Projekt reduziert werden. Die letzten Auslandsmaßnahmen sollen bis Ende 2019 beendet oder in Maßnahmen im Inland umgewandelt sein.	E28	
F29	Die Stadt Dortmund gewährt Hilfen gem. § 35 SGB VIII nach dem Konzept „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) durch einen eigenen Fachdienst. Darüber hinaus werden auch freie Träger eingesetzt.	E29	

	Feststellung		Empfehlung
F30	Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Seit Februar 2019 ist ein auf die Eingliederungshilfe spezialisierter Fachdienst im Aufbau. Der ASD prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden erst durch den neuen Fachdienst erstellt.	E30	Die Stadt Dortmund sollte für die Gewährung von Eingliederungshilfe einen interdisziplinären Spezialdienst/Fachdienst einrichten. Der begonnene Aufbau eines spezialisierten Fachdienstes sollte entsprechend vorangetrieben werden, auch um finanzielle Einsparpotenziale zu realisieren und so den Haushalt zu entlasten.
F31	Die Falldichte der Stadt Dortmund bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist sehr hoch, obwohl keine Fälle von Integrationshilfe/Schulbegleitung berücksichtigt sind. Solche Hilfen sind wegen der vom Fachbereich Schule gewährten freiwilligen Leistungen nach dem Konzept „Schulbegleitung in Dortmund“ (SchubiDo) nicht angefallen. Dieser Umstand ist einer der wesentlichen Gründe für die minimalen Aufwendungen je Hilfefall. Andere Gründe sind der mit rund 97 Prozent sehr hohe Anteil ambulanter Eingliederungshilfen. Bei diesen fällt wiederum die hohe Anzahl der vergleichsweise günstigen Hilfen in den Bereichen LRS- und Dyskalkulie-Therapie, heilpädagogische Hilfen, psychomotorische Hilfen und Autismus-Therapie auf.	E31	
F32	Aufgrund fehlender Informationen in den Geschäftsberichten der pauschal finanzierten Erziehungsberatungsstellen der freien Träger und der nicht den einzelnen Leistungen zugeordneten Aufwendungen der städtischen Erziehungsberatungsstellen hat die Stadt Dortmund derzeit keinen differenzierten Überblick über die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen. Konkret können die Aufwendungen für LRS- und Dyskalkulie-Therapien je Fall nicht genau beziffert werden. Dies erschwert die Steuerung.	E32	Die Stadt Dortmund sollte auf der Basis von aussagekräftigen Berichten der Erziehungsberatungsstellen Kennzahlen bilden. Diese sollte sie nutzen, um Unterschiede zwischen den Erziehungsberatungsstellen und Entwicklungen zu erkennen und ggf. steuernd einzuwirken.
F33	Würde die Stadt Dortmund Integrationshilfe/Schulbegleitung als Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII gewähren, würde sie bei der Falldichte wohl den Maximalwert erzielen.	E33	Die Stadt Dortmund sollte die Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshilfe/Schulbegleitung in das Jugendamt zurückführen. Dort sollte bei allen Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent geprüft werden, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfe bewilligt werden. Poollösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.
F34	Die Hilfe für junge Volljährige ist geprägt durch einen über dem Median liegenden Anteil stationärer Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die zwischenzeitlich volljährig geworden sind. Dieser Anteil ist in 2016 und 2017 erheblich gestiegen.	E34	
F35	Für die Gewährung der Hilfe für junge Volljährige ist in Dortmund der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuständig. Ein für alle junge Volljährige spezialisierter Fachdienst für die Verselbständigung ist nicht eingerichtet. Lediglich für einen besonderen Personenkreis ist das Angebot „Ambulante Intensive Begleitung“ (AIB) installiert. Für die Hilfe für	E35	Die Stadt Dortmund sollte für die Verselbständigung differenzierte Verfahrensstandards einführen. Unabhängig von organisatorischen Zuordnung der Verselbständigung sollte in jedem Jugendhilfedienst eine spezialisierte Fachkraft eingesetzt werden.

	Feststellung		Empfehlung
	junge Volljährige gelten die gleichen Verfahrensstandards wie für die Hilfen zur Erziehung.		
F36	Die Stadt Dortmund betreute in den Jahren 2015 bis 2018 zum Teil deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge als nach der Aufnahmequote vorgesehen. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt lag 2017 noch über dem 3. Viertelwert, obwohl der Anteil schon deutlich niedriger war als 2016. 2018 liegt er dann im Bereich des Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018 deutlich auf 32.738 Euro und liegen damit unter dem Median.	E36	
F37	Die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind im Qualitätshandbuch ASD mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.	E37	
F38	Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Dortmund im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren, aber noch über dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Dortmund den Minimalwert.	E38	

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	575.944	580.511	586.181	585.813	586.600
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	90.290	91.607	92.995	94.047	94.804
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	109.085	110.546	112.740	113.779	114.245

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>						
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	83.997.764	83.359.653	86.558.102	109.278.528	102.203.874	96.679.069
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	773	764	783	969	898	846

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.747	20.436	21.507	24.535	23.136	21.296
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	14.992.691	14.916.752	14.800.689	16.508.498	17.714.538	20.688.624
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	7.210	7.476	7.645	8.215	8.285	8.302
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	69.005.073	68.442.901	71.757.413	92.770.031	84.489.336	75.990.446
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	31.737	32.848	34.355	37.952	37.066	37.110
<b>Falldichte</b>						
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	39,15	37,39	36,41	39,51	38,83	39,74
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>						
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	48,89	48,92	48,10	45,12	48,40	54,89
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>						
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	40,87	42,96	42,84	37,11	40,23	43,51

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII</b>						
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	49.583	26.648	59.956	116.932	159.685	364.630
Anzahl der Hilfefälle	13	7	5	15	19	27
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	3.874	3.601	11.103	7.643	8.539	13.406
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	0,12	0,07	0,05	0,14	0,16	0,24
<b>Erziehungsbeistandschaften § 30 SGB VIII</b>						
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaften gesamt in Euro	2.164.435	2.070.065	2.093.749	2.628.859	2.778.262	2.604.805
Anzahl der Hilfefälle	242	220	215	252	283	304

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaften je Hilfefall in Euro	8.929	9.418	9.725	10.424	9.810	8.583
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	2,23	2,01	1,95	2,24	2,49	2,66
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>						
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	8.360.327	8.459.513	8.187.731	8.699.459	9.196.661	10.672.062
Anzahl der Hilfefälle	736	727	702	713	782	945
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	11.674	11.962	11.663	12.210	11.763	11.296
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	6,78	6,66	6,35	6,32	6,87	8,27
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>						
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.797.997	1.847.088	1.780.601	2.014.964	2.627.219	3.129.807
Anzahl der Hilfefälle	62	61	59	63	78	96
Aufwendungen Tagesgruppe je Hilfefall in Euro	29.094	30.380	30.438	32.085	33.900	32.739
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	0,57	0,56	0,53	0,56	0,68	0,84
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>						
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	9.225.317	9.269.512	9.721.408	10.187.354	10.757.242	10.692.862
Anzahl der Hilfefälle	889	895	895	907	917	891
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	10.382	10.355	10.864	11.229	11.730	12.002
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	8,18	8,21	8,09	8,05	8,06	7,80
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>						
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	45.934.680	46.004.469	48.790.634	67.954.083	57.334.069	50.482.695
Anzahl der Hilfefälle	899	879	929	1.237	1.002	867
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	51.118	52.331	52.542	54.935	57.237	58.220
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	8,27	8,06	8,40	10,97	8,80	7,59
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>						

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	1.433.224	2.008.488	1.213.639	878.937	1.087.638	1.046.170
Anzahl der Hilfefälle	60	65	32	30	41	37
Aufwendungen INSPE je Hilfefall in Euro	23.927	30.995	38.105	29.794	26.528	28.138
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	0,55	0,59	0,29	0,26	0,36	0,33
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>						
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	4.196.922	4.497.680	4.396.298	3.875.455	3.213.264	2.809.004
Anzahl der Hilfefälle	929	884	815	795	788	821
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	4.283	4.827	5.116	4.673	3.950	3.339
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	9,02	8,54	7,77	7,36	7,15	7,36
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>						
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	10.797.296	9.138.029	10.190.846	12.682.964	14.814.747	14.507.828
Anzahl der Hilfefälle	374	307	337	409	470	550
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	28.908	29.774	30.271	31.048	31.514	26.359
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	19,81	16,33	17,78	20,69	23,82	28,31
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge</b>						
Aufwendungen für UMA in Euro	11.080.211	9.515.160	13.087.429	35.542.733	24.970.740	13.304.916
Anzahl der Hilfefälle	274	223	309	704	552	406
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	40.380	42.644	42.303	50.465	45.212	32.738
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	2,53	2,05	2,80	6,25	4,85	3,56

**Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII</b>						
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	823.146	1.562.096	1.482.528	1.437.562	1.459.081	1.869.234
Anzahl der Inobhutnahmen	684	860	710	787	727	741
Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall in Euro	1.203	1.816	2.088	1.827	2.007	2.523
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre)	7,62	9,52	7,75	8,46	7,73	7,82
<b>Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII</b>						
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	3.157.085	3.716.101	20.228.049	11.423.023	1.235.855	839.649
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	444	459	1.760	1.813	511	290
Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall in Euro	7.111	8.096	11.493	6.301	2.419	2.895
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre)	4,95	5,08	19,21	19,50	5,43	3,06

## → 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

*Hilfe zur Pflege der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	14
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	16
→ Organisation und Personaleinsatz	25
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	25
Personal- und Leistungskennzahlen	29
→ Steuerung und Controlling	33
Fach- und Finanzcontrolling	33
Steuerung der Leistungsgewährung	34
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	37
Steuerung der Pflegelandschaft	39
Quartiersmanagement	41
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	43

## → Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Hilfe zur Pflege

In der Stadt Dortmund leben im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen. Die Anzahl der **Einwohnerinnen und Einwohner** ab 65 Jahren soll in den nächsten Jahren allerdings steigen.

Die sozialen Strukturen sind in Dortmund eher ungünstig. Da das **Einkommensniveau** unterdurchschnittlich ist, ist davon auszugehen, dass weniger Menschen die Aufwendungen für die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen bestreiten können. Dies wirkt sich negativ auf die **Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege** aus.

Bei der **Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen** gehört die Stadt Dortmund zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Leistungsdichte. Dies wirkt sich auch auf die **ambulante Quote** aus, die vergleichsweise hoch ist. Grund hierfür sind neben der sozialen Struktur auch die vergleichsweise hohe Anzahl von Personen, die nicht pflegeversichert sind. Dies betrifft in Dortmund insbesondere die ehemaligen Kontingentflüchtlinge.

Die Stadt Dortmund hat auffällig viele Leistungsbezieher, welche noch nicht neu begutachtet wurden und daher unter dem § 138 SGB XII als **Übergangsfälle** laufen. Da die Stadt bei diesen Personen nicht von einer Einstufung in Pflegegrad 2 ausgeht, sieht sie von einer systematischen Begutachtung ab. Da der pflegerische Bedarf nach dem neuen Begutachtungssystem festgestellt werden muss, sollte die Stadt die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII in der nächsten Zeit neu begutachten.

Die **Transferaufwendungen je Leistungsbezieher** sind in Dortmund vergleichsweise hoch. Auch hier beeinflussen neben der sozialen Struktur insbesondere die vielen Nichtpflegeversicherten die Aufwendungen negativ.

Zum **Unterhalt** wird sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird allerdings danach unterschieden, ob durch die Angehörigen Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht.

Die **Organisation** des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Pflege ist in Dortmund so ausgestaltet, das eine rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Die **Personalfuktuation** ist in der Leistungsgewährung hoch. Die Stadt hat Schwierigkeiten, die freien Vakanzen mit qualifiziertem Personal zu besetzen.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** in der Stadt Dortmund ist ausbaufähig. So sollte die Stadt versuchen, die freien Stellen im Controlling schnellstmöglich wieder zu besetzen und das Controlling auszubauen.

In Dortmund sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des **Hilfebedarfs** vorhanden. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen. Bei der Prüfung der Heimnotwendigkeit und bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen besteht noch Optimierungspotenzial.

Die Stadt Dortmund hat eine trägerunabhängige und kostenfreie **Pflege- und Wohnberatung**. Zudem haben sich die Stadt und drei Pflegekassen auf eine Kooperation zur Zusammenarbeit im Rahmen von Pflegestützpunkten verständigt.

Bis Ende 2018 wurde von der Stadt eine **verbindliche Pflegebedarfsplanung** durchgeführt. Seit dem Jahr 2019 nutzt die Stadt Dortmund für die kommunale Pflegeplanung ein kleinräumiges Pflegemarktmonitoring.

Das **Quartiersmanagement** in Dortmund übernimmt eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. Die Stadt möchte den älteren Menschen die Soziale Teilhabe ermöglichen und eine gute Versorgung im Alter sicherstellen.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach Definition der gpaNRW die folgenden Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII inklusive der Übergangsregelungen nach § 138 SGB XII,
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen,
- Pflege- und Wohnberatung,
- Pflegewohngeld (§ 14 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungskontrollen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten.

Neben kennzahlengestützten Finanz- und Leistungsvergleichen bezieht die gpaNRW aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen in die Prüfung ein. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den kreisfreien Städten in NRW.

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfestellung sowie die Steuerung der Pflege Landschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

## → Strukturen

### Demografische Entwicklung

#### → **Feststellung**

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten leben 2017 in Dortmund an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen. Wie in vielen anderen kreisfreien Städten auch, wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahren aber in den nächsten Jahren zunehmen.

#### → **Feststellung**

Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Dortmund zukünftig zurückgehen. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine große Herausforderung stellen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit fortschreitendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben den Folgen des demografischen Wandels wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige oder Nachbarn versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne weiteren familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Der Anteil berufstätiger Frauen steigt, so dass die Möglichkeit zur ganztägigen Pflege abnimmt.
- Pflegebedürftige möchten länger selbstbestimmt in ihren eigenen Wohnungen bleiben und können das auch durch professionelle Unterstützung.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger in Einrichtungen wächst.
- Die Angebotsstruktur der Träger ist unterschiedlich ausgeprägt.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Dortmund\*

Grundzahlen*	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	293.538	295.775	300.388	299.883	300.672	317.154	315.996
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	164.622	165.876	166.685	166.625	166.098	157.067	149.067
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	86.310	86.192	85.496	84.505	83.791	85.955	101.155
Einwohner ab 80 Jahren	31.474	32.668	33.612	34.800	36.039	40.395	45.912
<b>Einwohner gesamt<sup>1</sup></b>	<b>575.944</b>	<b>580.511</b>	<b>586.181</b>	<b>585.813</b>	<b>586.600</b>	<b>600.571</b>	<b>612.130</b>

\*Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle: IT.NRW

Wie in vielen anderen kreisfreien Städten auch, wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahren in der **Stadt Dortmund** in den nächsten Jahren zunehmen. Bei den über 80-Jährigen steigt die Einwohnerzahl bis 2040 sogar um 27,40 Prozent.

### Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren in Prozent

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	20,43	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,14	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	21,04	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	6,73	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	24,03	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,50	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

<sup>1</sup> Die Stadt Dortmund hat während der Prüfung darauf hingewiesen, dass die Einwohnerzahlen der Stadt von den gemeldeten Einwohnerzahlen von IT.NRW abweichen. So gab es laut Aussage der Stadt 2017 601.780 Einwohnerinnen und Einwohner und 2018 601.150. Die Kennzahlen im weiteren Verlauf des Berichtes werden mit den Einwohnerzahlen von IT.NRW aus 2017 gebildet. Die Differenz zwischen den Einwohnerzahlen der Stadt und IT.NRW liegt 2017 lediglich bei 2,7 Prozent. Diese geringe Differenz beeinflusst die Kennzahl für Dortmund nur unerheblich. Um zudem unserer Prüfung weiterhin vergleichbar zu machen, werden die Zahlen von IT.NRW genutzt.

In der Stadt Dortmund leben im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten weniger hochbetagte Menschen. Die Stadt gehört im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil an über 65 und über 80-Jährigen. Laut den Prognosen von IT.NRW soll dies auch in den nächsten Jahren noch so bleiben, obwohl die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahren zunehmen wird. Wie in vielen anderen Städten auch, steigt zwar der Anteil der über 65-jährigen an, der Personenkreis der Menschen unter 65 Jahren, der ihre Angehörigen pflegt, nimmt allerdings ab. Die Steigerung der Personen über 65 Jahren und der Rückgang der Personen im Alter von 45 bis 65 Jahren wird die Stadt in den nächsten Jahren bei der bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege außerhalb und in Einrichtungen vor große Herausforderungen stellen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden, was zu deutlich höheren Aufwendungen führen wird. Abgesehen hiervon birgt der sich schon heute abzeichnende Fachkräftemangel in der Pflege ein großes Risiko für die pflegerische Versorgung vor Ort.

## Soziale Strukturen

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstige soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Dortmund zukünftig mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

### → Feststellung

Da das Einkommensniveau vergleichsweise niedrig ist, ist davon auszugehen, dass weniger Menschen die Aufwendungen für die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken können.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Dortmund Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen innerhalb der Stadt ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und die Arbeitslosenquote.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass die Altersarmut zunehmen wird. Immer weniger Menschen können somit für ihren eigenen Pflegebedarf aufkommen, was zu einer Steigerung der Kosten bei der Hilfe zur Pflege in den Kommunen beitragen wird.

## Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent (2017 1)	18,4	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro 2017 (GfK 2)	21.756	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Arbeitslosenquote 1)	10,2	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

<sup>1)</sup> Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Service West, Stand 26. März 2019

<sup>2)</sup> Quelle: GfK Geomarketing GmbH, Kaufkraftbericht (Erscheinungsjahr 2019). Kaufkraft je Einwohner in Euro = Summe aller Nettoeinkünfte (Arbeitslohn, Rente, Sozialleistungen, Kindergeld) der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort

Die sozialen Strukturen sind in der **Stadt Dortmund** im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstig. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist in Dortmund überdurchschnittlich hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten SGB II Quote. Dies deutet daraufhin, dass zukünftig vergleichsweise mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen. Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner ist aufgrund der unterdurchschnittlichen Kaufkraft schlechter als in den meisten Vergleichsstädten. Auch die Altersarmut<sup>2</sup> ist in Dortmund vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Es ist daher davon auszugehen, dass das Einkommen und Vermögen vieler pflegebedürftiger Menschen nicht ausreichen wird, um die Pflege aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Das Einkommensniveau beeinflusst nicht nur den Zugang zu den Leistungen des SGB XII sondern auch die Höhe der Erträge aus der Unterhaltsheranziehung.

## Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat auffällig viele Leistungsbezieher, welche noch nicht neu begutachtet wurden und daher nach § 138 SGB XII als Übergangsfälle geführt werden.

### → Feststellung

Die Stadt führt keine systematische Begutachtung der Übergangsfälle aus. Die Fälle werden dann neu begutachtet, wenn bekannt wird, dass sich der Bedarf geändert hat und angepasst werden muss.

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, in **Dortmund** rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem

<sup>2</sup> Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren \* 100

SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.<sup>3</sup>

**am 31.12. (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII Stadt Dortmund**

Grundzahlen	2017	2018
am 31.12. (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nach § 138 SGB XII	803	539
am 31.12. (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher in Einrichtungen nach § 138 SGB XII	51	27

Die Stadt Dortmund hat auffällig viele Leistungsbezieher, welche noch nicht neu begutachtet wurden und daher nach § 138 SGB XII als Übergangsfälle geführt werden.

Die Konferenz der obersten Landessozialbehörden (im Folgenden als KOLS bezeichnet) hat im September 2017 Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den durch die Neuregelung aufgetretenen Umsetzungsproblemen erstellt. Hiernach greift bei Bestandsfällen zunächst die Übergangsregelung nach § 138 SGB XII. Die von Amts wegen zu betreibenden Verfahren zur Ermittlung und Feststellung des Pflegegrades sowie des notwendigen pflegerischen Bedarfs sollen offensiv betrieben werden, wenn eine Einstufung mindestens in Pflegegrad 2 zu erwarten ist.

Nach Aussage der Stadt gibt es in Dortmund viele ehemalige Kontingentflüchtlinge. Diese Personen sind weder kranken- noch pflegeversichert. Daher muss die Stadt für diese Personen die gesamten Aufwendungen, also auch den Teil den eigentlich die Pflegeversicherung zahlt, übernehmen. Da die Stadt Dortmund bei diesen Personen nicht von einer Einstufung in Pflegegrad 2 ausgeht, sieht die Stadt von einer Begutachtung ab. Die Fälle werden nur dann neu begutachtet, wenn bekannt wird, dass sich der Bedarf geändert hat und angepasst werden muss. Eine systematische Begutachtung findet allerdings nicht statt. Nach Aussage der Stadt ist der Personenkreis der Kontingentflüchtlinge schon im gehobenen Alter. Die Stadt rechnet damit, dass die Zahlen in den nächsten Jahren zurückgehen werden.

**→ Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII in der nächsten Zeit systematisch begutachten und den pflegerischen Bedarf nach dem neuen Begutachtungssystem neu ermitteln.

<sup>3</sup> Dazu gehören §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII. Vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landessozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII

## → Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Leistungsbezieher

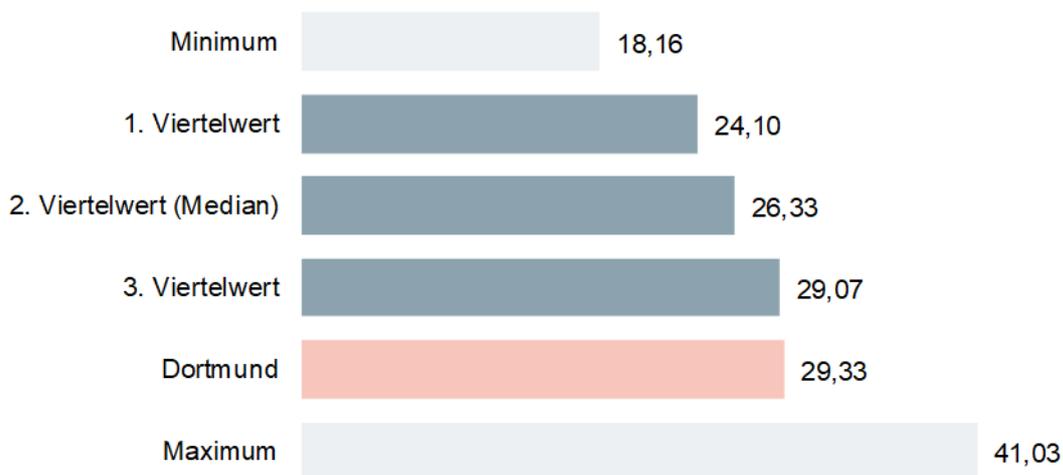
#### → Feststellung

In Dortmund beziehen im Vergleich mehr Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Grund hierfür sind neben dem vergleichsweise niedrigen Einkommensniveau auch die ehemaligen Kontingentflüchtlinge.

Als Leistungsbezieher versteht die gpaNRW eine statistische Größe, für die wir Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt haben. Der aus dem Jahresdurchschnitt gewonnene Wert entspricht dem Jahresverlauf und somit der durchschnittlichen Anzahl der Hilfeempfänger in einem Jahr.

In den folgenden interkommunalen Vergleichen sind sowohl Kommunen enthalten, die differenzierte Angaben zu den Bestandsfällen unterhalb des Pflegegrades 2 machen konnten, als auch Kommunen, denen dies nicht möglich war. Der Stadt Dortmund war eine differenzierte Angabe der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nicht möglich. Da sich hierbei aber nur geringe Auswirkungen auf die Kennzahlenwerte ergeben, bieten die interkommunalen Vergleiche auch für die Stadt Dortmund verlässliche Aussagen zur Positionierung.

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



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



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
34,77	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in den vergangenen Jahren ist den Tabellen im Anhang dieses Berichtsteils zu entnehmen.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hat die **Stadt Dortmund** 2017 und 2018 überdurchschnittlich viele Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (im Folgenden als Leistungsdichte bezeichnet).

Die Kennzahl wird in Dortmund im Wesentlichen beeinflusst durch:

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen.

Die Kaufkraft je Einwohner (vgl. Kapitel Soziale Strukturen) wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Dortmund vergleichsweise gering und wirken daher belastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege. Viele pflegebedürftige Menschen in Dortmund können die Pflege nicht mehr durch eigene Mittel und durch die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

Als Indikator für die Anzahl der Pflegebedürftigen wurden die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren gesetzt.

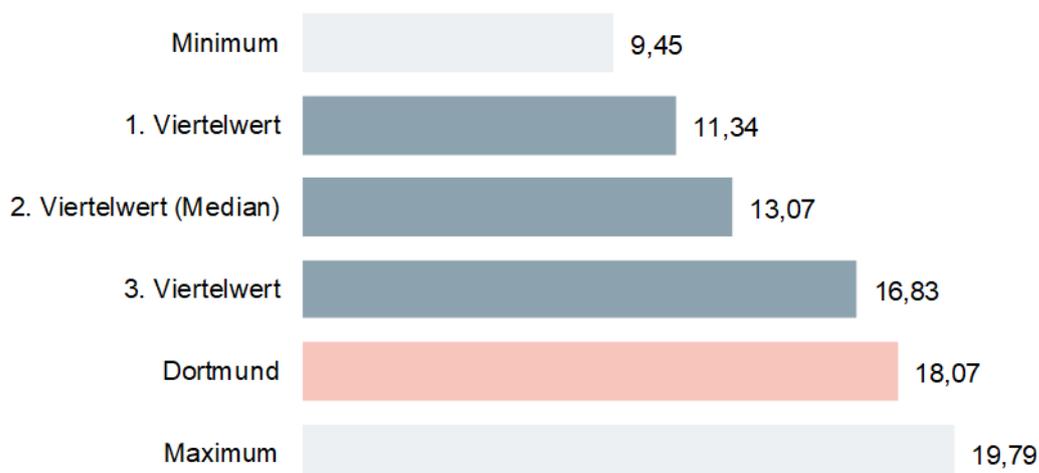
#### Anteil der Pflegebedürftige nach dem SGB XI an den Einwohner ab 65 Jahren 2017\*

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,24	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

\*Daten aus der Landespflegestatistik 2017; erscheint alle zwei Jahre; daher keine Vergleichswerte für 2018

Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an der Bevölkerung über 65 Jahren ist in Dortmund unterdurchschnittlich. Hier spielen die Kontingentflüchtlinge eine entscheidende Rolle. Sie sind weder kranken- noch pflegeversichert. Hier muss die Stadt Dortmund also für die Pflegeversicherung einspringen. Die Kennzahl „Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017“ ist in Dortmund so gering, weil die Kontingentflüchtlinge nicht in dem Personenkreis der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI enthalten sind.

### Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Von den Personen, die Leistungen der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, gibt es in Dortmund vergleichsweise viele Pflegbedürftige, die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Dies korreliert mit dem unterdurchschnittlichen Einkommensniveau der Einwohnerinnen und Einwohner. So können weniger Menschen die Aufwendungen für die Pflege aus dem eigenen Vermögen und Einkommen bezahlen.

### Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Dortmund 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	10,88	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	18,44	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Im Zeitverlauf hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

### Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Dortmund 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	18,84	18,54	18,51	15,64	10,88

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	19,67	19,61	19,38	19,13	18,44

Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gehört die Stadt Dortmund zu den 25 Prozent der Kommunen mit den meisten Leistungsbeziehern. Wie bereits erwähnt, liegt der Hauptgrund für diese überdurchschnittliche Leistungsdichte in den Kontingentflüchtlingen. Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ist in Dortmund im Zeitreihenvergleich rückläufig. Auffällig ist der starke Rückgang von 2017 auf 2018. Dieser Rückgang ist auf die höheren Leistungen der Pflegeversicherung sowie auf einen Wechsel der Zuständigkeit zurückzuführen. Ein weiterer Einflussfaktor sind aber auch die neu begutachteten Bestandsfälle nach § 138 SGB XII. So wurden in 2018 251 Leistungsbezieher neu begutachtet und sind so aus dem Leistungsbezug der Hilfe zur Pflege gefallen.

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen positioniert sich die Stadt auf einem durchschnittlichen Niveau. Auch hier ist die Anzahl der Leistungsbezieher rückläufig. Grund hierfür sind, wie bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen, die erhöhten Leistungen der Pflegeversicherung durch das Pflegestärkungsgesetz.

## Ambulante Quote

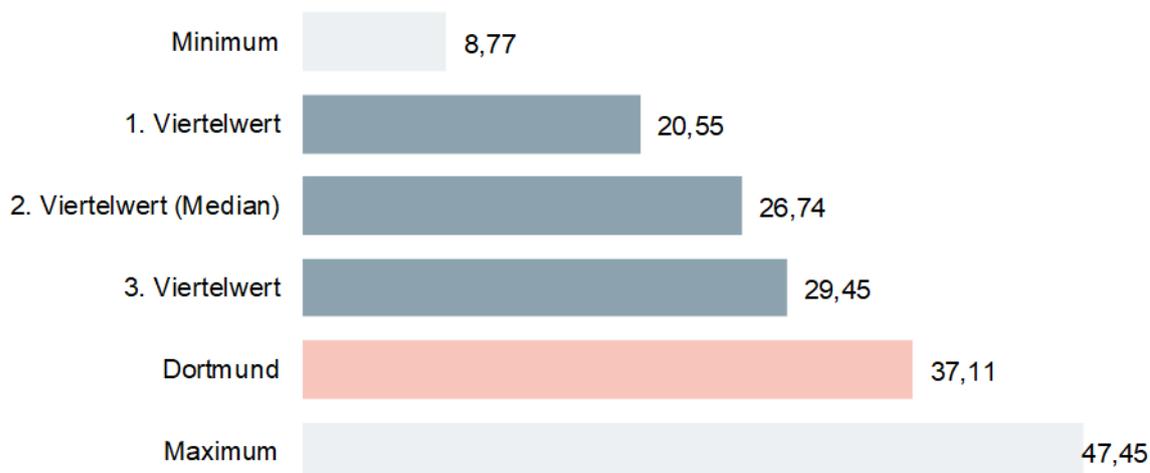
### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich die zweithöchste ambulante Quote. Ausschlaggebend hierfür ist die vergleichsweise hohe Anzahl von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen. Hierbei beeinflussen insbesondere die ehemaligen Kontingentflüchtlinge die Leistungsdichte.

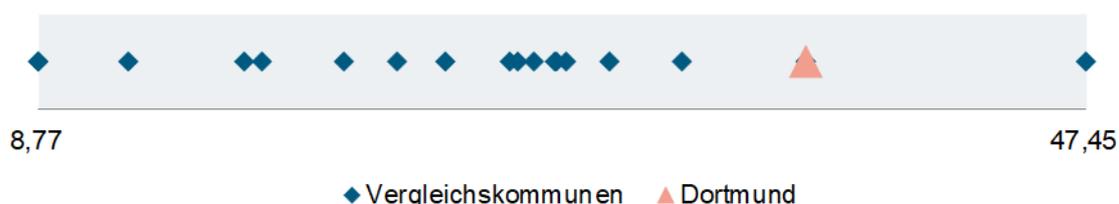
Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu den „Leistungsbeziehern gesamt“ drückt die „Ambulante Quote“ aus.

### Ambulante Quote 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,99	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die **Stadt Dortmund** gehört sowohl 2017 als auch 2018 zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den meisten Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen im Vergleich zu den Leistungsbeziehern gesamt. Die ambulante Quote der Stadt korrespondiert mit der Zahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen.

### Ambulante Quote Stadt Dortmund 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern gesamt	48,92	48,60	48,86	44,99	37,11

Im Zeitreihenvergleich ist zu erkennen, dass die ambulante Quote seit 2016 stetig gesunken ist. Festzustellen ist, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 abnimmt. Hintergrund sind, wie bereits dargestellt, die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze und die damit erhöhten Leistungen der Pflegeversicherung. In

Dortmund kommt auch hier wieder die Besonderheit der Kontingentflüchtlinge hinzu. Da sich die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen auf einem durchschnittlichen Niveau befindet, sind die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für die überdurchschnittliche ambulante Quote verantwortlich. Diese werden, wie bereits oben erläutert, insbesondere durch die ehemaligen Kontingentflüchtlinge beeinflusst.

## Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

### → Feststellung

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Dortmund vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gehört die Stadt sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen.

### → Feststellung

Die hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen werden zum einen durch das vergleichsweise niedrige Einkommensniveau negativ beeinflusst. Zum anderen verursachen die überdurchschnittlich vielen nichtpflegeversicherten Personen in Dortmund diese.

### → Feststellung

Zum Unterhalt wird sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird allerdings danach unterschieden, ob durch die Angehörigen Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht.

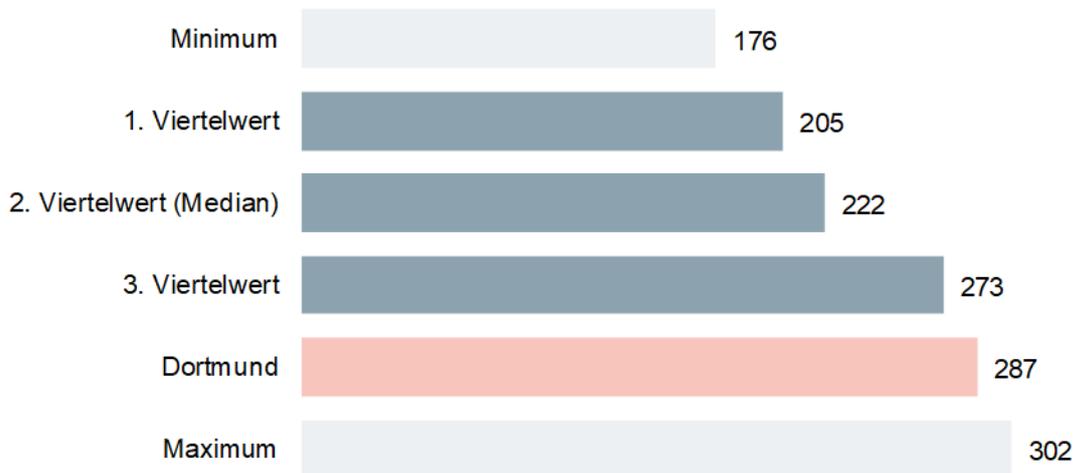
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Kommune das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

In den folgenden interkommunalen Vergleichen sind sowohl Kommunen enthalten, die differenzierte Angaben zu den Bestandsfällen unterhalb des Pflegegrades 2 machen konnten, als auch Kommunen, denen dies nicht möglich war. Der Stadt Dortmund war eine differenzierte Angabe der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nicht möglich. Da sich hierbei aber nur geringe Auswirkungen auf die Kennzahlenwerte ergeben, bieten die interkommunalen Vergleiche auch für die Stadt Dortmund verlässliche Aussagen zur Positionierung.

## Aufwendungen für Transferleistungen

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



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

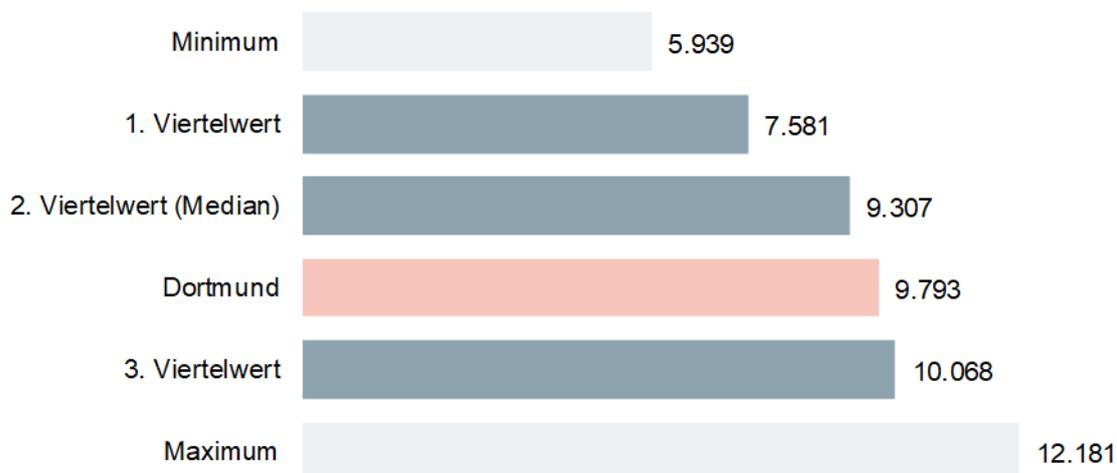


2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
302	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren sind in der **Stadt Dortmund** sowohl 2017 als auch 2018 vergleichsweise hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege. Die Kennzahl wird im Wesentlichen von der Anzahl der Leistungsbezieher sowie den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher beeinflusst.

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind in 2018 überdurchschnittlich hoch.

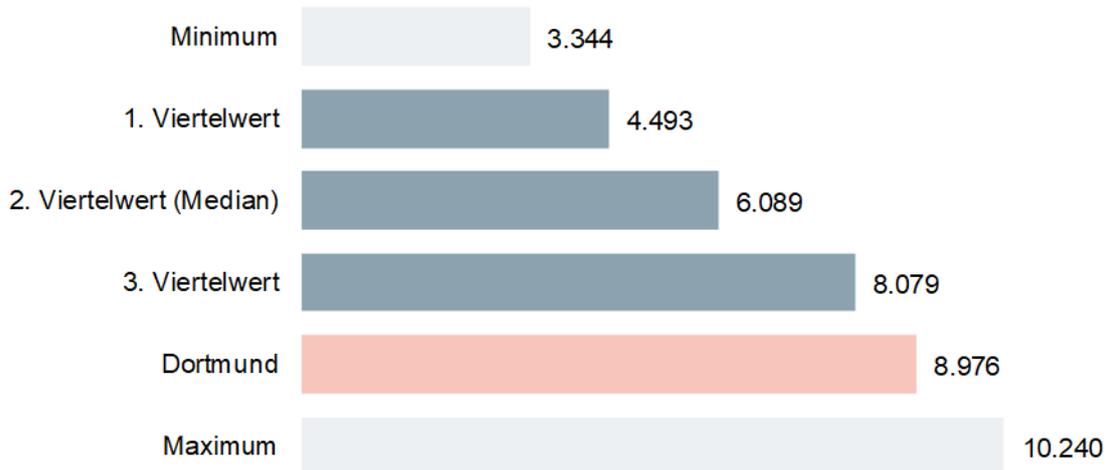
### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Dortmund 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	39.995.999	40.545.360	41.455.839	35.981.504	34.414.210
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	4.536	4.535	4.513	4.148	3.514
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	8.818	8.941	9.186	8.674	9.793

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind im Jahr 2017 aufgrund höherer Leistungen der Pflegekassen deutlich gesunken. Mittel- und langfristig ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen wieder steigen, z.B. durch höhere Pflegesätze, Ausweitung der Leistungen, höhere Anzahl an Pflegebedürftigen usw.. Dies zeigt sich bereits 2018.

## Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Stadt Dortmund hat für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen überdurchschnittlich hohe Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Wie bereits erwähnt gibt es in Dortmund viele ehemalige Kontingentflüchtlinge. Da dieser Personenkreis weder kranken- noch pflegeversichert ist, muss die Stadt für diese Menschen auch den Anteil der Pflegeversicherung abdecken. Zudem wird das niedrige Einkommensniveau Einfluss auf die Transferaufwendungen haben. So wird die Stadt weniger Einkommen und Vermögen anrechnen können als andere Städte. Dies wirkt sich beides negativ auf die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher aus.

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Dortmund 2014 bis 2018

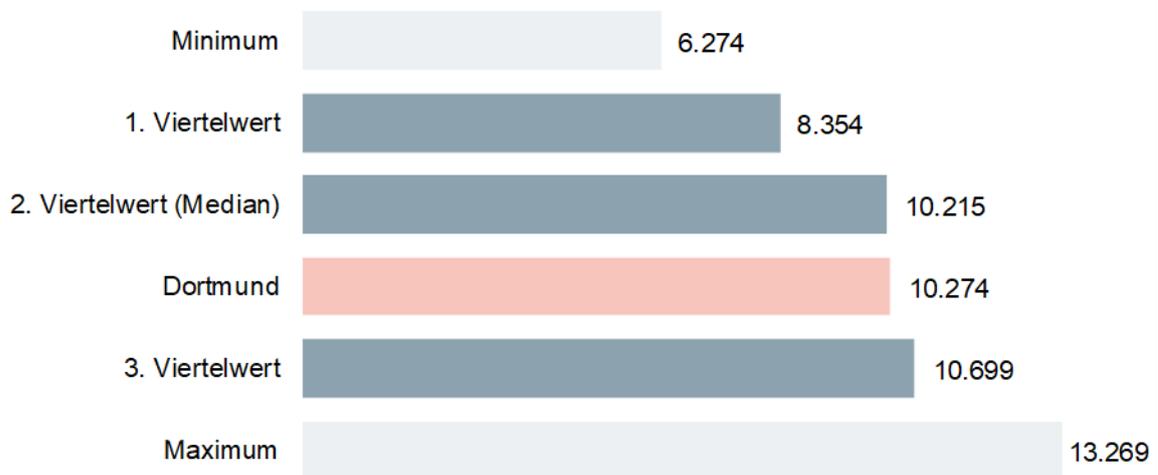
Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	14.316.359	14.942.187	15.280.089	13.257.544	11.705.177
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	2.219	2.204	2.205	1.866	1.304
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	6.452	6.780	6.930	7.105	8.976

Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 stark angestiegen. Nach Aussage der Stadt liegt dies auch an den dazugekommenen Wohngemeinschaften. Hinzukommt, dass viele günstige Fälle durch die erhöhten Leistungen aus der Pflegeversicherung aus dem Leistungsbezug gefallen sind.

Die Differenz zwischen den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen in 2018 beträgt 1.298 Euro. Teilweise weisen die anderen Städte eine höhere Differenz auf. Das kann daran liegen, dass in Dortmund bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen viele teure Fälle im Leistungsbezug sind und bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen die Heimkosten in Dortmund nicht überdurchschnittlich hoch sind. Neben den Transferaufwendungen kommen bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen dann noch die Aufwendungen für das Pflegewohngeld hinzu. Die Stadt sollte unter Berücksichtigung aller Einflussfaktoren versuchen, die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege so günstig wie möglich zu halten.

## Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Transferaufwendungen in Einrichtungen sind in Dortmund im Vergleich überdurchschnittlich.

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Dortmund 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	25.679.641	25.603.172	26.175.750	22.723.960	22.709.033
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	2.317	2.331	2.308	2.282	2.210
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in-	11.084	10.986	11.340	9.958	10.274

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
nerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro					

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE der Stadt Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des LWL<sup>4</sup> mit 775 Euro über dem Durchschnittswert von 755 Euro. Vergleicht man die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, liegt die Stadt Dortmund bei einer durchschnittlichen Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen bei rund 1.706 Euro, der Mittelwert im Gebiet des LWL beträgt rund 1.711 Euro.

Es ist daher anzunehmen, dass die sozialen Strukturen verantwortlich für die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen sind.

## Aufwendungen für Pflegewohngeld

### Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	173	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	7.692	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher sind in Dortmund überdurchschnittlich.

### Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Dortmund 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflegewohngeld in Euro	20.559.005	20.767.122	20.794.589	21.221.942	20.753.491

<sup>4</sup> siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI; Punkt 1: Auswertung für den Bereich des LVR zum Stichtag 31. Juli 2018; Herausgeber: Landschaftsverband Rheinland

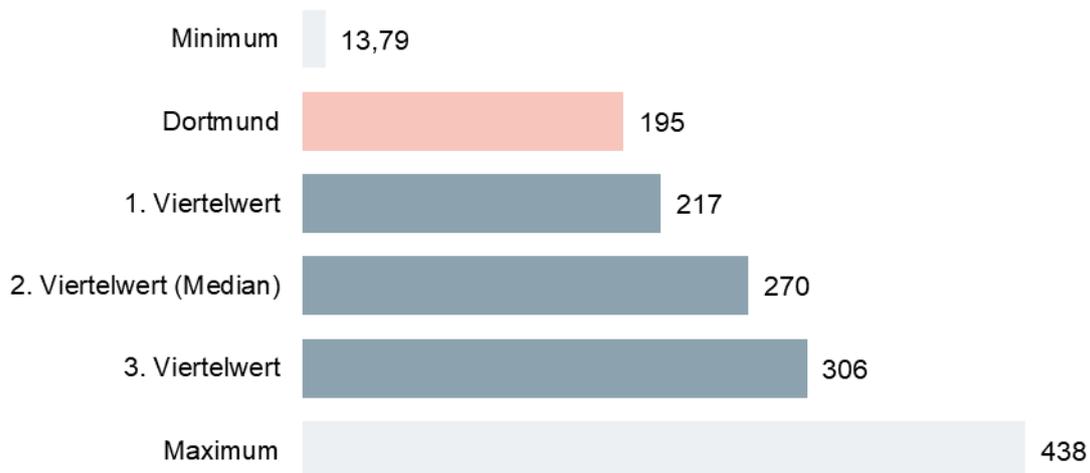
Der Zeitverlauf zeigt, dass die Aufwendungen für das Pflegewohngeld im Jahr 2017 am höchsten waren.

Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen die Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Städte nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die Kommune hat auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

## Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

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



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

Die Erträge aus Unterhaltsheranziehung liegen in Dortmund auf einem niedrigen Niveau.

### Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von	0,00	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro							
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	309	16,55	301	338	429	648	14

Das unterdurchschnittliche Einkommensniveau in Dortmund beeinflusst die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung negativ.

Nach Aussage der Stadt konnte die Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in 2018 nicht rechtmäßig durchgeführt werden. Grund hierfür war der Personalmangel in den Sozialbüros. Aufgrund dessen mussten einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Unterhaltsheranziehung in den Sozialbüros aushelfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte darauf achten, dass die Unterhaltsheranziehung rechtmäßig und vollumfänglich durchgeführt wird.

Zum Unterhalt wird in Dortmund sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Allerdings erzielt die Stadt außerhalb von Einrichtungen derzeit keine Erträge. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird bei der Unterhaltsheranziehung in Dortmund danach unterschieden, ob durch Angehörige Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht. Soweit pflegerische Betreuungsmaßnahmen von ambulanten Pflegediensten erbracht werden, wird regelmäßig davon ausgegangen, dass Angehörige keinerlei Hilfen erbringen. Dann erfolgt eine unterhaltsrechtliche Prüfung durch die Stadt. Sollten allerdings Pflegeleistungen erbracht werden, die keine pflegerischen Betreuungsmaßnahmen enthalten, erfolgt keine unterhaltsrechtliche Prüfung und es wird demnach auch kein Unterhalt herangezogen. Grund hierfür ist, dass die Stadt in diesen Fällen davon ausgeht, dass die Angehörigen betreuende Unterstützung leisten. Wenn im Einzelfall pflegerische Betreuungsmaßnahmen bewilligt werden und die Angehörigen sich trotzdem an den körperbezogenen Pflegemaßnahmen oder der hauswirtschaftlichen Versorgung beteiligen, erfolgt ebenfalls keine unterhaltsrechtliche Prüfung.

→ **Empfehlung**

Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt für diese Fälle der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen die Unterhaltsheranziehung prüfen und sich nachweisen lassen, dass pflegerische Betreuungsmaßnahmen von den Angehörigen erbracht werden.

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlastungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01.

Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird. Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

## → Organisation und Personaleinsatz

### Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

#### → **Feststellung**

Die Organisation des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Pflege ist in Dortmund so ausgestaltet, dass eine rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.

#### → **Feststellung**

Um eine einheitliche Sachbearbeitung in allen Sozialbüros sicherzustellen, hat die Stadt Prozessbeschreibungen erarbeitet und Arbeitsabläufe erstellt. Auch interne Regelungen sind vorhanden.

#### → **Feststellung**

Die Personalfuktuation ist in der Leistungsgewährung hoch. Die Stadt hat Schwierigkeiten, die freien Vakanzen mit qualifiziertem Personal zu besetzen. So mussten in den letzten Jahren bereits Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Unterhaltsheranziehung die Leistungsgewährung in den Sozialbüros unterstützen. In dieser Zeit wurden die Rechtswahrungsanzeigen in der Unterhaltsheranziehung nicht mit Bescheiderstellung versandt, sondern erst später.

Die Organisation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollte eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfestellung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Hilfe zur Pflege ist in der **Stadt Dortmund** innerhalb des Sozialamtes im Fachbereich 50 angesiedelt.

Die Hilfe zur Pflege wird zum Teil in den Sozialbüros (Front-Office – 50-2) und zum Teil im Fachdienst (Back-Office – 50/6) bearbeitet. Die Leistungsgewährung und die Aktenführung werden dezentral in zwölf Sozialbüros in der Stadt verteilt bearbeitet. Insgesamt sind die Sozialbüros für folgende Aufgabenbereiche zuständig:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen,

- Hilfe zur Pflege in Einrichtungen,
- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen.

Die oben genannten Aufgaben werden in den Sozialbüros in einer Einheitssachbearbeitung erledigt. Eine solche dezentrale Organisation ist in der Regel personal- und kostenintensiver als eine zentrale Struktur. In einer zentralen Organisation kann Fachwissen besser gebündelt werden, es werden einheitliche Entscheidungen getroffen und Sachmittel und Ressourcen werden besser genutzt. Die Stadt hat sich bereits seit der letzten Prüfung Gedanken zu der Zentralisierung gemacht. In Zukunft sollen daher drei Innenstadtsozialbüros im Norden zusammengefasst werden. Nach Aussage der Stadt wurde dies aufgrund von baulichen und personellen Gründen noch nicht umgesetzt. Zudem prüft die Stadt derzeit, ob es möglich ist, die Sachbearbeitung in den Innenstadtbüros zu zentralisieren. Um sicherzustellen, dass die Qualität der Sachbearbeitung in jedem der Sozialbüros gleich ist, ist es wichtig, dass die Stadt umfangreiche Richtlinien aufstellt und die Arbeitsabläufe klar definiert. Hierfür hat die Stadt Prozessbeschreibungen erarbeitet, welche im Wissensmanagement der Stadt als Ablaufplan und in Tabellenform wiederzufinden sind. Zudem wurden für das interne Kontrollsystem Arbeitsabläufe erstellt. Auch eine Notesdatenbank für interne Regelungen ist in Dortmund verfügbar. Für die Stellen sind Stellenbeschreibungen vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin darauf achten, dass die Richtlinien und Vorgaben regelmäßig aktualisiert und bei Bedarf angepasst werden. Dies ist in einer solchen dezentralen Organisationsstruktur besonders wichtig, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zudem die Sozialbüros in der Innenstadt zusammenlegen und dies auch für die anderen Sozialbüros in Betracht ziehen.

Die Stadt legt nach eigener Aussage großen Wert auf regelmäßige Schulungen und Fortbildungen des Personals. Insbesondere mit Inkrafttreten des Pflegestärkungsgesetzes gab es viele Änderungen und Neuerungen. Darauf hat die Stadt reagiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachdienstes 50/6 sind in die Sozial- und Seniorenbüros gefahren und haben dort das Personal geschult. Zudem organisiert der Fachdienst 50/6 bei Bedarf eigene Veranstaltungen, um die Mitarbeiter ausreichend zu schulen.

Die Fachsoftware der Hilfe zur Pflege wird in Dortmund zudem durch Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen unterstützt. Diese werden regelmäßig aktualisiert und ergänzt.

Die Pflege- und Wohnberatung bearbeitet Dortmund getrennt voneinander. Die Pflegeberatung ist im Fachdienst für Senioren 50/5 angesiedelt. Hierunter fallen auch die Seniorenbüros 50/5-3.

Die Seniorenbüros bieten trägerunabhängige Informationen und Beratungen zu allen Fragen der Altenhilfe und der Pflege. Zudem geben sie einen Überblick zu den lokalen Service- und Pflegediensten im Stadtbezirk. Die Seniorenbüros sind in Trägerschaft der Stadt und der Wohlfahrtsverbände. Dort sind Fachkräfte der Sozialen Arbeit tätig.

Die Seniorenbüros sollen folgende Aufgaben erfüllen:

- Aufbau kleinräumiger Netzwerke,
- Senioren- und Pflegefachberatung,
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements,
- Fallmanagement / Einzelfallhilfe.

Nach Aussage der Stadt gibt es im Sozialamt große Probleme, die freien Stellen neu zu besetzen. Insbesondere die Leistungsgewährung in den Sozialbüros hat mit einer hohen Fluktuation zu kämpfen. Neben der Altersfluktuation ist ein weiterer Grund die Konkurrenz innerhalb und außerhalb des Verwaltung. Durch interne höher bewertete Stellenausschreibungen wechseln viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung. Aber auch der Konkurrenzkampf mit anderen Städten ist ein Grund für die Fluktuation. Die Stadt hat auf den Personalmangel bereits reagiert und stellt für die Leistungsgewährung auch schon fachfremde Personen ein. Der Personalmangel belastet nach Aussage der Stadt auch die bestehende Belegschaft stark. So liegen bereits einige Überlastungsanzeigen vor. Die Stadt versucht, die Attraktivität des Sozialamtes so gut wie möglich zu steigern. Ein Anreiz könnte Heimarbeit sein. Dies ist jedoch insbesondere in der Leistungsgewährung aufgrund der Präsenzzeiten nur schlecht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte dem Thema Mitarbeitergewinnung und -erhaltung weiterhin große Aufmerksamkeit schenken.

Zudem gibt es derzeit noch keine E-Akte im Sozialamt der Stadt Dortmund. Eine Digitalisierung der Akten würde die Möglichkeit der Heimarbeit unterstützen. Die Stadt Dortmund hat bereits ein Konzept zur Digitalisierung auf den Weg gebracht. Auch das Sozialamt soll zukünftig digitalisiert werden. Bisher ist dies noch nicht der Fall, und es wird mit Papierakten gearbeitet. Eine digitale Akte würde die verschiedenen Bereiche, die mit der Hilfe zur Pflege betraut sind, besser verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Digitalisierung im Sozialamt weiter voranbringen und so die verschiedenen Akteure besser vernetzen.

Insbesondere die Einarbeitung neuer Mitarbeiter ist bei Fluktuationen sehr zeit- und arbeitsintensiv und belastet die anderen Mitarbeiter. Die Stadt hat daher ein strukturiertes und standardisiertes Verfahren eingeführt, um Wissen zu bewahren und neue Mitarbeiter einzuarbeiten. Es gibt in Dortmund das sogenannte Lernbüro. Hier werden neue Mitarbeiter auf ihre Tätigkeit vorbereitet und geschult. Zudem gibt es ein Laufwerk mit Informationen, Hinweisen, Leitfäden und Checklisten. Hierauf können alle Mitarbeiter zugreifen.

Um den Wissensbestand der Beschäftigten zu bewahren und innerhalb der Verwaltung allgemein zugänglich zu machen, könnte die Stadt ein Verwaltungs-Wiki<sup>5</sup> als allgemeine Wissensplattform einführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und über die Einführung eines Verwaltungs-Wiki nachdenken. Auch so können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.

Die Sozialbüros und die Seniorenbüros sind beides Anlaufstellen für die Menschen im Quartier. Die Schnittmenge dieser beiden Bereiche ist sehr groß.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte über eine Zusammenlegung der Senioren- und Sozialbüros nachdenken und versuchen die Synergieeffekte optimal zu nutzen.

Die Wohnberatung wird in Dortmund durch den Verein für Gemeinwesen und Sozialarbeit Kreuzviertel e.V. durchgeführt. Der Kreuzviertelverein wird je zur Hälfte aus dem Ausgleichsfond der Pflegekassen und aus einer Förderung der Stadt Dortmund finanziert.

Wichtig ist, dass die Pflege- und Wohnberatung und auch die Leistungsgewährung gut zusammenarbeiten. Sobald Bedarfe der Hilfe zur Pflege im Raum stehen, erfolgen Pflegeberatung und Bedarfsfeststellung über den Fachdienst 50/6. Sämtliche Bedarfsfeststellungen und die Begutachtung der nicht Pflegeversicherten werden durch ein zentralisiertes Team von Pflegefachkräften aus dem Fachdienst 50/6 durchgeführt. In derartigen Fällen wird auch von dort die Einschaltung der Wohnberatung gesteuert.

Die Unterhaltsheranziehung wird spezialisiert für das gesamte Sozialamt in der Abteilung 50/2-3 Anspruchsverfolgung bearbeitet. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung entsprechende Beachtung findet. Wichtig ist, dass die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig, das heißt mit Bescheiderstellung, durch die Leistungsgewährung versandt werden. In den Jahren 2017 und 2018 hatte die Stadt viele unbesetzte Stellen. Um die Sachbearbeitung in den Sozialbüros weiter rechtmäßig durchführen zu können, mussten einige Mitarbeiter der Unterhaltsheranziehung die Leistungsgewährung in den Sozialbüros unterstützen. In dieser Zeit wurden die Rechtswahrungsanzeigen nicht mit Bescheiderstellung, sondern erst später versandt.

→ **Empfehlung**

Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt darauf achten, dass die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig mit Bescheiderstellung versandt werden.

<sup>5</sup> Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

## Personal- und Leistungskennzahlen

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vergleichsweise viele Fälle. Hier besteht das Risiko, dass die Qualität der Sachbearbeitung aufgrund der hohen Fallzahlen leidet. Die Stadt hat bereits Schwierigkeiten, die Aufgaben in der Leistungsgewährung mit dem vorhandenen Personal zu erledigen.

### → Feststellung

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bearbeitet die Stadt vergleichsweise wenig Fälle.

### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Dortmund 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.

### → Feststellung

Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unter dem Durchschnitt liegende Stellenausstattung.

Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Die Stellenangaben erfolgten für diese Prüfung vollzeitverrechnet. Sie wurden entsprechend der tatsächlichen unterjährigen Ist-Situation erfasst. Sie spiegeln daher die Ist-Situation der Stadt wider und bilden nicht die Soll-Stellen ab.

Die **Stadt Dortmund** setzt im Bereich Hilfe zur Pflege insgesamt 57,04 Vollzeit-Stellen ein. Hierbei sind 5,27 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte, die in der Bedarfsfeststellung für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen tätig sind. 29,68 Vollzeit-Stellen sind mit Sachbearbeitungsaufgaben betraut. 16,51 Vollzeit-Stellen arbeiten für die Wohn- und Pflegeberatung. Die restlichen 5,58 Vollzeit-Stellen sind in der Unterhaltsheranziehung tätig.

Um die Stellenausstattung der Stadt Dortmund im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor.

## Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl. Die Stadt Dortmund konnte die Stellenanteile der Pflegefachkräfte nicht getrennt für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen angeben. Daher konnte für die folgende Kennzahl kein interkommunaler Vergleich für Dortmund aufgestellt werden.

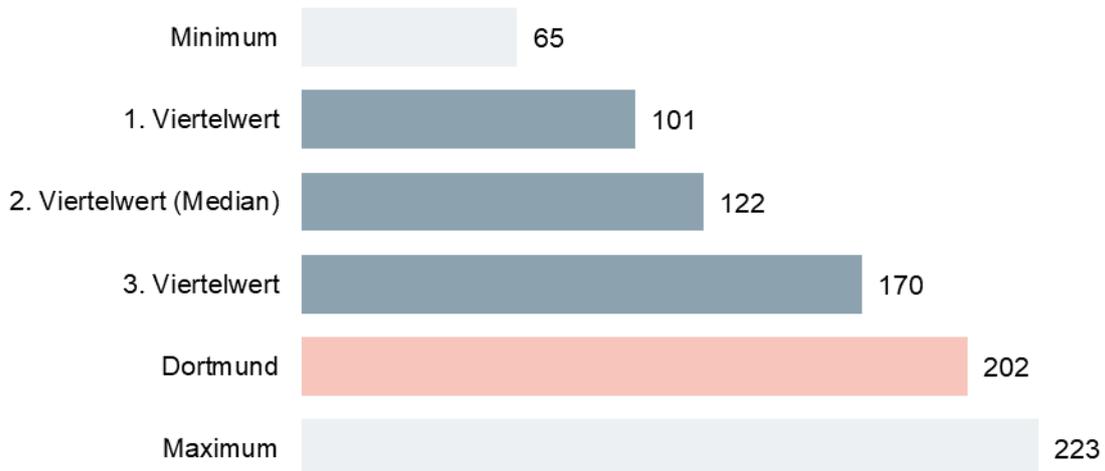
### Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	k.A.	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen setzt die Stadt insgesamt 7,27 Vollzeit-Stellen ein.

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die Stadt Dortmund bearbeitet im Vergleich mehr Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies lässt auf eine vergleichsweise hohe Arbeitsbelastung schließen. Wie bereits oben erwähnt, hat die Stadt in der Leistungsgewährung bereits aufgrund von Personalmangel Schwierigkeiten die Aufgaben zu erledigen.

Hinzukommt, dass es durch die ganzheitliche Sachbearbeitung in Dortmund schwerer ist, die Stellenanteile für die ambulante Hilfe zur Pflege zu schätzen.

Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. So sind die Seniorenbüros in Dortmund ein fester Bestandteil der kom-

munalen Altenhilfe. Sie arbeiten mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Diese gut organisierte Pflegeberatung sowie ein gut aufgestellter Fachdienst können zudem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Leistungsgewährung unterstützen.

### Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl. Wie bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen kann für die Stadt Dortmund kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.

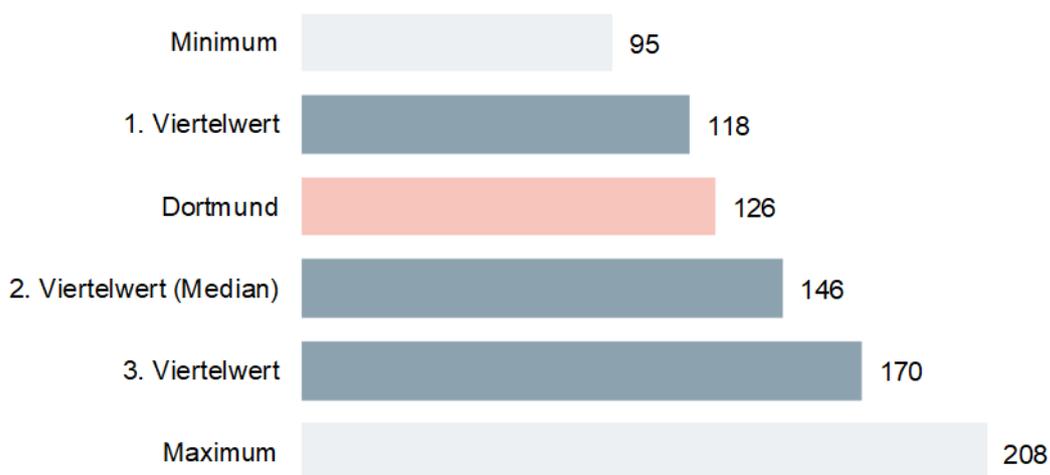
#### Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	k.A.	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

Für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen setzt die Stadt insgesamt 22,41 Vollzeit-Stellen ein.

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die Stadt Dortmund bearbeitet im Vergleich weniger Leistungsbezieher in Einrichtungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Umkehrschluss setzt sie hier somit mehr Personal ein als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

Auch hier war es aufgrund der ganzheitlichen Sachbearbeitung schwierig, die Stellenanteile für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen seriös zu schätzen.

Eine solche dezentrale Organisation, wie sie in Dortmund vorzufinden ist, ist in der Regel personal- und kostenintensiver als eine zentrale Struktur.

Ein weiterer Grund für den höheren Personaleinsatz könnten die Kurzzeitpflegefälle sein. 2018 hatte die Stadt Dortmund insgesamt 291 Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten sind das überdurchschnittlich viele Kurzzeitpflegefälle. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand, da sich die Zu- und Abgänge erhöhen.

### Pflege- und Wohnberatung

Für die Pflege- und Wohnberatung werden in Dortmund 16,51 Vollzeit-Stellen vorgehalten. Hiervon werden 14,51 Vollzeit-Stellen für die Pflegeberatung in den Seniorenbüros eingesetzt und 2,00 Vollzeit-Stellen für die Wohnberatung. Pflegefachkräfte werden nicht eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

#### Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,38	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Die Stadt Dortmund setzt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viel Personal für die Pflege- und Wohnberatung ein. Auch hier wird die dezentrale Struktur in den zwölf Seniorenbüros maßgeblich für den höheren Personaleinsatz verantwortlich sein.

### Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Für die Aufgabe Unterhaltsheranziehung werden 5,58 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

### Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,47	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Die Stadt Dortmund hat 2018 eine durchschnittliche Stellenausstattung in der Unterhaltsheranziehung.

## → Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung,
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

### Fach- und Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Dortmund ist ausbaufähig.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollten übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII befinden sich im Haushalt der **Stadt Dortmund** in der Produktgruppe 00504 und im Produkt 50\_0050404 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit.

Im Sozialamt gibt es eine eigene Stelle (50/1-2), die für die Finanzen und das Controlling zuständig ist.

Für die Hilfe zur Pflege hat die Stadt Dortmund folgende strategische Ziele im Haushalt festgelegt:

- Förderung der ambulanten, teilstationären und stationären Pflegeangebote,
- Gewährung von zeitnahen, bedarfsorientierten und vertragsgerechten Hilfen zur Sicherung der notwendigen Aufwendungen in Einrichtungen,
- bedarfsgerechte und zeitnahe Versorgung pflegebedürftiger Menschen im häuslichen Bereich unter Einbeziehung des privaten und sozialen Umfelds,
- weitgehende Vermeidung der stationären Pflege sowie
- Sicherung der ambulanten Pflege, durch Aufrechterhaltung und Förderung der Pflegeinfrastruktur.

Auf der operativen Ebene hat die Stadt sich neben einer rechtmäßigen und effizienten Hilfestellung auch ein qualifiziertes und breit aufgestelltes Beratungsangebot als Ziel gesetzt. Die Ziele sind in Dortmund mit Maßnahmen hinterlegt. Um eine rechtmäßige Hilfestellung einzuhalten, wurden so z.B. Pflegefachkräfte eingestellt. Um die Effizienz sicherzustellen, hat die Stadt die Abläufe und Prozesse beschrieben und betrachtet und bei der Organisation darauf geachtet, Doppelstrukturen zu vermeiden.

Eine wesentliche Kennzahl, an der das oberste strategische Ziel gemessen werden kann, ist die Ambulantisierungsquote (Anteil der Leistungsberechtigten außerhalb von Einrichtungen an der Gesamtzahl der Leistungsberechtigten in Prozent). Nach Aussage der Stadt werden aufgrund von unbesetzten Stellen und enormen Kapazitätsengpässen einige Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kennzahlen nur rudimentär wahrgenommen. Auch das Benchmarking wurde stark vernachlässigt. Nach Besetzung der Stellen ist das Ziel, ein neues Controlling zu entwickeln und die Teilnahme am Benchmarking zu intensivieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte versuchen, die freien Stellen schnellstmöglich wieder zu besetzen und das Controlling weiter auszubauen.

Ein regelmäßiges Berichtswesen ist vorhanden. Interne Berichte zu Finanzdaten, zu den Fallzahlen sowie weitere spezifische Fragestellungen werden bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Die Adressaten sind je nach Bericht die verschiedenen Führungskräfte des Sozialamtes (Fachbereichsleitung, Bereichsleitung und teilweise Teamleitungen). In bestimmten Fällen auch die Sachbearbeitung, die Dezernentin, die Politik oder der Landschaftsverband.

## Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

In Dortmund sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen.

→ **Feststellung**

Bei pflegebedürftigen Menschen über 65 Jahren wird ab dem Pflegegrad 2 die Heimnotwendigkeit unterstellt, und es wird nicht systematisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- der Grundsatz „ambulant vor stationär“,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfestellung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

Die **Stadt Dortmund** nutzt eine Software für die Leistungsgewährung. Die Fachsoftware unterstützt allerdings nur den Prozess der Leistungsauszahlung. Dieses Verfahren wird nur für die Berechnung und Zahlbarmachung der sozialen Leistungen eingesetzt. Mit dem Modul des Fachverfahrens können zudem noch die Bescheide erstellt werden. Den gesamten Hilfskreislauf der Hilfe zur Pflege bildet es nicht ab. Der Austausch zwischen dem Fachdienst, den Sozialbüros und den Seniorenbüros findet also nicht über diese Software statt. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten gibt es zum Stand der Prüfung drei Städte die den gesamten Hilfskreislauf softwaregestützt abbilden. Vorteil hierbei ist, dass die Leistungsgewährung, der Fachdienst, die Sozial- und die Seniorenbüros auf dem gleichen Stand sind und auch die Historie der letzten Jahre sehen. Weitere Vorteile sind zudem, dass die Prozesse optimiert werden und dadurch Schnittstellen abgebaut werden können. Nach Aussage der Stadt könnte das Fachverfahren optimiert werden. Das derzeitige angewandte Verfahren umfasst neben der Leistungsgewährung auch das Modul Fallmanagement. Mit Hilfe dieses Moduls kann, abgestimmt auf die Organisationsform und die Arbeitsabläufe in einer Kommune, der vollständige Arbeitsablauf einzelner Hilfebereiche dargestellt und bearbeitet werden. Dieses Fallmanagementmodul wird vom Hersteller konkret auf die Bedarfe der jeweiligen Kommune zugeschnitten. Allerdings fallen nach Aussage der Stadt auch nicht unerhebliche Kosten für die Entwicklung und individuelle Softwareanpassung an. Um das Fallmanagementmodul einzuführen und umzusetzen, müssten in Dortmund allerdings noch weitere Schritte zur Optimierung des IT-Einsatzes eingeleitet werden. Diese befinden sich aktuell in der Planungsphase.

Als Qualitätskontrolle wird zum einen das vier-Augen Prinzip angewandt. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen. Die Stadt nimmt an Projektgruppen zum Thema Hilfe zur Pflege und auch an interkommunalen Facharbeitskreisen teil.

Die Stadt Dortmund nimmt die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruches anhand eines strukturierten Hilfeplanverfahrens vor. Die Erstberatung eines Hilfebedürftigen erfolgt zum Teil in den Seniorenbüros. Sobald ein wirtschaftlicher Hilfebedarf im Sinne des SGB XII im Raum steht, wird an die Sozialbüros verwiesen. Dort wird der Antrag angenommen. Die Mitarbeiter der

Sozialbüros prüfen die Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der Ansprüche gegen andere Sozialleistungsträger oder möglicher Ansprüche gegen Dritte. Sollten existenzsichernde Leistungen nach dem 3. oder 4. Kapitel SGB XII notwendig sein, werden diese direkt vom Sozialbüro geprüft und eingeleitet. Bei fehlender Anspruchsvoraussetzung verweist das Sozialbüro an den zuständigen Träger. Sobald, insbesondere unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse, ein pflegerischer Bedarf wahrscheinlich erscheint, wird der Fachdienst beauftragt. Die Pflegefachkräfte des Fachdienstes ermitteln dann den notwendigen pflegerischen Unterstützungsbedarf. Zudem stellen diese bei nichtversicherten Personen den Pflegegrad fest. So wird eine passgenaue Bedarfsdeckung sichergestellt. Bei den Bedarfsermittlungen wird zudem geprüft, ob die Feststellungen des MDK zutreffend und plausibel sind. Ist dies nicht der Fall, werden die Hilfesuchenden hinsichtlich der Durchsetzung vorrangiger Ansprüche gegen die Pflegekasse (Widerspruch, Antrag nach § 44 SGB X etc.) beraten. Das Ergebnis der Bedarfsfeststellung wird in einer schriftlichen Stellungnahme und, soweit es um die Feststellung des Pflegegrades geht, in einem Gutachten dokumentiert und der Sachbearbeitung in den Sozialbüros übersendet. Das Sozialbüro setzt dann die Hilfe per Bescheid fest und gewährt diese nach Vorgaben des Fachdienstes. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialbüros prüfen auf Basis dieser Vorgaben zudem die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste. Sofern die Abrechnungen von der Bewilligung abweichen, wird dies hinterfragt. Entweder werden nicht bewilligte Leistungskomplexe gestrichen oder der Bedarf wird neu festgesetzt.

Eine Hilfebewilligung erfolgt nur dann, wenn das Vorliegen der wirtschaftlichen Leistungsvoraussetzungen hinreichend glaubhaft gemacht wurde. Zudem werden die wirtschaftlichen Verhältnisse im laufenden Fall jährlich einmal überprüft.

Da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialbüros nicht nur die Hilfe zur Pflege bearbeiten, können diese auch wenn notwendig, auf die Akten der Grundsicherung zugreifen. So müssen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht erneut geprüft werden.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Dies gilt, soweit eine häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich sind oder wegen der Besonderheit eines Einzelfalls. In Dortmund wird bei Menschen bis 65 Jahren immer eine ambulante Betreuung geprüft. Im Einzelfall wird zudem überprüft, ob eine andere Hilfeart (z.B. Eingliederungshilfe, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) im Einzelfall geeigneter wäre. Ab einem Alter von über 65 Jahren wird ab einem Pflegegrad 2 grundsätzlich die Notwendigkeit stationärer Unterbringung unterstellt und es wird nicht systematisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht. Nach Aussage der Stadt beruht dies zum einen darauf, dass bereits die Krankenhaussozialdienste unter dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ beraten. Zum anderen beruht es auf den gemachten Erfahrungen der Stadt. So haben viele pflegebedürftige Personen bzw. deren Angehörige Bedenken gegen einen Verbleib bzw. eine Rückkehr in die Häuslichkeit. Dies macht eine häusliche Versorgung nach Meinung der Stadt kaum realisierbar.

#### → **Empfehlung**

Auch wenn davon auszugehen ist, dass ab einem bestimmten Alter und Pflegegrad eine Heimnotwendigkeit besteht, sollte bis zum Pflegegrad 2 bei allen Fällen, unabhängig vom Alter, die Heimnotwendigkeit noch einmal kritisch hinterfragt werden und nach Möglichkeiten in der Häuslichkeit gesucht werden. Zudem sollte bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen geschaut werden.

In Dortmund geht der Bewilligung einer Hilfe immer ein Hausbesuch der Pflegefachkräfte voraus. In diesem Zusammenhang erfolgt auch immer eine umfassende Beratung zu allen im Kontext der pflegerischen Versorgung relevanten Belangen. Dazu gibt es eine sehr enge Zusammenarbeit der zwölf Seniorenbüros mit den zuständigen Fachdiensten des Sozial- und Gesundheitsamtes (50/2, 50/6, Sozialpsychiatrischer Dienst, Betreuungsstelle).

Sofern die Pflegefachkraft erkennt, dass wahrscheinlich ist, dass der Bedarf bzw. der Pflegegrad sich verändert, gibt die Pflegefachkraft der Sachbearbeitung einen Hinweis. Der Fall wird dann dementsprechend auf Wiedervorlage gelegt. Ansonsten erfolgt eine erneute Wiedervorlage eines Falles immer dann, wenn die Pflegedienste Änderungen der Bedarfssituation mitteilen. Bei diesen Gelegenheiten prüft der Fachdienst auch, ob es sinnvoll ist, bei der Pflegekasse einen Höherstufungsantrag zu stellen.

## Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

### → Feststellung

Positiv ist, dass die Stadt Dortmund über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt.

### → Feststellung

Drei der Pflegekassen sowie die Stadt haben sich auf eine Kooperation zur Zusammenarbeit im Rahmen von Pflegestützpunkten verständigt.

Eine Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung HzP,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz „ambulant vor stationär“ im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in der **Stadt Dortmund** getrennt. Die Aufgaben der Pflegeberatung werden in Dortmund kostenfrei und trägerneutral in den zwölf Seniorenbüros wahrgenommen. Die Seniorenbüros befinden sich je zur Hälfte in Trägerschaft der Stadt und der Ver-

bände der Freien Wohlfahrtspflege. In den Seniorenbüros können die Bürger sich in allen Stadtbezirken zu allen Fragen „rund um das Älterwerden“ informieren. Zudem geben die Seniorenbüros den Bürgern einen Überblick zu den lokalen Service- und Pflegediensten und übernehmen im Notfall die Organisation der erforderlichen Hilfen. Die Seniorenbüros kooperieren stadtweit mit über 800 Netzwerkpartnern.

Die Pflegekassen IKK Classic, AOK NW und die Knappschaft sowie die Stadt Dortmund haben sich auf eine Kooperation zur Zusammenarbeit im Rahmen von Pflegestützpunkten verständigt. Die Pflegekassen bieten jeweils einen eigenen Stützpunkt in ihren Häusern an. Der kommunale Pflegestützpunkt splittet sich auf die zwölf Dortmunder Seniorenbüros als Dependancen auf. Die durchgeführten Beratungen und Einzelfallhilfen in den Seniorenbüros und in den Pflegestützpunkten werden in einer stadtinternen Datenbank fallbezogen dokumentiert. Einmal jährlich finden in jedem Seniorenbüro Bilanz- und Orientierungsgespräche statt, um die Beratungsergebnisse (Umfang, Anlässe, Zugänge, Lösungen etc.) zu reflektieren bzw. daraus strukturelle Schlüsse zu ziehen.

Die Wohnberatung wird in Dortmund durch den Verein für Gemeinwesen- und Sozialarbeit Kreuzviertel e.V. durchgeführt. Die Stadt Dortmund gewährt dem Kreuzviertelverein eine jährliche Förderung. Die zwei Sozialarbeiter, die für die Wohnberatung zuständig sind, haben sich auf die Wohnraumanpassung im Kontext von Alter/ Pflegebedürftigkeit spezialisiert. Neben Hausbesuchen halten Sie auch Vorträge. Sie informieren über Möglichkeiten, die Wohnung oder das Haus den Bedürfnissen der Senioren entsprechend anzupassen und erarbeitet konkrete Lösungsvorschläge. Hierbei kann es um bauliche Maßnahmen, Hilfsmiteileinsatz, Sicherheit, Demenz oder Umorganisation gehen. Zudem hilft die Wohnberatung bei hierfür nötigen Anträgen. Die Pflegefachkräfte des Fachdienstes oder eines der Seniorenbüros schalten bei Bedarf die Wohnberatung des Kreuzviertelvereins ein. Hierbei tauschen sich die Pflegefachkräfte und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnberatung bezogen auf den Einzelfall telefonisch oder auch schriftlich aus. Falls notwendig, wird auch ein gemeinsamer Hausbesuch durchgeführt.

Als Zuwendungsgeber erhält die Stadt Dortmund einen Verwendungsnachweis von der Wohnberatung. In diesem sind statistische Daten zu der Anzahl und der Art der Beratungen aufgeführt.

Nach Aussage der Stadt steht der Grundsatz „ambulant vor stationär“ bei allen Beratungsleistungen der Pflege- und Wohnberatung im Vordergrund. Die Stadt möchte mit einer möglichst frühzeitigen Beratung den Bürgerinnen und Bürgern ein möglichst langes Leben zu Hause ermöglichen.

Um die präventive Arbeit zu unterstützen, hält die Pflege- und Wohnberatung regelmäßig Kontakt zu allen Fachleuten der Pflege, wie zum Beispiel stationären Einrichtungen, Krankenhäusern, ambulanten Pflegediensten, niedergelassene Ärzte etc.

Zentrale Frage ist jedoch, wie die betroffenen Menschen möglichst einfach an benötigte Informationen gelangen. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung in Dortmund informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Über entsprechende Begriffe bei den geläufigen Suchmaschinen des Internets gelangt man zu verschiedenen Trägern in Dortmund und zur Internetpräsenz der Stadt. Auf der Homepage der Stadt findet man verschiedenste Informationen über

die Pflegeangebote in der Stadt. Zudem gelangt man schnell auf den Seniorenratgeber, welcher weitere Informationen und Tipps für ältere Menschen aufzeigt. Positiv ist der Wegweiser Pflege. Dieser bietet Informationen sowie eine vollständige Übersicht aller Anbieter innerhalb des Stadtgebietes Dortmund. In enger Zusammenarbeit mit den Diensten und Einrichtungen werden die Daten vom Sozialamt der Stadt Dortmund laufend aktualisiert. Folgende Bereiche deckt der Wegweiser Pflege ab:

- Allgemeines,
- ambulante Pflege,
- teilstationäre Pflege,
- stationäre Pflege,
- Wohnen im Alter,
- Hilfe und Entlastung (z.B. Hausnotruf, Essen auf Rädern usw.).

Die wichtigsten Informationen, wie z.B. der Flyer der Seniorenbüros, gibt es auch in russischer und türkischer Sprache. Zudem gibt es die Möglichkeit, sich die Seite vorlesen zu lassen.

## Steuerung der Pflegelandschaft

### → **Feststellung**

Bis Ende 2018 wurde von der Stadt eine verbindliche Pflegebedarfsplanung durchgeführt. Seit dem Jahr 2019 nutzt die Stadt Dortmund ein kleinräumiges Pflegemarktmonitoring.

### → **Feststellung**

Mit diesem Planungsinstrument berücksichtigt die Stadt Dortmund alle Wohn- und Pflegeangebote und nicht nur die der stationären Pflege.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Kommune sollte zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang vorhanden sein.

Gemäß § 7 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kommunen eine örtliche Planung aufzustellen. Die örtliche Planung dient der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot mit dem Ziel, ein nach Quantität und Qualität ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot für ältere sowie pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus soll die örtliche Planung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen und bei der Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur einbeziehen. Die Planung hat übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.

Die Pflegeplanung ist organisatorisch im FB 50, im Bereich 50/5 Fachdienst für Senioren (50/5-2 Altenhilfe- und Pflegeplanung) angesiedelt.

Bis zum Ende des Jahres 2018 wurde eine verbindliche Pflegebedarfsplanung von der Stadt Dortmund durchgeführt. Seitdem sind keine zusätzlichen stationären Pflegeeinrichtungen hinzugekommen. Dagegen sind in dem Zeitraum deutlich mehr Pflege-WG Plätze und neue Tagespflegeeinrichtungen entstanden, um alternativ zur stationären Pflege bedarfsgerechte Pflegeangebote zu entwickeln. Mit Beschluss vom 13.12.2018 hat der Rat der Stadt die Verwaltung beauftragt eine kommunale Pflegeplanung unter Berücksichtigung aller Wohn- und Pflegeformen zu erarbeiten. Zukünftig soll die bedarfsgerechte Entwicklung der Pflegeinfrastruktur in Dortmund in enger Abstimmung mit den örtlichen Bestandsträgern auf Bezirksebene erarbeitet werden. So soll es eine kleinräumige Pflegeplanung auf Bezirksebene geben. Im Dialog mit Investoren sollen so neue Pflegeeinrichtungen dem zunehmenden Bedarf entsprechend entstehen. Hierfür hat die Stadt zusätzliches wissenschaftlich ausgebildetes Fachpersonal eingestellt. Die Ergebnisse und auch die Umsetzung der Maßnahmen werden dann alle zwei Jahre zusammengestellt.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

#### Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	9,88	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	48,50	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,69	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Stadt Dortmund hat acht städtische Seniorenheime, die sich auf das ganze Stadtgebiet verteilen. Die stationären Pflegeplätze sind nach Einschätzung der Stadt bisher auskömmlich. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass es in Dortmund überdurchschnittlich viele stationäre Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren gibt. Nach Aussage der Stadt ist die Vielfalt der örtlichen Anbieter gegeben. Bei der Kurzzeitpflege ist es nach Einschätzung der Stadt eher schwierig. Die Kurzzeitpflege sollte eigentlich für die Urlaubsverhinderung gedacht sein. Die Plätze werden aber auch oft nach einem Krankenhausaufenthalt in Anspruch genommen. So schätzt die Stadt das Angebot der Kurzzeitpflegeplätze als zu gering ein. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Stadt Dortmund überdurchschnittlich viele Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren hat.

## Quartiersmanagement

### → Feststellung

Das Quartiersmanagement in Dortmund übernimmt eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. So möchte die Stadt den älteren Menschen die Soziale Teilhabe ermöglichen und eine gute Versorgung im Alter sicherstellen.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

Da das vertraute Umfeld im Alter an besonderer Bedeutung gewinnt, sind die Gestaltungsräume hierfür die Wohnquartiere. Dieses vertraute Umfeld muss in einer alternden Gesellschaft an die Bedürfnisse einer größer werdenden Anzahl älterer Menschen angepasst und weiterentwickelt werden. Die **Stadt Dortmund** versucht, auf die Menschen zuzugehen und Ihnen verschiedene Anlaufstellen in ganz Dortmund anzubieten. Insgesamt gibt es 800 Akteure, die mitmachen. Nach Aussage der Stadt hat die Seniorenpolitik seit Jahrzehnten einen besonderen Stellenwert. Ein wesentlicher Bestandteil sind die zwölf Seniorenbüros in Dortmund. Hiermit sollen flächendeckend kleinräumige Netzwerke für die Altenhilfe entwickelt werden. Der Stadt ist bewusst, dass weitere Aktivitäten erforderlich sind, um die wachsenden Anforderungen an eine seniorenfreundliche Stadt zu erfüllen. Daher hat der Rat der Stadt Dortmund beschlossen, eine gesamtstädtische Strategie für weitere Maßnahmen zu entwickeln. So sind alle betroffenen Fachämter in der Pflicht, gemeinsam daran zu arbeiten. Beteiligt werden bestimmte Organisationen außerhalb der Verwaltung sowie die politischen Fachbeiräte des Rates. Die Konzeptentwicklung wird durch die Bürgerbeteiligung in ausgewählten Wohnquartieren ergänzt.

Zu den Handlungsfeldern gehören:

- Stärkung von Eigen- und Mitverantwortung,
- Ermöglichung von Teilhabe,
- Gestaltung von inklusiver Senioren- und Behindertenarbeit,
- Wohnanpassungen,
- Förderung von Mobilität im Alter,
- Sicherung der Nahversorgung sowie
- Stärkung selbstständiger Lebensführung.

In Dortmund gibt es mehr als 200 Wohnquartiere. Daher wurden exemplarisch folgende vier Quartiere als Referenz der Gesamtstadt für die genauere Untersuchung ausgewählt:

- Derne (Scharnhorst)
- Jungferntal (Huckarde)
- Marten (Lütgendortmund)

- Menglinghausen (Hombruch)

Für diese vier Stadtteile werden Profile erstellt. So sollen konkrete Vorschläge zum Bedarf und für Verbesserungen benannt werden, die das selbstständige und selbstbestimmte Leben im Alter maßgeblich stärken. Das Ziel ist, die gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Referenzquartieren auf die gesamte Stadt zu übertragen.

In drei dieser ausgewählten Wohnquartiere (Derne, Menglinghausen, Jungferntal) gibt es seit 2018 sogenannte Bürgerwerkstätten. Ziel ist es, dass nachbarschaftliche Miteinander von Jung und Alt im vertrauten Wohnumfeld zu stärken und den demographischen Wandel ein Stück weiter planen zu können. Das Projekt wird vom Bund gefördert. In diesen Quartieren haben sich interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie örtliche Organisationen zusammengeschlossen und arbeiten an gemeinsamen Projekten. Hierzu gehören z.B.: Organisation von Stadtteilstreffen oder Aufbau von Nachbarschaftstreffs.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018 – Hilfe zur Pflege**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten leben 2017 in Dortmund an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen. Wie in vielen anderen kreisfreien Städten auch, wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahren aber in den nächsten Jahren zunehmen.		
F2	Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Dortmund zukünftig zurückgehen. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine große Herausforderung stellen.		
F3	Die Stadt Dortmund hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstige soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Dortmund zukünftig mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.		
F4	Da das Einkommensniveau vergleichsweise niedrig ist, ist davon auszugehen, dass weniger Menschen die Aufwendungen für die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken können.		
F5	Die Stadt Dortmund hat auffällig viele Leistungsbezieher, welche noch nicht neu begutachtet wurden und daher nach § 138 SGB XII als Übergangsfälle geführt werden.		
F6	Die Stadt führt keine systematische Begutachtung der Übergangsfälle aus. Die Fälle werden dann neu begutachtet, wenn bekannt wird, dass sich der Bedarf geändert hat und angepasst werden muss.	E6	Die Stadt Dortmund sollte die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII in der nächsten Zeit systematisch begutachten und den pflegerischen Bedarf nach dem neuen Begutachtungssystem neu ermitteln.
F7	In Dortmund beziehen im Vergleich mehr Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Grund hierfür sind neben dem vergleichsweise niedrigen Einkommensniveau auch die ehemaligen Kontingentflüchtlinge.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich die zweithöchste ambulante Quote. Ausschlaggebend hierfür ist die vergleichsweise hohe Anzahl von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen. Hierbei beeinflussen insbesondere die ehemaligen Kontingent-flüchtlinge die Leistungsdichte.		
F9	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Dortmund vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gehört die Stadt sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen.		
F10	Die hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen werden zum einen durch das vergleichsweise niedrige Einkommensniveau negativ beeinflusst. Zum anderen verursachen die überdurchschnittlich vielen nichtpflegeversicherten Personen in Dortmund diese.		
F11	Zum Unterhalt wird sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen herangezogen. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird allerdings danach unterschieden, ob durch die Angehörigen Pflegeleistungen oder sonstige Betreuungsleistungen erbracht werden oder nicht.	E11.1	Die Stadt Dortmund sollte darauf achten, dass die Unterhaltsheranziehung rechtmäßig und vollumfänglich durchgeführt wird.
		E11.2	Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt für diese Fälle der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen die Unterhaltsheranziehung prüfen und sich nachweisen lassen, dass pflegerische Betreuungsmaßnahmen von den Angehörigen erbracht werden.
F12	Die Organisation des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Pflege ist in Dortmund so ausgestaltet, dass eine rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.		
F13	Um eine einheitliche Sachbearbeitung in allen Sozialbüros sicherzustellen, hat die Stadt Prozessbeschreibungen erarbeitet und Arbeitsabläufe erstellt. Auch interne Regelungen sind vorhanden.	E13.1	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin darauf achten, dass die Richtlinien und Vorgaben regelmäßig aktualisiert und bei Bedarf angepasst werden. Dies ist in einer solchen dezentralen Organisationsstruktur besonders wichtig, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.
		E13.2	Die Stadt sollte zudem die Sozialbüros in der Innenstadt zusammenlegen und dies auch für die anderen Sozialbüros in Betracht ziehen.
F14	Die Personalfuktuation ist in der Leistungsgewährung hoch. Die Stadt hat Schwierigkeiten, die freien Vakanzen mit qualifiziertem Personal zu besetzen. So mussten in	E14.1	Die Stadt sollte dem Thema Mitarbeitergewinnung und -erhaltung weiterhin große Aufmerksamkeit schenken.

	Feststellung		Empfehlung
	den letzten Jahren bereits Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Unterhaltsheranziehung die Leistungsgewährung in den Sozialbüros unterstützen. In dieser Zeit wurden die Rechtswahrungsanzeigen in der Unterhaltsheranziehung nicht mit Bescheiderstellung versandt, sondern erst später.		
		E14.2	Die Stadt Dortmund sollte die Digitalisierung im Sozialamt weiter voranbringen und so die verschiedenen Akteure besser vernetzen.
		E14.3	Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und über die Einführung eines Verwaltungs-Wiki nachdenken. Auch so können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.
		E14.4	Die Stadt sollte über eine Zusammenlegung der Senioren- und Sozialbüros nachdenken und versuchen die Synergieeffekte gut zu nutzen.
		E14.5	Soweit Anhaltspunkte für eine Unterhaltspflicht vorliegen, sollte die Stadt darauf achten, dass die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig mit Bescheiderstellung versandt werden.
F15	Die Stadt Dortmund bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vergleichsweise viele Fälle. Hier besteht das Risiko, dass die Qualität der Sachbearbeitung aufgrund der hohen Fallzahlen leidet. Die Stadt hat bereits Schwierigkeiten, die Aufgaben in der Leistungsgewährung mit dem vorhandenen Personal zu erledigen.		
F16	Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bearbeitet die Stadt vergleichsweise wenig Fälle.		
F17	Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Dortmund 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.		
F18	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unter dem Durchschnitt liegende Stellenausstattung.		
F19	Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Dortmund ist ausbaufähig.	E19	Die Stadt Dortmund sollte versuchen, die freien Stellen schnellstmöglich wieder zu besetzen und das Controlling weiter auszubauen.
F20	In Dortmund sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen.		

	Feststellung		Empfehlung
F21	Bei pflegebedürftigen Menschen über 65 Jahren wird ab dem Pflegegrad 2 die Heimnotwendigkeit unterstellt, und es wird nicht systematisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht.	E21	Auch wenn davon auszugehen ist, dass ab einem bestimmten Alter und Pflegegrad eine Heimnotwendigkeit besteht, sollte bis zum Pflegegrad 2 bei allen Fällen, unabhängig vom Alter, die Heimnotwendigkeit noch einmal kritisch hinterfragt werden und nach Möglichkeiten in der Häuslichkeit gesucht werden. Zudem sollte bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen geschaut werden.
F22	Positiv ist, dass die Stadt Dortmund über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt.		
F23	Drei der Pflegekassen sowie die Stadt Dortmund haben sich auf eine Kooperation zur Zusammenarbeit im Rahmen von Pflegestützpunkten verständigt.		
F24	Bis Ende 2018 wurde von der Stadt eine verbindliche Pflegebedarfsplanung durchgeführt. Seit dem Jahr 2019 nutzt die Stadt Dortmund ein kleinräumiges Pflegemarktmonitoring.		
F25	Mit diesem Planungsinstrument berücksichtigt die Stadt Dortmund alle Wohn- und Pflegeangebote und nicht nur die der stationären Pflege.		
F26	Das Quartiersmanagement in Dortmund übernimmt eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. So möchte die Stadt den älteren Menschen die Soziale Teilhabe ermöglichen und eine gute Versorgung im Alter sicherstellen.		

**Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Dortmund**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen</b>					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	2.219	2.204	2.205	1.866	1.304
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen					
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)					
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen					
davon (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	803	539

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Hilfe zur Pflege in Einrichtungen</b>					
Leistungsbezieher von Tagespflege	40	32	32	26	24
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege	539	487	422	384	291
Leistungsbezieher von Nachtpflege	0	0	0	0	0
Leistungsbezieher der stationären Pflege	2.232	2.258	2.241	2.224	2.162
davon (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	0	0	0	51	27
<b>Summe</b>	<b>2.811</b>	<b>2.777</b>	<b>2.695</b>	<b>2.634</b>	<b>2.477</b>
<b>Summe der Leistungsbezieher gesamt</b>	<b>5.030</b>	<b>4.981</b>	<b>4.900</b>	<b>4.500</b>	<b>3.781</b>

**Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Dortmund**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	14.316.539	14.942.187	15.280.089	13.257.544	11.705.177
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	k.A.	k.A.
<b>Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen</b>	<b>14.316.539</b>	<b>14.942.187</b>	<b>15.280.089</b>	<b>13.257.544</b>	<b>11.705.177</b>
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	25.679.641	25.603.172	26.175.750	22.723.960	22.709.033
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	k.A.	k.A.
<b>Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen</b>	<b>25.679.641</b>	<b>25.603.172</b>	<b>26.175.750</b>	<b>22.723.960</b>	<b>22.709.033</b>
<b>Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen</b>	<b>39.996.180</b>	<b>40.545.359</b>	<b>41.455.839</b>	<b>35.981.504</b>	<b>34.414.210</b>

**Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Dortmund**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	0	0	0	0	0
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	805.279	748.788	763.649	714.850	684.024

## → 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

*Grundsicherung für Arbeit-  
suchende nach dem SGB II  
der Stadt Dortmund im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	9
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	17

## → Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die **sozialen Strukturen** sind in Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Städten eher ungünstig. So gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten SGB II Quote.

Die **Transferaufwendungen für die Unterkunft und Heizung** liegen in Dortmund auf den Leistungsbezieher gerechnet über dem Durchschnitt. Das lässt darauf schließen, dass das **Mietniveau** in Dortmund überdurchschnittlich ist. Nach Aussage der Stadt sind die Mieten in Dortmund in den letzten Jahren stetig angestiegen.

Die Stadt Dortmund gehört 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für **einmalige Beihilfen**. Grund hierfür sind neben der Flüchtlingskrise auch die Räumung des Wohnkomplexes "Hannibal".

Die Stadt verfügt über ein funktionierendes **Fach- und Finanzcontrolling**. Die Ziele sind mit Maßnahmen hinterlegt und werden anhand von festgelegten Kennzahlen gemessen. Auch ein Berichtswesen ist installiert.

Dortmund verfügt über ein **schlüssiges Konzept**. Dieses dient der Stadt als eine gute Grundlage, die Leistungsgewährung zu steuern und die angemessenen Unterkunftskosten zu ermitteln.

Für die Gewährung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie für die einmaligen Leistungen hat die Stadt **fachliche Weisungen** entwickelt. Sie bieten eine gute Hilfestellung, die Leistungsgewährung gesetzeskonform und praxisgerecht vorzunehmen.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung 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:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II und die
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach §28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

## → Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

### Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent <sup>1)</sup>	18,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	6,3	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) <sup>2)</sup>	21.090	18.436	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	43.255	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	435	391	404	420	450	502	22

<sup>1)</sup>Stand Dezember 2016;

<sup>2)</sup>Stand Kaufkraftbericht 2018

In der **Stadt Dortmund** ist die soziale Struktur im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstig. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist überdurchschnittlich hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten SGB II Quote. Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner ist aufgrund der unterdurchschnittlichen Kaufkraft schlechter als in den meisten Vergleichsstädten. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

In Dortmund verlassen überdurchschnittlich viele Schülerinnen und Schüler die Schule ohne einen Abschluss. Daher ist in der Zukunft davon auszugehen, dass dieser hohe Anteil eine negative Auswirkung auf die SGB II-Quote haben wird. Ohne Schulabschluss ist von einem erschweren Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und das Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen.

Nach Aussage der Stadt Dortmund sind circa 50 Prozent der Bedarfsgemeinschaften Singlehaushalte. Ein Grund hierfür ist der Zuzug von Studenten nach Dortmund. Die Stadt Dortmund teilte uns mit, dass der kommunale Wohnungsmarkt immer angespannter wird. Dies betrifft insbesondere die preiswerten und geförderten Mietwohnungen. Die Stadt versucht, die Veränderungen auf dem Markt genau zu beobachten, um dann rechtzeitig agieren zu können. Die angespannte Wohnungslage stellt insbesondere die hilfebedürftigen Menschen vor eine große Herausforderung.

## → Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

### Fach- und Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.

Ein Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und zeitnah gegengesteuert werden.

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Die Hilfestellung nach dem SGB II erfolgt in der **Stadt Dortmund** durch das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung.

Um die Leistungsfähigkeit des SGB II Systems zu überwachen, hat der Gesetzgeber einen öffentlichen Kennzahlenvergleich und eine einheitliche Zielsteuerung für die Jobcenter eingeführt. Das heißt, dass sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern ein einheitliches Zielsteuerungssystem für die Ziele nach § 48b SGB II nach gleichen Grundsätzen eingeführt wurde. Die gesetzlichen Ziele finden sich in § 48b Abs. 3 SGB II<sup>1</sup> sowie in den flankierenden jährlichen Zielen des Landes Nordrhein-Westfalen. Zur Messung der Zielerreichung sind einheitliche Kennzahlen festgelegt. Dazu schließt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen mit den 18 zugelassenen kommunalen Trägern jährlich Zielvereinbarungen ab. Hier werden für jedes Jobcenter die individuellen Zielwerte für die Integrationsquote und zum langfristigen Leistungsbezug festgelegt. Daneben legen die Jobcenter in einem lokalen Planungsdokument ihre Strategien und Handlungsziele für das kommende Jahr dar und begründen insoweit auch ihre Planungswerte.

<sup>1</sup> Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigen Leistungsbezug. Die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigen Leistungsbezug werden durch bundeseinheitliche Kennzahlen gesteuert. Die Verringerung der Hilfebedürftigkeit wird auf eine quantitative Steuerung verzichtet, weil die Jobcenter nur mittelbar Einfluss auf die Fallzahlen haben.

Die Stadt Dortmund hat folgende strategische Ziele für die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II im Haushalt hinterlegt:

- Die Unabhängigkeit von Transferleistungen wird angestrebt
- Menschen in Dortmund werden vor Armut und deren Folgen geschützt

Die Ziele wurden mit folgenden Maßnahmen versehen:

- Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sowie
- Unterstützung von Kindern und jungen Erwachsenen aus einkommensschwachen Haushalten bei der Entwicklung und Entfaltung ihrer Fähigkeiten.

Das Ziel ist es, den Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Haushalten später ein Leben zu ermöglichen, in dem sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten können.

Aus den strategischen Zielen werden entsprechend Fachkonzepte mit den Akteuren in den jeweiligen Handlungsfeldern erarbeitet, abgestimmt und operationalisiert.

Die Ziele auf der operativen Ebene werden anhand von folgenden Kennzahlen gemessen:

- Kosten und Aufwand je Leistungsbezieher (differenziert nach Gruppen)
- Versorgungsquote je Leistungsbezieher (differenziert nach Gruppen)

Zudem schaut die Stadt sich u.a. folgende Zahlen an:

- die Anzahl der realisierten Umzüge,
- den Erstbezug von Wohnraum,
- die durchschnittliche Verweildauer,
- die Anzahl der Räumungsverfahren.

Die Stadt gleicht die Plan- und Ist-Werte des Jahres miteinander ab. Die Entwicklung der Aufwendungen wird in der Regel monatlich mit der Fachbereichsleitung, dem Dezernat und der Kämmerei abgestimmt. Abweichungen werden beobachtet und bei den Prognosen berücksichtigt. Sollten die Abweichungen beeinflussbar sein, wird versucht mit Gegenmaßnahmen gegenzusteuern.

Ein Berichtswesen ist in Dortmund installiert. Neben Finanzcontrollingberichten gibt es Prognoseberichte zum Haushalt, Managementberichte und Haushaltsplanberichte.

## Steuerung der Leistungsgewährung

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dieses wurde im Jahr 2019 aktualisiert und dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Dortmund** verfügt über ein schlüssiges Konzept. Diese wurde extern erstellt und wird jährlich aktualisiert. Das schlüssige Konzept enthält eine Richtwerttabelle für die angemessenen Nettokaltmieten in Dortmund. Neben dem schlüssigen Konzept hat die Stadt fachliche Weisungen erlassen. In diesen wird geregelt, dass der Betriebskostenspiegel NRW für die Prüfung der Betriebskosten und der bundesweite Heizspiegel ([www.heizspiegel.de](http://www.heizspiegel.de)) für die Prüfung der Heizkosten angewandt wird. Die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie wird bei der Anwendung der Richtwerte beachtet. Datengrundlagen oder Herleitung der Richtwerte waren nicht Bestandteil der Prüfung der gpaNRW.

Neben dem schlüssigen Konzept hat die Stadt ein Arbeitspapier mit fachlichen Weisungen zu den Kosten für Unterkunft nach § 22 SGB II entwickelt.

## → Kosten für Unterkunft und Heizung

### → **Feststellung**

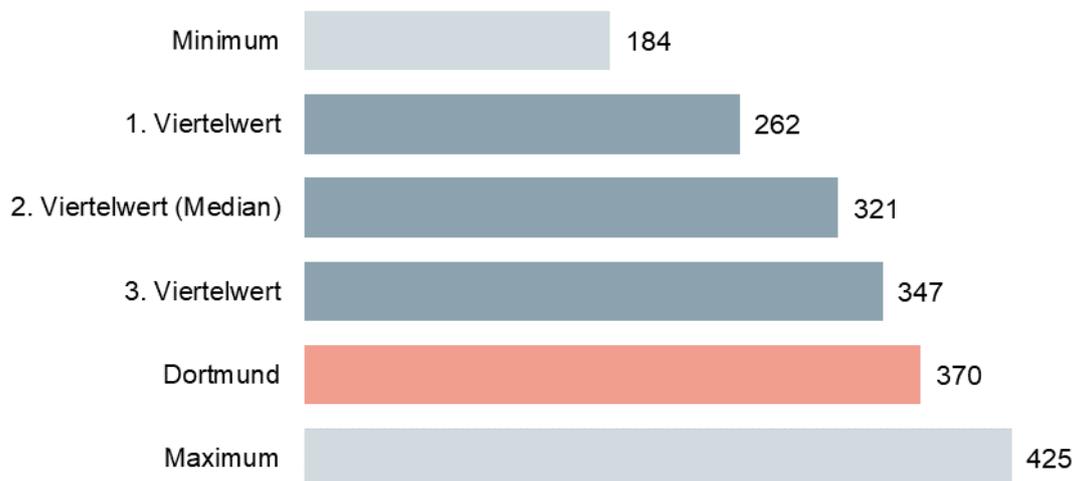
Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher liegen in Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten über dem Durchschnitt. Das lässt darauf schließen, dass das Mietniveau in Dortmund überdurchschnittlich ist. Nach Aussage der Stadt sind die Mieten in Dortmund in den letzten Jahren angestiegen.

### → **Feststellung**

Die fachlichen Weisungen der Stadt bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von der Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

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



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

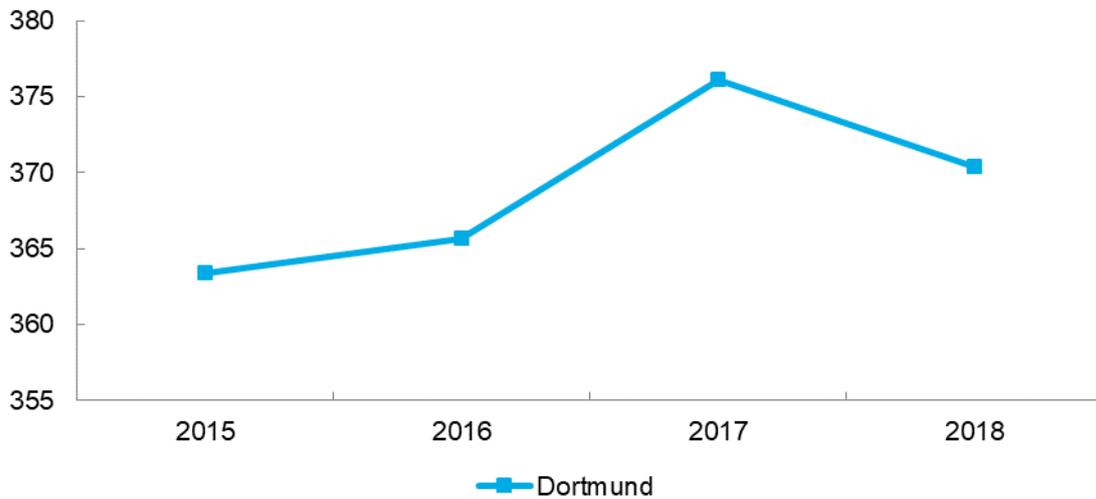


2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
376	191	280	315	353	428	22

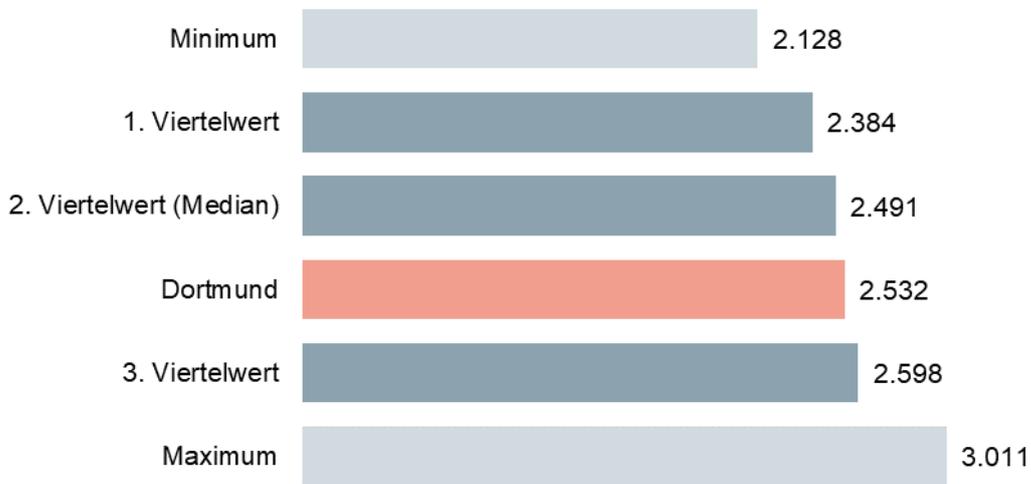
Die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner korrespondieren in Dortmund sowohl 2017 als auch 2018 mit der SGB II Quote der Stadt.

**Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018 Stadt Dortmund**



Im Zeitverlauf ist zu erkennen, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner seit 2015 stetig gestiegen sind. Grund hierfür sind der angespannte Wohnungsmarkt und die steigenden Mieten in Dortmund. Der starke Anstieg im Jahr 2017 hat seine Ursache zum einen in der verstärkten Flüchtlingszuwanderung. Zum anderen ist auch die Erhöhung der angemessenen Mieten durch das schlüssige Konzept hierfür verantwortlich.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

**2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.509	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Die Stadt Dortmund liegt bei den Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher im Vergleich sowohl 2017 als auch 2018 über dem Durchschnitt. Hieraus kann geschlossen werden, dass sich das Mietniveau in Dortmund auf einem überdurchschnittlichen Niveau befindet. Nach Aussage der Stadt steigen die Mieten in Dortmund seit einigen Jahren kontinuierlich an.

Die fachlichen Weisungen der Stadt dienen neben dem schlüssigen Konzept als Arbeitshilfe für die rechtmäßige Sachbearbeitung der Kosten für Unterkunft und Heizung. In den fachlichen Weisungen ist ausführlich erläutert, wie bei unangemessenen Kosten zu verfahren ist. Nach Feststellung der unangemessenen Kosten erfolgt zunächst eine Prüfung, ob Gründe bekannt sind, die gegen eine Kostensenkung sprechen. Sollte dies nicht der Fall sein, wird eine Wirtschaftlichkeitsprognose gemäß § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II durchgeführt. Wenn ein Umzug wirtschaftlicher wäre, wird der Leistungsbezieher aufgefordert, die Kosten für Unterkunft zu senken. Sollte nach Ablauf von sechs Monaten keine Absenkung der Miete durch den Leistungsbezieher erfolgt sein, wird die Miete vom Jobcenter gekürzt. Die Bemühungen des Leistungsbezieher zur Wohnungssuche werden hierbei regelmäßig nachgehalten.

Die Stadt Dortmund wertet regelmäßig die Verfügbarkeit von Wohnungen am Wohnungsmarkt aus. So erstellt das Amt für Wohnen und Stadterneuerung der Stadt Dortmund in regelmäßigen Abständen einen Wohnungsmarktbericht. Der letzte Bericht ist 2018 erschienen.

Die Stadt Dortmund überprüft zudem beim Vorliegen der Abrechnungen auch die Betriebskosten- und Nebenkosten. Sollte der Leistungsbezieher die Abrechnung nicht eingereicht haben, fordern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters die Abrechnung im Rahmen der Weiterbewilligung an. In den fachlichen Weisungen der Stadt ist genau geregelt, wie mit den Betriebskosten- und Heizkostenabrechnungen umzugehen ist.

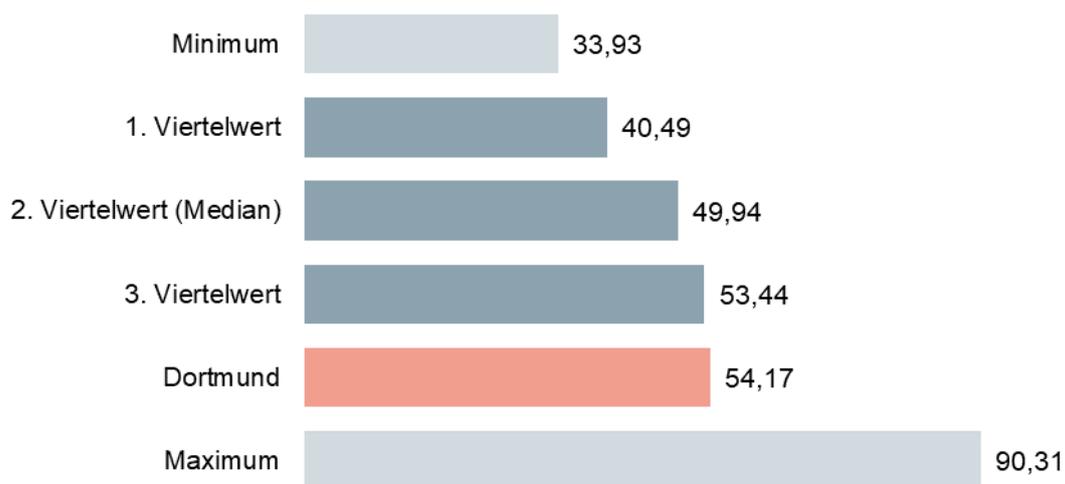
## → Einmalige Leistungen

### → Feststellung

Die fachlichen Weisungen der Stadt für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II dienen als Arbeitshilfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die erlassenen Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausstattungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstaussstattung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

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



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

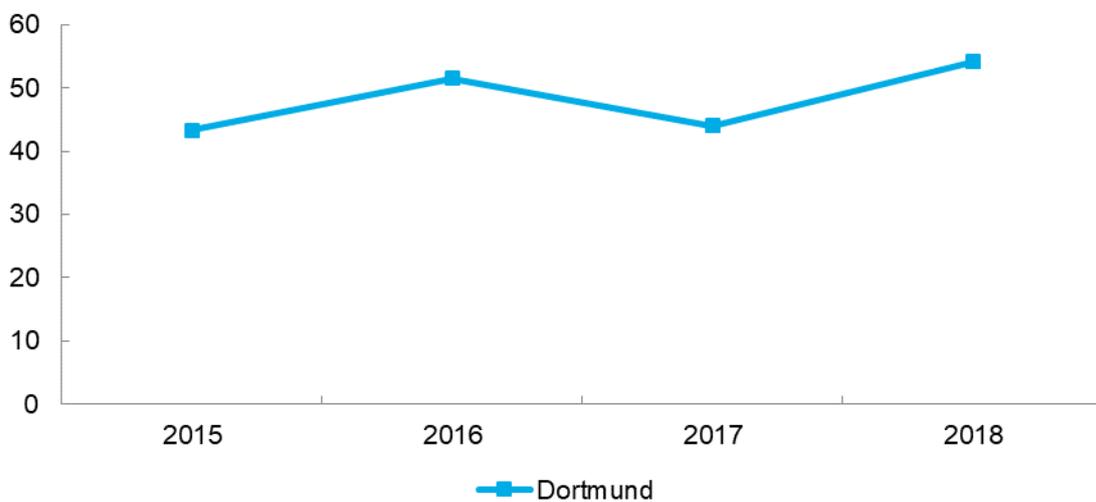


2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,05	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Die Stadt Dortmund gehört 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die einmaligen Beihilfen.

#### Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen für die einmaligen Leistungen in den Jahren 2016 und 2018 am höchsten waren. 2016 lag der Grund in der verstärkten Flüchtlingszuwanderung. Hierdurch kam es zu einem vermehrten Zuzug von Menschen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausrüstung. Die Erhöhung im Jahr 2018 hatte nach Aussage der Stadt mit der Räumung des Wohnkomplexes „Hannibal“ zu tun. Dieser Wohnkomplex wurde im September 2017 geräumt und ist seitdem unbewohnbar. Alle Wohnungen wurden versiegelt und das komplette Gebäude wurde stillgelegt. So hatten viele ehemalige Mieter dieses Hochhauses einen Bedarf an einer neuen Wohnungsausstattung und teilweise auch an Bekleidung.

Die fachlichen Weisungen der Stadt dienen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als gute Arbeitshilfe bei der Bearbeitung der einmaligen Leistungen. Die Stadt Dortmund hat für die Bedarfe für die Wohnungserstausrüstung sowie Bekleidung Einzelpreise ermittelt. Diese werden von der Stadt regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst. Sie dienen als Grundlage für die Pauschalen. Die Staffelung der Pauschalen für die Wohnungserstausrüstung erfolgt nach der Personenzahl der Bedarfsgemeinschaft. Hierbei wird zwischen Ehepaaren mit Kindern und Alleinerziehenden mit Kindern unterschieden. In Einzelfällen geht auch der Außendienst raus und überprüft den beantragten Bedarf. In den fachlichen Weisungen wird darauf hingewiesen, dass

die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist und nicht als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II. Zudem findet eine entsprechende stichprobenartige Überprüfung durch die Externe Revision des Fachbereiches 50 statt.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Dortmund verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.		
F2	Die Stadt Dortmund verfügt über ein schlüssiges Konzept. Diese wurde im Jahr 2019 aktualisiert und dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.		
F3	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher liegen in Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten über dem Durchschnitt. Das lässt darauf schließen, dass das Mietniveau in Dortmund überdurchschnittlich ist. Nach Aussage der Stadt sind die Mieten in Dortmund in den letzten Jahren angestiegen.		
F4	Die fachlichen Weisungen der Stadt bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.		
F5	Die fachlichen Weisungen der Stadt für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II dienen als Arbeitshilfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die erlassenen Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		

## → 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 der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	11
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	15
Strukturen	15
Bilanzkennzahlen	16
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	18
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	22
Reinvestition	24
→ Finanzierung	26

## → Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Dortmund** im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Verkehrsflächen

Der Stadt Dortmund liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung** vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So sollte die vorhandene Kostenrechnung der Systematik der Straßendatenbank entsprechen. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Dortmund definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Das **Aufbruchmanagement** ist bereits weitestgehend digitalisiert, und die Prozesse sind optimiert.

Das Tiefbauamt führt regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Die letzte hat Dortmund in 2017 erstellt. Eine neue Zustandsbewertung soll 2020 erfolgen. Die körperliche Inventur wird entsprechend dieser Ergebnisse vorgenommen.

Seit der Eröffnungsbilanz im Januar 2006 sind in Dortmund steigende Vermögenswerte bei den Verkehrsflächen zu erkennen. Diese Entwicklung resultiert aus einer intensiven Neubautätigkeit der Stadt Dortmund. Die **Reinvestitionen** in den Bestand sind dagegen seit Jahren sehr gering. Dadurch zeigt sich bei den vorhandenen Verkehrsflächen eine starke Überalterung. Dies spiegelt sich in einem hohen **Anlagenabnutzungsgrad** von ca. 85 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch sechs Jahren zum Ende 2017 wider. Demgegenüber zeigt sich der tatsächliche **Zustand der Verkehrsflächen** nach der regelmäßigen Zustandserfassung und –bewertung in einem deutlich besseren Zustand, als es der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Ein zusätzliches Risiko zeigen die geringen **Unterhaltungsaufwendungen** in 2017. Diese liegen bei nur knapp 54 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern vermitteln alle drei Einflussfaktoren – Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch für den Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen und des Vermögens ist damit mittel- und langfristige nicht sichergestellt.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

## → Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

### Datenlage

#### → Feststellung

Die Datenlage der Stadt Dortmund ist in Bezug auf die Flächen der Verkehrswege gut. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt allerdings nicht vor. Eine neue Zustandserfassung wird zurzeit erarbeitet.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Da die Flächen zur Eröffnungsbilanz der **Stadt Dortmund** mit mittleren Breiten errechnet wurden, gibt es noch Differenzen zwischen den Flächen des Tiefbauamtes und des Vermessungs- und Katasteramtes. Diese Ungenauigkeiten werden sukzessive vermessen und korrigiert.

Die Stadt Dortmund hält in ihrer Straßendatenbank viele steuerungsrelevanten Daten vor. Flächendaten, Maße, Aufbau und Funktion der Verkehrsflächen liegen vor. Für Straßen, deren Erstellung lange vor der Einführung der Straßendatenbank liegen, werden die fehlenden Aufbau- und Inventardaten bei entsprechenden Baumaßnahmen ergänzt. Verkehrs- und Inventardaten werden in separaten Dateien geführt. Diese Informationen lassen sich bei Bedarf leicht einholen. Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen, sind nicht Inhalt der aktuellen Straßendatenbank. Auch fehlt die Unterscheidung der Kosten in verschiedene Erhaltungsarten. (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung)

Eine neue Straßendatenbank soll angeschafft werden, die Ausschreibung wird zurzeit erarbeitet. In dieser will die Stadt Dortmund auch die Finanzdaten aller Maßnahmen hinterlegen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte in der neuen Straßendatenbank die Kosten nach Maßnahmen und Erhaltungsart für ein nachhaltigeres Erhaltungsmanagement erfassen.

## Straßendatenbank

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund führt eine Straßendatenbank. Um die Informations- und Auswertungsmöglichkeiten zu erweitern, wird zurzeit eine neue Straßendatenbank entsprechend der spezifischen Anforderungen Dortmunds gesucht.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Dortmund** hat bei der Einführung der Straßendatenbank alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Bei der Erfassung neuer Verkehrsflächen werden auch die Aufbaudaten erfasst. Die neue Straßendatenbank soll vor allem zusätzlich die Finanzdaten beinhalten und auswerten können.

Eine aktuelle Zustandserfassung aus dem Jahr 2017 liegt vor und wurde in die Straßendatenbank eingearbeitet. Die Zustandserfassungen sollen in Zukunft regelmäßig durchgeführt werden, die zeitlichen Abstände stehen zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch nicht fest.

Die Stadt Dortmund hat ihre Straßenkontrolleure entsprechend der Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) fortgebildet. Sie erfassen die Straßenzustände visuell und dokumentieren dies mittels Vermerken und Fotos. Anhand dieser Dokumentationen bewerten die Ingenieure des Tiefbauamtes den Straßenzustand und die Zustandsveränderungen. Eine neue Zustandserfassung durch eine messtechnische Befahrung soll in 2020 erfolgen. Diese befindet sich zurzeit im Ausschreibungsverfahren.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehung werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ausgelöst. Festgestellte Mängel und Schäden sollten direkt beseitigt werden, um u.a. ständig die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen vor. Diese werden zurzeit aktualisiert. Ziel der Straßenbegehung ist es, festgestellte Mängel und Schäden der Verkehrsflächen zu erkennen und zu beheben.

Eine Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen ist nicht nur für das Erhaltungsmanagement notwendig, sondern auch Grundlage der Bewertung für die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren des Anlagevermögens.

Mit der neuen Straßendatenbank möchte das Tiefbauamt auch Berechnungsmodelle für Baumaßnahmen inklusive dem erforderlichen Finanzbedarf erstellen. Dies ist notwendig für den Vergleich verschiedener langfristiger Unterhaltungsstrategien und deren erforderlichen Finanzbedarf.

## Kostenrechnung

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund führt im Tiefbauamt eine Kostenrechnung. Diese ist nicht mit der Straßendatenbank kompatibel. Allerdings lassen sich Auswertungen aus beiden Systemen miteinander verknüpfen.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die Kostenrechnung ermöglicht der **Stadt Dortmund** die detaillierte Betrachtung der Kosten nach Kostenstellen. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung werden in der Kostenrechnung nicht nur investive Erneuerungsmaßnahmen berücksichtigt, sondern auch alle anfallenden Kosten für Erhaltungsmaßnahmen. Das heißt, es werden alle Kostenarten (Vollkosten) erfasst und der Kostenstelle, die diese Leistung verursacht hat, zugeordnet.

Das Tiefbauamt kann genau ermitteln, ob viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand führen und ob es diese Kostenstelle mit einer Erneuerung wirtschaftlich erhält.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Diese können direkt integriert oder über Schnittstellen miteinander verbunden sein. Allerdings sind in der Stadt Dortmund die beiden Systeme unterschiedlich strukturiert und ein Datentransfer in die Anlagenbuchhaltung ist aktuell nicht möglich.

### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die zwei Systeme, Straßendatenbank und Kostenrechnung, aufeinander abzustimmen.

## Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Es fehlt an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Bisher stellt das Tiefbauamt der **Stadt Dortmund** verschiedene Bauprogramme auf. Diese werden zur Mittelanmeldung in der Haushaltsplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet.

### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.

Diese Ziele sollte die Stadt Dortmund durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Dortmund durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

Diese Ziele und Kennzahlen sollte das Tiefbauamt auch in der Praxis zur Steuerung einsetzen. Die Erhaltungsmaßnahmen und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne den möglichen, finanziellen Handlungsrahmen aus dem Blick zu verlieren.

## → Prozessbetrachtung

### Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

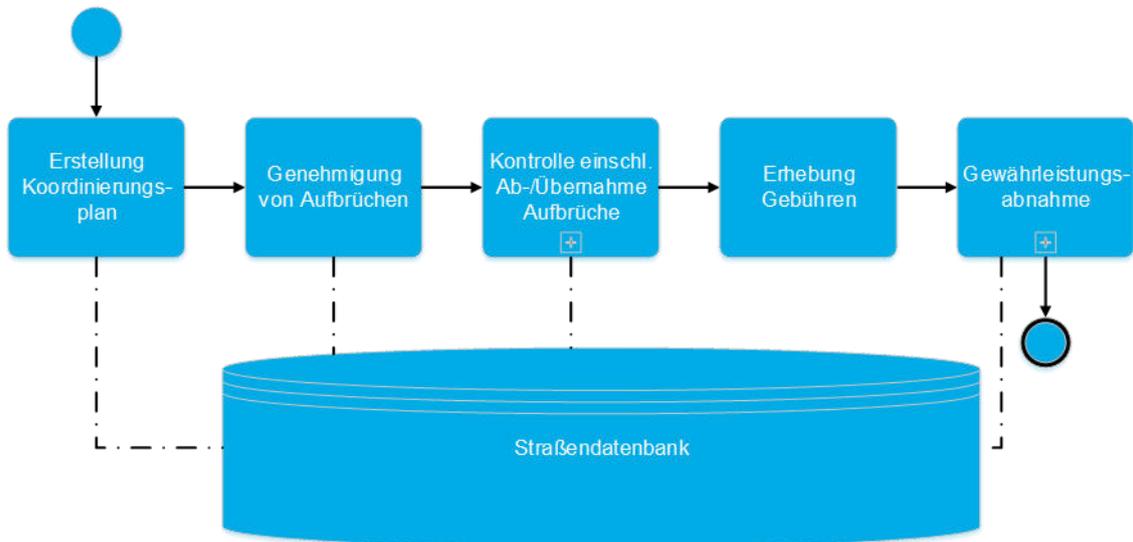
#### → **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Dortmund ist bereits sehr gut aufgestellt. Bisher erfolgt die Koordination und Dokumentation noch in einer gesonderten Software. Das soll mit dem Kauf einer neuen Straßendatenbank integriert werden.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten, erfolgte ein Gespräch mit dem Tiefbauamt der **Stadt Dortmund** auf Basis einer Checkliste. Diese wird einheitlich bei allen 23 kreisfreien Städten verwendet. Über die Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

Die Stadt Dortmund hat das Thema der Aufbrüche auf der Agenda und hat dafür bereits Stellen eingerichtet. Weitere befinden sich zudem im Ausschreibungsverfahren.

In der Stadt Dortmund erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung aller an Aufbrüchen Beteiligten. Es gibt vierteljährliche Treffen mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen und dem Tiefbauamt der Stadt Dortmund. Die Stadt erstellt einen Koordinierungsplan, der die Ergebnisse protokolliert. Dieser wird allen Beteiligten über ein EDV-gestütztes Koordinierungsprogramm zur Verfügung gestellt.

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt das Tiefbauamt bzw. die Bezirksmeisterin/der Bezirksmeister. Die zuständige Mitarbeiterin/der zuständige Mitarbeiter nimmt bereits an den Koordinierungsgesprächen teil. Die Übereinstimmung mit dem Koordinierungsplan wird geprüft und ggf. erfolgt eine Terminverschiebung oder Versagung.

Das Straßenkataster und die Aufbruchsoftware sind nicht kompatibel.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, bei der Datenaufnahme für die neue Straßendatenbank die Aufbruchinformationen einzupflegen.

Das Tiefbauamt der Stadt Dortmund bekommt vor Beginn der Maßnahme eine Baubeginnanzeige. Hierfür erhält der Vorhabenträger mit der Genehmigung einen einheitlichen Vordruck. Dieser Vordruck beinhaltet Name, Adresse und Ansprechpartner der ausführenden Firma. Auch der genaue Ausführungszeitraum ist Inhalt der Baubeginnanzeige. Empfänger der Baubeginnanzeige ist das Tiefbauamt bzw. die Bezirksmeisterin/der Bezirksmeister dieser Aufbruchmaßnahme. Sie/er gleicht die Angaben der Baubeginnanzeige mit der Genehmigung der Aufbruchmaßnahme ab. Sollten sich Differenzen ergeben, werden diese schriftlich geklärt.

Genauere Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs sind bereits als Handlungsanweisungen im Inhalt der Genehmigung. Das Einhalten dieser Vorgaben wird durch unangemeldete Kontrollen nach Ermessen der Bezirksmeisterin/des Bezirksmeisters und nach Baufortschritt geprüft.

Nach Fertigstellung des Aufbruchs erhält die Stadt Dortmund eine Übernahmeanzeige. Die Übernahme erfolgt meist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Die Bezirksmeisterin/der Bezirksmeister der Stadt Dortmund nimmt an diesem Termin teil und übernimmt den Aufbruch, soweit keine Mängel vorliegen. Diese Übernahme wird protokolliert. In der neuen Straßendatenbank wird das Protokoll direkt erfasst. Auch Qualitätskontrollen und Fotos werden zukünftig in der neuen Software hinterlegt.

Ein Wiedervorlagevermerk im Aufbruchmanagement zeigt rechtzeitig den Ablauf der Gewährleistungsfrist an. Sollten bei der Inaugenscheinnahme Mängel erkennbar sein, wird der Vorhabenträger schriftlich zur Beseitigung innerhalb einer konkreten Frist aufgefordert. Diese Mängelbeseitigung wird kontrolliert und in die Software eingearbeitet.

Der Vorhabenträger erhält eine Anzeige der Inaugenscheinnahme mit der Entlassung aus der Gewährleistung oder eine Aufforderung zur Mängelbeseitigung innerhalb einer erneuten Frist. Nach der ordnungsgemäßen Mängelbeseitigung erhält der Vorhabenträger die Entlassung aus der Gewährleistung. Auch dieser Prozess wird im Aufbruchmanagement hinterlegt.

→ **Feststellung**

Das gesamte Aufbruchmanagement soll, laut Auskunft des Tiefbauamtes, in der neuen Straßendatenbank integriert werden.

## Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

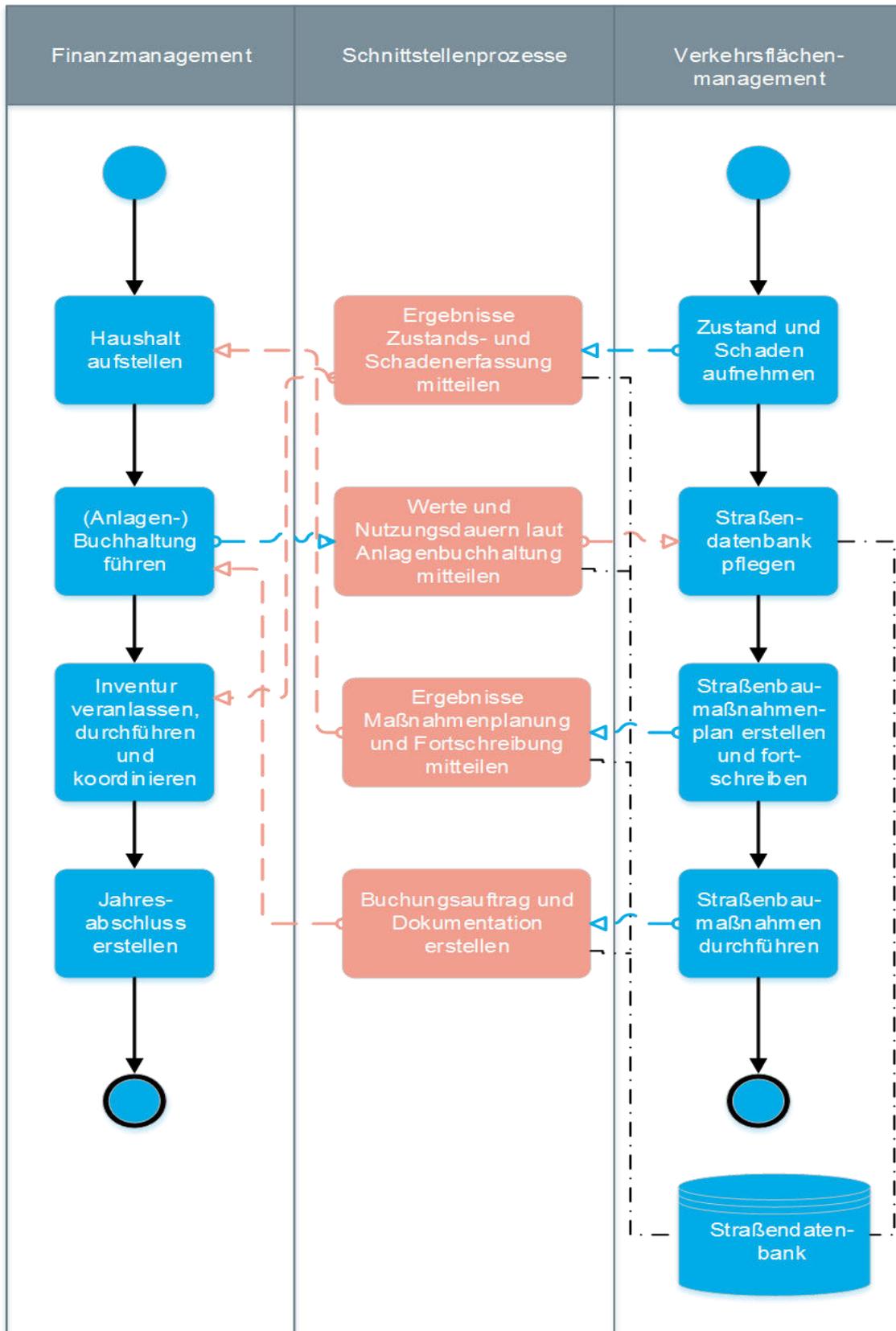
→ **Feststellung**

Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Dortmund zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

### Schnittstellenprozess



Um den Ablauf der verschiedenen Schnittstellen zu hinterfragen, erfolgte ein Gespräch mit dem Tiefbauamt und der Anlagenbuchhaltung der **Stadt Dortmund**. Die gpaNRW verwendet hierfür eine landesweit einheitliche Checkliste.

Die Anlagegüter Verkehrsflächen der Stadt Dortmund stimmen nicht mit den gebildeten Abschnitten der Straßendatenbank überein. Die Straßendatenbank ist wesentlich detaillierter aufgeteilt als die Anlagenbuchhaltung. Allerdings lassen sich die Abschnitte der Straßendatenbank den Anlagegütern der Anlagenbuchhaltung zuordnen.

Für die Anlagenbuchhaltung hat die Stadt Dortmund die ganze Straße als ein Anlagegut erfasst. In der Straßendatenbank besteht eine Straße aus vielen Abschnitten. Die Summe der Abschnitte entsprechen dem Anlagegut Straße.

Die Anlagenbuchhaltung hat keinen Zugriff auf die Straßendatenbank. Es zeigte sich bisher keine Notwendigkeit dafür, möglich wäre es allerdings, diesen Zugriff einzurichten. Das Tiefbauamt kann jedoch das Rechnungswesen einsehen.

Seit der Eröffnungsbilanz zum Januar 2006 hat die Stadt Dortmund weitere körperliche Inventuren der Verkehrsflächen durchgeführt. Weitergehende Hinweise zu diesem Thema siehe Abschnitt Steuerung, Straßendatenbank.

Die Stadt Dortmund hat verschiedene Inventurverfügungen erlassen. Darin ist geregelt, wer die Erfassung und Bewertung durchführt. In diesem Fall das Tiefbauamt. Diese Verfügungen sind bei einer künftigen körperlichen Inventur zu berücksichtigen. Die Wertanpassungen werden nach der Bewertung bei der körperlichen Inventur an die Anlagenbuchhaltung als Veränderungsmeldung weitergegeben.

Wenn diese Daten auch in die Straßendatenbank eingepflegt werden, lässt sich ein datengestütztes Erhaltungsmanagement aufstellen. Die Ergebnisse fließen dann in die Maßnahmenplanung ein und werden dem Finanzmanagement im Rahmen der Haushaltsanmeldung übersandt.

Durchgeführte investive Maßnahmen übernimmt die Anlagenbuchhaltung über die zugesandten Buchungsbelege. Diese fließen als Wertsteigerung in die jährliche Buchinventur ein.

Zurzeit werden nur Änderungsmeldungen durch erfolgte Instandsetzungen oder Neubauten der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt und in der Straßendatenbank aktualisiert. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit dem Finanzmanagement. Unterjährige Anpassungen des Haushaltsplans werden bilateral ausgetauscht und über den Mittelabfluss festgestellt. Wertveränderungen durch vorzeitigen Wertverlust erfasst die Anlagenbuchhaltung nicht.

→ **Feststellung**

Buchhalterische Überlegungen fließen nicht in die Entscheidung der Maßnahmenplanung der Stadt Dortmund mit ein. Hier ist das dringende Erfordernis der Entscheidungsrahmen. Rückstellungen für nicht durchgeführte Instandhaltungen werden mit dem Finanzmanagement abgestimmt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die Maßnahmen auf Basis der noch zu erstellenden neuen Zustandserfassung zu planen.

Die notwendige Dokumentation für die Buchinventur wird den Buchungsbelegen beigelegt und auch dort archiviert.

Ein Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank erfolgt wegen der unterschiedlichen Anlagenteile nicht.

## → Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### Strukturen

#### → Feststellung

Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem nur leicht überdurchschnittlichen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dortmund weder belastend noch begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.087	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	33,68	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	7,03	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die **Stadt Dortmund** ist flächen- und einwohnermäßig die drittgrößte Stadt aller kreisfreien Städte in NRW.

Das Tiefbauamt der Stadt Dortmund unterhält auf dem 281 qkm großen Gemeindegebiet mehr als 18 Mio. qm Straßen und ca. 1 Mio. qm befestigte Wirtschaftswege. Durch die Nähe der Bundesautobahnen A1, A2, A40 und A45 ist eine gute Verbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Dortmund führenden Straßen werden, bis auf wenige Ausnahmen (B1, B54 und B236), dadurch nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Neben der Verkehrsfläche gesamt kann auch die Flächenart und Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit etwas über fünf Prozent nur einen geringen Anteil an der Verkehrsfläche. Mehr als die Hälfte der Verkehrsfläche entfällt auf die Anlieger- und Wohnstraßen und ca. 19 Prozent auf die Hauptverkehrsstraßen. Die Haupteerschließungsstraßen sind mit einem Anteil von 20 Prozent an der Verkehrsfläche ebenfalls von Bedeutung. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen.

## Bilanzkennzahlen

### → Feststellung

Der Bilanzwert Verkehrsflächen der Stadt Dortmund hat sich seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 um rund 97 Mio. Euro (57 Prozent) vermehrt.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2017 hat die **Stadt Dortmund** Verkehrsflächen in Höhe von knapp 227 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 41 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Die Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht, wie im Teilbericht Finanzen, die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	3,95	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	11,50	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der Stadt Dortmund ist stark beeinflusst durch zahlreiche Ausgliederungen.

Die Höhe des Bilanzwertes je qm Verkehrsfläche ist bei den Vergleichskommunen sehr unterschiedlich und von folgenden Faktoren abhängig:

- der Bewertungsstrategie,
- den Herstellungskosten,
- der gewählten Gesamtnutzungsdauer,
- der noch verbleibenden Restnutzungsdauer und
- der Investitionstätigkeit.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Dortmund einheitlich 40 Jahre Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Damit hat sie sich für eine unterdurchschnittliche Nutzungsdauer entschieden. Das Vermögen verliert schneller an Wert und die jährlichen Abschreibungen fallen höher aus. Es weist im Vergleichsjahr 2017 noch eine Restnutzungsdauer von ca. sechs Jahren auf.

Die Stadt Dortmund konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen in den letzten Jahren durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten und sogar steigern. Sie war Pilotkommune für die Einführung von NKF und hat daher bereits zum Januar 2006 eine Eröffnungsbilanz

aufgestellt. Das Bilanzvermögen Verkehrsflächen wurde seit der Eröffnungsbilanz um rund 78 Mio. Euro (52 Prozent) vermehrt. Die gpaNRW geht auf diese Entwicklung im Folgenden näher ein.

**Bilanzwert Verkehrsflächen 2006 – 2017 in Euro**

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsflächen	148.988.222	188.437.778	201.184.102	229.434.816	231.028.802	220.225.436	226.855.687
Anlagen im Bau - Verkehrsflächen	22.131.075	27.283.675	36.362.318	17.988.692	18.924.853	39.502.666	41.240.509
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	171.119.297	215.721.453	237.546.420	247.423.508	249.953.654	259.728.102	268.096.196

Die Werte der Anlagen im Bau zeigen eine rege Neubautätigkeit in Dortmund. Wenn diese Anlagen im Bau fertig gestellt sind und in die Anlagenbuchhaltung als Verkehrsflächen übernommen werden, steigern sie den Bilanzwert der Verkehrsflächen erheblich. Da bereits zur Eröffnungsbilanz viele Verkehrsflächen abgeschrieben waren, verursachen die regelmäßigen Abschreibungen nur noch geringe Wertverluste.

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen haben das Vermögen in Dortmund also im Wert mehr gesteigert als durch regelmäßige Abschreibungen oder Anlagenabgänge ein Vermögensverlust entstanden ist.

Die Stadt Dortmund hat in den letzten Jahren viele neue Verkehrsflächen geschaffen. Bereits in der letzten Prüfung wurde eine durchschnittliche Investitionsquote von 153 Prozent der Jahre 2008 bis 2011 festgestellt. Auch in dieser Prüfung liegt das Vier-Jahres-Mittel bei fast 98 Prozent. Diese Investitionstätigkeit erklärt die steigenden Bilanzwerte.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

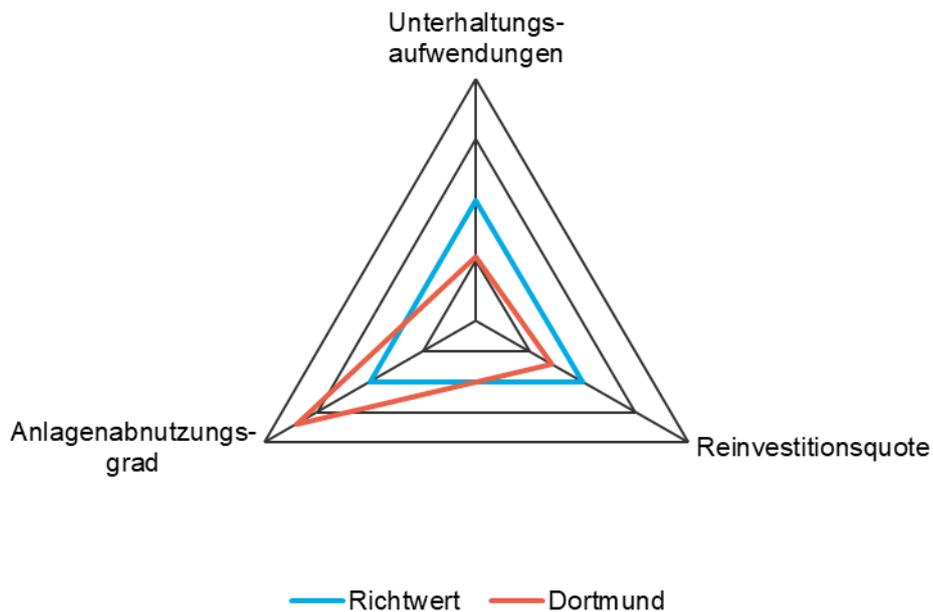
Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m<sup>2</sup> zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStr-Kom – Ausgabe 2019).

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Dortmund** gegenübergestellt.

## Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Kommune
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,70
Reinvestitionsquote in Prozent	100	71,5
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	85,00

Die getrennte Betrachtung der Einflussfaktoren zeigt die Hintergründe für die Positionierung der Stadt Dortmund. Für ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement sind die Wechselwirkungen der drei Einflussfaktoren zueinander wichtig.

## Alter und Zustand

### → Feststellung

Das Verkehrsflächenvermögen der Stadt Dortmund zeigt eine sehr starke bilanzielle Überalterung.

Dortmund hat 2017 eine Zustandserfassung und –bewertung erstellt. Der Zustand 2017 zeigt sich viel positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Die **Stadt Dortmund** hat für ihre Verkehrsflächen einheitliche Nutzungsdauern von 40 Jahren für neues Vermögen festgelegt. Im Vergleichsjahr 2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei ungefähr sechs Jahren.

### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	85,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



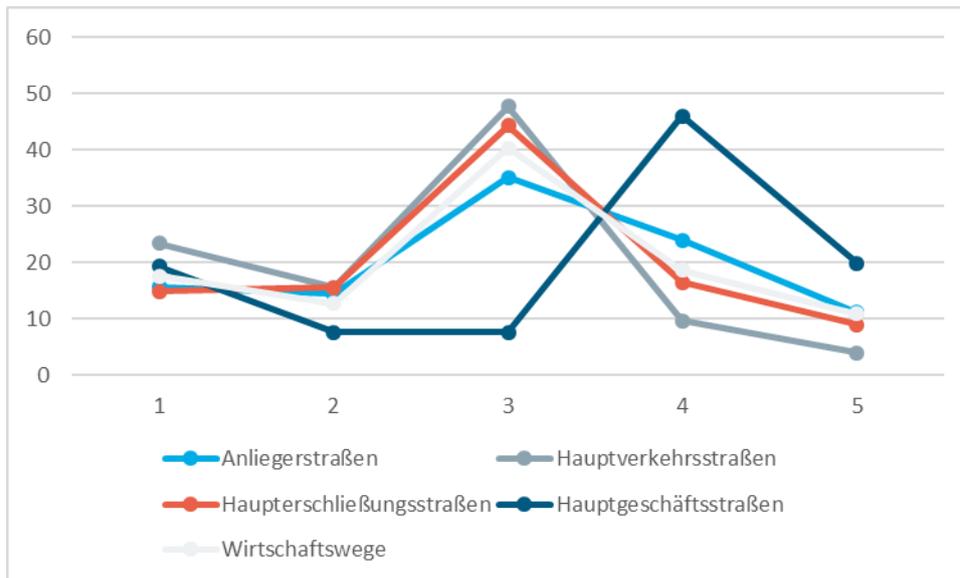
Der sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der Bilanzwert der Verkehrsflächen im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten den Minimumwert abbildet. Die Verkehrsflächen sind im Durchschnitt sehr viel älter als in den meisten Vergleichskommunen. Der Anlagenabnutzungsgrad betrug bei der letzten Prüfung 2011 auch nur noch 73 Prozent. Beeinflusst wird die geringe Restnutzungsdauer von einer Gesamtnutzungsdauer am unteren Zeitrahmen.

Schon zur Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 bewertete die Stadt Dortmund viele Verkehrsflächen nur noch mit einem Erinnerungswert. In 2019 sind bereits dreiviertel aller Abschnitte zu 100 Prozent abgeschrieben.

Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen liefert eine Zustandserfassung mit Einteilung in Zustandsklassen.

Die Stadt Dortmund hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2006 ermitteln und bewerten lassen. Eine aktuelle Zustandserfassung wurde im Jahr 2017 erstellt.

### Zustandsverteilung Straßenarten Verkehrsflächen 2017



### Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent

	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
Anliegerstraßen	16	14	35	24	11
Hauptverkehrsstraßen	23	16	47	10	4
Haupterschließungsstraßen	15	16	44	16	9
Hauptgeschäftsstraßen	20	7	7	46	20
Wirtschaftswege	18	13	40	18	11

Außer bei den Hauptgeschäftsstraßen befinden sich die größten Flächenanteile der **Stadt Dortmund** in der Schadensklasse 3.

Ein Vergleich zu den Zustandsverteilungen der Jahre 2006 und 2010 ist nicht machbar. Dortmund hat diese noch mit 6 Zustandsklassen erstellt. Aber die Tendenz ist ähnlich. Die meisten Flächen lagen in Zustandsklasse 3 und 4. In den Zustandsklassen 5 und 6 befanden sich 2006 nur sieben Prozent und 2010 nur neun Prozent der Flächen. Das ist in 2017 in der Zustandsklasse 5 mit wieder neun Prozent ungefähr gleichgeblieben.

Die Zustandsermittlung weicht allerdings erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren deutlich unter der tatsächlichen, technischen Nutzungsdauer liegt. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.

**Unterhaltung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich der Zustand der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert der FGSV von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Dortmund** hat im Jahr 2017 knapp 13,8 Mio. Euro Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen gebucht.

**Unterhaltungsaufwendungen 2017**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,70	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die Stadt Dortmund setzt mit den 0,70 Euro je qm Verkehrsfläche nur etwas mehr als die Hälfte der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da die aktuelle Zustandserfassung der Stadt Dortmund einen ungefähr ausgewogenen Zustand zeigt, sollten sich die Unterhaltungsaufwendungen nahe dem Richtwert bewegen.

Neben der absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tiefergehende Betrachtung von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte mit der Einführung der neuen Straßendatenbank auch die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen einpflegen. Dies ermöglicht eine differenzierte Betrachtung, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

**Erhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 – 2017 (nur Eigen- und Fremdleistungen)**

2014	2015	2016	2017
8.789.822	9.755.285	10.583.795	13.354.926

Die Zeitreihenbetrachtung der Erhaltungsaufwendungen der **Stadt Dortmund** zeigt, dass im Betrachtungsjahr 2017 die meisten Aufwendungen für Verkehrsflächen angefallen sind. Nach Auskunft des Dortmunder Tiefbauamtes wurden nicht mehr oder größere Maßnahmen durchgeführt. Hier zeigt sich vor allem die allgemeine Preissteigerung im Tiefbaubereich. Durch die momentane Wirtschaftslage sind die Preise für Bauleistungen extrem gestiegen. Auch ist es sehr schwer, Firmen zur Abgabe von Angeboten bei öffentlichen Ausschreibungen zu bewegen.

Die Stadt Dortmund hat bereits 2013 auf die nicht auskömmlichen Unterhaltungsmaßnahmen reagiert und im Rahmen der Infrastrukturoffensive die Budgets erhöht. Für die Unterhaltung der Verkehrsflächen im Vergleichsjahr 2017 wurde das Budget über 80 Prozent gegenüber der letzten Prüfung 2011 aufgestockt. Trotzdem beträgt der Ressourceneinsatz nur knapp 54 Prozent des empfohlenen Richtwertes.

Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittelfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, den Zustand zu erhalten und damit eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt eine langfristige Planung des Ressourceneinsatzes voraus. Im Fokus sollten die wirtschaftlichen und technischen Indikatoren stehen. Geringe Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht gesehen führt dies jedoch zu Mehrbelastungen. Umfangreiche Maßnahmen muss Dortmund früher durchführen.

Für eine wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt die FGSV die Konzentration des kommunalen Bauhofes auf die betriebliche Erhaltung.

### Anteil Eigenleistungen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	55,24	0,00	5,74	55,81	69,98	82,84	18

→ **Feststellung**

Der kommunale Bauhof der Stadt Dortmund erbringt mehr als die Hälfte aller Erhaltungsleistungen selber.

Eine Betrachtung, ob es sich um betriebliche Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung handelt, lässt sich durch die Art der Dokumentation nicht ermitteln. Alle weiteren Leistungen werden ausgeschrieben und an externe Firmen vergeben.

Die Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sollten wegen des Umfangs der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Knowhows möglichst Fremdunternehmen erbringen. Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen sind Investitionen und werden hier nicht betrachtet.

→ **Empfehlung**

Für die Auswertung des Leistungsspektrums des kommunalen Bauhofes und zur Betrachtung, ob bauliche Erhaltung oder nachhaltige Instandhaltung bzw. Instandsetzung erfolgt sind, empfiehlt die gpaNRW der Stadt Dortmund eine detaillierte Erfassung der erbrachten Leistungen. Der kommunale Bauhof sollte sich auf die betriebliche Erhaltung, kleinere Instandhaltungen und nur wenige Instandsetzungen konzentrieren.

### Reinvestition

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionsquote 2017 erscheint mit 71 Prozent recht hoch, der Vier-Jahres-Durchschnitt liegt jedoch nur bei 59 Prozent. Diese Quoten sind auf Dauer zu gering für den Wertehalt.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Dortmund** hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2017 nur wenig neues Verkehrsvermögen durch Investitionen geschaffen.

Im Betrachtungsjahr 2017 hat die Stadt Dortmund knapp 7,5 Mio. Euro investive Mittel für bestehendes Vermögen verwendet. Dagegen stehen Abschreibungen von rund 9,5 Mio. Euro und Verluste aus Anlagenabgängen von ca. 930.000 Euro.

## Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	71,47	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Für 2017 beträgt die Reinvestitionsquote der Verkehrsflächen etwas über 71 Prozent, in der Vier-Jahres-Betrachtung 2014 bis 2017 reduziert sich diese Kennzahl auf nur 59 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte die Reinvestitionsquote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent besteht Vermögensverzehr.

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Ein Vergleich mit der letzten Prüfung kann nicht erfolgen. Die Stadt Dortmund konnte 2011 die Reinvestitionen nicht von den gesamten Investitionen trennen.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies kann Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich machen.

### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.

Nach Auskunft des Tiefbauamtes der Stadt Dortmund liegen die notwendigen Finanzmittel für eine ausreichende Unterhaltung und die notwendigen Reinvestitionen vor. Allerdings sind die notwendigen Maßnahmen zurzeit mit den vorhandenen Personalressourcen und aufgrund der Schwierigkeit, entsprechende Firmen am Markt zu finden, nicht umzusetzen.

## → Finanzierung

### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund schöpft in ihren Beitragssatzungen die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus. In der Praxis kommen diese allerdings nur in geringem Umfang zur Anwendung. Der städtische Haushalt profitiert vergleichsweise gering von der Finanzierung aus Beiträgen.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Im Betrachtungszeitraum refinanziert die Stadt **Dortmund** durchschnittlich 8,6 Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein deutlich unterdurchschnittlicher Wert. Die Stadt gehört durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Quote.

### **Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)**

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2011. Dies wurde zuletzt am 13.05.2016 geändert. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistungen ist möglich und wird auch praktiziert. 2018 hat die Stadt vier Straßenbaumaßnahmen nach BauGB abgerechnet.

Neben den Erschließungsbeiträgen nutzt die Stadt Erschließungsverträge als Finanzierungsinstrument. Durch derartige Vereinbarungen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand zu 100 Prozent zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertrages verbleibt bei der Stadt.

### **Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)**

Die Stadt Dortmund hat ihre Satzung zur Erhebung von KAG-Beiträgen 2012 neu gefasst. Darin ist die Beteiligung der Beitragspflichtigen festgelegt. Diese liegt im mittleren bis oberen Bereich der vom Städte- und Gemeindebund empfohlenen Spannweite. 2018 hat die Stadt 14 Maßnahmen nach dem KAG abgerechnet. Eine Vorfinanzierung über Vorausleistungen ist möglich und wird regelmäßig angewendet. Dortmund hat damit gute rechtlichen Rahmenbedingungen zur Beitragsfinanzierung von Investitionen zur Straßenerneuerung geschaffen.

Dies gilt grundsätzlich auch für die Wirtschaftswege. Die städtische Satzung sieht dafür eine Beteiligung der Anlieger von 70 Prozent vor. In den letzten Jahren wurden jedoch keine derartigen Maßnahmen durchgeführt und abgerechnet.

Die Stadt Dortmund hat in den letzten Jahren ihre Investitionen in das Straßenvermögen ausgeweitet. Der beitragsfinanzierte Straßenbau hat dabei nicht die höchste Umsetzungspriorität. Dies liegt auch daran, dass qualifiziertes Personal zur Planung und Begleitung von Baumaßnahmen knapp ist. Zudem sind die Kapazitäten der Baufirmen begrenzt. Die Stadt setzt die begrenzten Ressourcen daher vorrangig in Maßnahmen ein, die durch Förderprogramme finanziert werden können.

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Stadt Dortmund in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Verkehrsflächen**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Datenlage der Stadt Dortmund ist in Bezug auf die Flächen der Verkehrswege gut. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt allerdings nicht vor. Eine neue Zustandserfassung wird zurzeit erarbeitet.	E1	Die Stadt Dortmund sollte in der neuen Straßendatenbank die Kosten nach Maßnahmen und Erhaltungsart für ein nachhaltigeres Erhaltungsmanagement erfassen.
F2	Die Stadt Dortmund führt eine Straßendatenbank. Um die Informations- und Auswertungsmöglichkeiten zu erweitern, wird zurzeit eine neue Straßendatenbank entsprechend der spezifischen Anforderungen Dortmunds gesucht.		
F3	Die Stadt Dortmund führt im Tiefbauamt eine Kostenrechnung. Diese ist nicht mit der Straßendatenbank kompatibel. Allerdings lassen sich Auswertungen aus beiden Systemen miteinander verknüpfen.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die zwei Systeme, Straßendatenbank und Kostenrechnung, aufeinander abzustimmen.
F4	Die Stadt Dortmund hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Es fehlt an einer Gesamtstrategie mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E4.2	Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Dortmund durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dortmund ist bereits sehr gut aufgestellt. Bisher erfolgt die Koordination und Dokumentation noch in einer gesonderten Software. Das soll mit dem Kauf einer neuen Straßendatenbank integriert werden.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, bei der Datenaufnahme für die neue Straßendatenbank die Aufbruchinformationen einzupflegen.
F6	Das gesamte Aufbruchmanagement soll, laut Auskunft des Tiefbauamtes, in der neuen Straßendatenbank integriert werden.		
F7	Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Dortmund zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Buchhalterische Überlegungen fließen nicht in die Entscheidung der Maßnahmenplanung der Stadt Dortmund mit ein. Hier ist das dringende Erfordernis der Entscheidungsrahmen. Rückstellungen für nicht durchgeführte Instandhaltungen werden mit dem Finanzmanagement abgestimmt.	E8	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die Maßnahmen auf Basis der noch zu erstellenden neuen Zustandserfassung zu planen.
F9	Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem nur leicht überdurchschnittlichen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dortmund weder belastend noch begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen.		
F10	Der Bilanzwert Verkehrsflächen der Stadt Dortmund hat sich seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 um rund 97 Mio. Euro (57 Prozent) vermehrt.		
F11	Das Verkehrsflächenvermögen der Stadt Dortmund zeigt eine sehr starke bilanzielle Überalterung. Dortmund hat 2017 eine Zustandserfassung und –bewertung erstellt. Der Zustand 2017 zeigt sich viel positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt.	E11	Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.
F12	Die Stadt Dortmund wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich der Zustand der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.	E12.1	Die Stadt Dortmund sollte mit der Einführung der neuen Straßendatenbank auch die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen einpflegen. Dies ermöglicht eine differenzierte Betrachtung, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E12.2	Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, den Zustand zu erhalten und damit eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen.
F13	Der kommunale Bauhof der Stadt Dortmund erbringt mehr als die Hälfte aller Erhaltungsleistungen selber.	E13	Für die Auswertung des Leistungsspektrums des kommunalen Bauhofes und zur Betrachtung ob bauliche Erhaltung oder nachhaltige Instandhaltung bzw. Instandsetzung erfolgt sind, empfiehlt die gpaNRW der Stadt Dortmund eine detaillierte Erfassung der erbrachten Leistungen. Der kommunale Bauhof sollte sich auf die betriebliche Erhaltung, kleinere Instandhaltungen und nur wenige Instandsetzungen konzentrieren.
F14	Die Reinvestitionsquote 2017 erscheint mit 71 Prozent recht hoch, der Vier-Jahres-Durchschnitt liegt jedoch nur bei 59 Prozent. Diese Quoten sind auf Dauer zu gering für den Werterhalt.	E14	Die Stadt Dortmund sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.
F15	Die Stadt Dortmund schöpft in ihren Beitragssatzungen die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus. In der Praxis kommen diese allerdings nur in geringem Umfang zur		

	Feststellung		Empfehlung
	Anwendung. Der städtische Haushalt profitiert vergleichsweise gering von der Finanzierung aus Beiträgen.		

## → 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

*Friedhofswesen der Stadt Dortmund im  
Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	8
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	9
→ Gebühren	10
→ Flächenmanagement	14
Ausgangslage	14
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	15
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	16
→ Grünpflege	19
Ausgangslage	19
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	20
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

## → Managementübersicht

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

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

### Friedhofswesen

Der Stadt Dortmund liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung des Friedhofswesens** vor. Strategische Ziele definiert sie über angestrebte Fallzahlen und stabile Gebühren in den Wirtschaftsplänen des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Daraus ergeben sich die operativen Ziele eines nachfrageorientierten Angebots, Gebührenstabilität und der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Über gezielte **Öffentlichkeitsarbeit** macht Dortmund das Angebot den Bürgerinnen und Bürgern bekannt.

Die Stadt Dortmund verzichtet bei den **Friedhofsgebühren** aufgrund der örtlichen Wettbewerbssituation bewusst auf eine volle Kostendeckung. Besonders bei den Trauerhallen erwartet Dortmund eine weiter sinkende Nachfrage im Falle kostendeckender Gebühren. Die Kalkulationsgrundlage der Gebühren basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen.

Das **Flächenmanagement** der Stadt Dortmund im Friedhofswesen wird durch Größe, Alter, Klimaaspekte und denkmalpflegerische Auflagen in den Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Durch die Struktur der relativ alten Friedhöfe mit Parkcharakter gibt es in Dortmund immer wieder viele Freiflächen und unbelegte Grabstellen. Gleichwohl sollte die Stadt Dortmund bestrebt sein, die Wirtschaftlichkeit ihrer Friedhöfe neben nachfrageorientierten Angeboten auch durch weitergehende Maßnahmen zur Flächenanpassung zu verbessern. Exemplarisch seien hier insbesondere Strategien zur Konzentration der Belegung innerhalb aktiver Grabfelder genannt. Das Angebot der Stadt Dortmund umfasst viele neue Grabarten. Die Auslastung der kommunalen Friedhöfe ist im interkommunalen Vergleich gering. Da sich die Prognosen der Bevölkerungsentwicklung steigend und der Sterbefälle bis 2040 leicht sinkend zeigen, ist auch in Zukunft mit keiner besseren Auslastung der kommunalen Friedhöfe zu rechnen.

Die **Grünpflege** auf den kommunalen Friedhöfen stellt sich vergleichsweise günstig dar. Die Flächen sind sehr pflegearm angelegt. Die Kosten der Baumpflege und –kontrolle sind durch den alten Bestand überdurchschnittlich. Die Zuordnung der Friedhofsgärtner zu bestimmten Friedhofsbezirken hat sich als effektiv erwiesen.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

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

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v. g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

## → Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

### → Feststellung

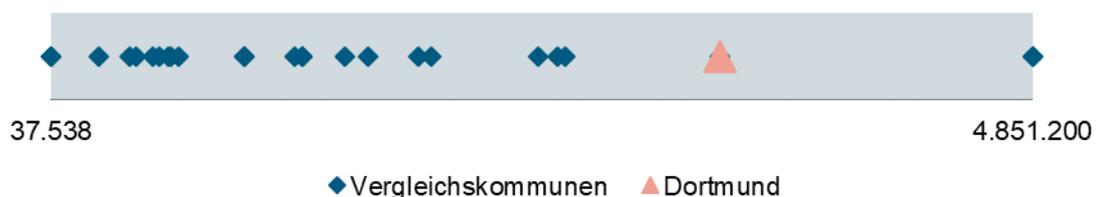
Durch die Lage der Stadt Dortmund im Ruhrgebiet und die verdichtete Bebauung haben die kommunalen Friedhöfe neben den Bestattungen eine große Bedeutung für die innerstädtische Naherholung der Bürgerinnen und Bürger. Auch berücksichtigt das Klimakonzept der Stadt die kommunalen Friedhöfe als Frischluftschneise und Luftverbesserer.

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

### Strukturzahlen Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	32	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	3.320.000	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23

### Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm 2017



Bei diesen Strukturdaten wird deutlich, dass die kreisfreien Städte in sehr unterschiedlichem Umfang kommunale Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Die **Stadt Dortmund** gehört zu den kreisfreien Städten mit einem großen Angebot an Friedhöfen. Zusätzlich zu den kommunalen Friedhöfen gibt es weitere 33 konfessionelle und drei private Friedhöfe in Dortmund mit insgesamt ca. 70 ha Flächen.

### Allgemeine Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	47,34	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	227	114	180	275	423	878	23

Als dicht bebaute Ruhrgebietsstadt kann die **Stadt Dortmund** nur unterdurchschnittlich viel Grün- und Erholungsflächen zur Verfügung stellen. In diesen Kennzahlen sind die Friedhofsflächen bereits enthalten.

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	68,32	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,45	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23

Der Anteil der kommunalen Bestattungen der **Stadt Dortmund** ist vor dem Hintergrund der vielen städtischen Friedhöfe und deren Flächen eher gering. Das zeigt auch die Kennzahl kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche.

#### → Feststellung

2017 wurden rd. 68 Prozent der Sterbefälle in Dortmund auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.

Das Friedhofswesen der Stadt Dortmund lässt sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Viele denkmalgeschützte Gräber und Grabsteine sind Zeugen der Stadtgeschichte. Die Dortmunder Friedhöfe zeigen die Stadt- und Kulturgeschichte, aber auch Sehenswürdigkeiten der Garten- und Bauarchitektur befinden sich auf den alten Friedhöfen. Geschlossene jüdische Friedhöfe zeugen ebenso von der Stadtgeschichte wie die über 11.000 Kriegsgräber. Auch an das vergangene Zeitalter der Stahlindustrie wird durch zahlreiche Anlagen, die im Gedenken an frühere Unglücke auf Dortmunder Zechen errichtet wurden, erinnert.

Zusätzlich übernehmen die Friedhöfe, besonders in einer verdichteten Ruhrgebietsstadt wie Dortmund, auch eine zentrale Rolle im städtischen Klimaschutz. Ökologische Funktionen, wie Heimat vieler Tier- und Pflanzenarten, Verbesserung des Stadtklimas und Erholungsgebiet für die Stadtbevölkerung machen die Friedhöfe zu wichtigen Zonen der Stadtplanung.

Bis 1998 gab es die Einteilung in Bezirks- und Stadteilfriedhöfen. Sie unterscheiden sich vor allem in der Größe und damit auch der Anzahl der stattfindenden Bestattungen. Heute stuft die Stadt Dortmund alle kommunalen Friedhöfe gleichrangig ein.

## → Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

### Strukturen und Prozesse

#### → Feststellung

Das Friedhofswesen der Stadt Dortmund ist in einem Eigenbetrieb zentralisiert. Hier sind alle Aufgaben und Verantwortlichkeiten gebündelt und klar geregelt.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Dortmund** ist im Dezernat 7 der Eigenbetrieb „Friedhöfe Dortmund“. Dieser erbringt die gesamten Aufgaben für Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege der Friedhöfe sowie Verwaltungsaufgaben mit Antrags- und Bescheidsbearbeitung sowie die Gebührenkalkulation eigenständig. Der Informationsfluss ist weitestgehend digitalisiert. Mit Informations- und Schnittstellenverlusten ist daher nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund am Hauptfriedhof zur Verfügung. Weitere Ansprechpartner gibt es vor Ort auf den größeren Friedhöfen.

### Strategische und operative Ausrichtung

#### → Feststellung

Im beschlossenen Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund sind angestrebte Fallzahlen und festgelegte Gebührensätze aufgeführt. Über diese Zielvorgaben beschließt der Eigenbetrieb operative Maßnahmen. Friedhofsschließungen sieht die Verwaltungsführung bislang nicht vor. Soweit die Stadt Dortmund oder deren Tochtergesellschaften Dienstleistungen oder Produkte zur Aufgabenerfüllung anbieten, besteht ein Kontrahierungszwang.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Eine der strategischen Ausrichtungen des Friedhofswesens der **Stadt Dortmund** ist ein umfassendes Angebot bei konkurrenzfähigen Gebühren für alle Bürgerinnen und Bürgern. Hierfür definiert der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund Plan-Fallzahlen. Diese sollen mit stabilen, konkurrenzfähigen Gebühren erreicht werden.

Intern im Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund geführte Kennzahlen zeigen die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit zusammenhängenden Flächenbedarf. Mit diesen Kennzahlen passt der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund sein Angebot dem Bedarf und den aktuellen Entwicklungen an. Neue Grabformen werden auf den vorhandenen Flächen angeboten wie z.B. Gräber an Obstbäumen.

Durch die anvisierten Fallzahlen und stabilen Gebühren ist die Ausrichtung im Friedhofswesen der Stadt Dortmund vorgegeben. Die momentanen Gebühren lassen sich nur über eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und optimierte Friedhofsbewirtschaftung erreichen. Flächen, die nicht oder nicht mehr originär dem Friedhofszweck dienen, wurden bereits der Stadt zurückgegeben.

## Datenlage/ IT

### → **Feststellung**

Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen dem Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Friedhofspläne werden in einem Geodaten-System gepflegt. Eine Schnittstelle zwischen Geodaten-System und Friedhofssoftware liegt vor, ebenso eine Schnittstelle von der Friedhofssoftware zum Finanzsystem der Stadt.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grundsätzlich über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt der Eigenbetrieb Friedhöfe der **Stadt Dortmund** eine Friedhofssoftware ein. Über diese Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten bearbeitet und der laufende Schriftverkehr geführt. Eine Aufnahme aller Friedhöfe mit genauen Flächen-, Nutzungs- und Bepflanzungsangaben liegt Geodaten-gestützt vor. Mit diesen Daten stehen aussagekräftige Informationen und Friedhofspläne für die optimierte Steuerung zur Verfügung.

## Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund nutzt die Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Um den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot des Friedhofswesens näher zu bringen, nutzt die **Stadt Dortmund** verschiedene Medien und Kanäle der Öffentlichkeitsarbeit. Der Internetauftritt der Stadt Dortmund umfasst die Lage der einzelnen Friedhöfe als Standortangabe und in einer Übersichtskarte. Weiter gibt er Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Gebühren und Ansprechpartner. Auch Verlinkungen zu den entsprechenden Satzungen und notwendigen Formularen sind im Internet hinterlegt.

Publikationen liegen in den Bezirksämtern, bei den Bestattern und den Friedhofsverwaltungen der Stadt Dortmund aus. Gut angenommen werden auch Führungen über die kommunalen Friedhöfe mit Erläuterungen zur Historie und den gegebenen Möglichkeiten.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. Bei der Stadt Dortmund besteht diese Konkurrenzsituation mit konfessionellen, privaten und weiteren kommunalen Anbietern in großem Umfang.

### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund, ihre Öffentlichkeitsarbeit weiter auszubauen.

## → Gebühren

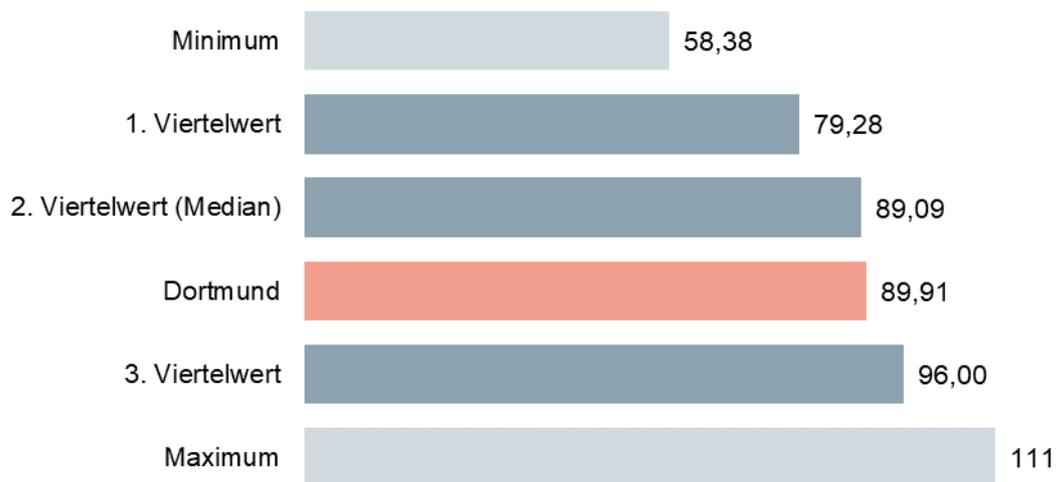
### → **Feststellung**

Die Gebührenkalkulationen der Stadt Dortmund sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen erreichen allerdings keine 100 Prozent.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Die Betrachtung der Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen Kosten und Erträgen nicht mit den kalkulierten.

### **Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017**



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



Die **Stadt Dortmund** berücksichtigt alle gebührenrelevanten Kosten, auch eine kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten. Der Kostendeckungsgrad liegt allerdings unter 100 Prozent, weil die Stadt Dortmund mit aufgrund der ausgeprägten Konkurrenzsituation im Marktumfeld, besonders bei den Trauerhallen, aber auch bei den Bestattungen und Nutzungsrechten, auf eine Kostendeckung zugunsten einer stabilen, wettbewerbsfähigen Gebühr verzichtet.

Die Gebührenkalkulation erfolgt auf Grundlage der Kostenrechnung des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Die Zuordnung aller Kostenarten zu den jeweiligen Gebührentatbeständen erfolgt entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt oder über verursachungsgerechte Umlageschlüssel. Kosten für einen allgemeinen Erholungsanteil und die Denkmalpflege (Grünpolitischer Wert) werden bei der Gebührenkalkulation aller Gebührentatbestände abgezogen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund berechnet bei jedem Gebührentatbestand einen Kostenanteil für öffentliche Bereiche und ggf. Denkmalpflege. Demzufolge wird auch bei jeder Gebühr ein Anteil für den Grünpolitischen Wert abgezogen.

Die Abschreibungen für das Anlagevermögen berechnet die **Stadt Dortmund** auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Dadurch berücksichtigt sie einen realistischen, zeitaktuellen Wert.

## Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt. Die Stadt Dortmund nutzt hierdurch den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum insbesondere zur Bindung der Nachfrage.

Alle Nutzungsberechtigten<sup>1</sup> sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Dortmund** kalkuliert die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten der verschiedenen Grabarten über unterschiedliche Äquivalenzziffern. Diese Gebühren tragen den jeweiligen Größen, verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen kalkulationsrelevanten Kriterien Rechnung. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art von Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, verteilt Dortmund gleichmäßig.

Um dem Konkurrenzdruck aus Nachbargemeinden sowie durchkonfessionelle und private Anbieter standzuhalten, arbeitet die Stadt Dortmund mit möglichst konstanten, allerdings nicht kostendeckenden Gebühren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte ein weiteres Absinken des Gesamtkostendeckungsgrades durch das konsequente Ausnutzen aller verfügbaren gebührenrechtlichen, aber auch öffentlich-

<sup>1</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

keitswirksamen und kostenseitigen Handlungsspielräume vermeiden. Vielmehr sollte sie versuchen, ihre Gebühreneinnahmen unter enger Beobachtung und kontinuierlicher Analyse des Marktumfeldes möglichst zu steigern.

## Nutzungsgebühren für Trauerhallen

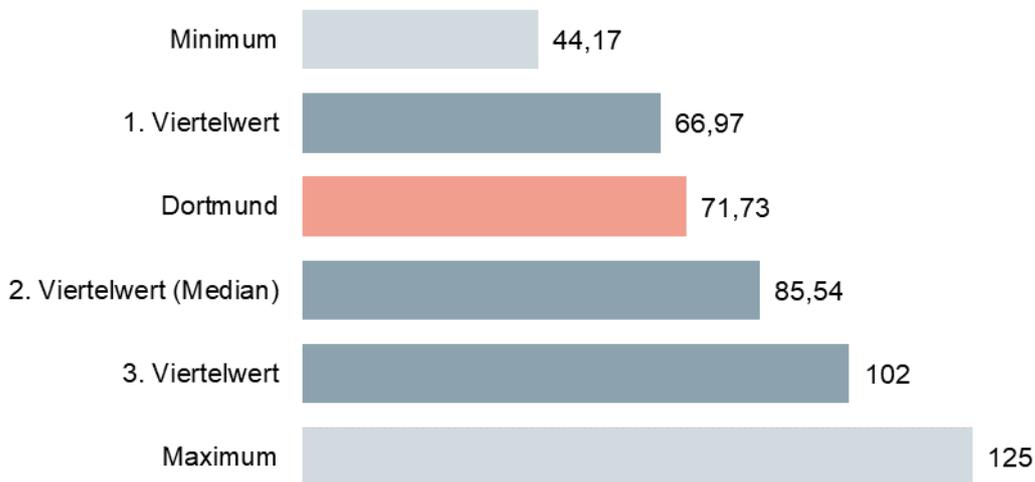
### → Feststellung

Die Nutzungsgebühr der Trauerhallen hält die Stadt Dortmund bewusst auf einem niedrigen Niveau, um der starken Konkurrenz von konfessionellen und privaten Anbietern standhalten zu können.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Auch diesen Kostendeckungsgrad rechnen wir mit den tatsächlichen und nicht den kalkulierten Werten.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent



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



Zur Stabilität der Fallzahlen hat die **Stadt Dortmund** die Gebühren für die Trauerhallennutzungen sehr gering festgelegt. Hiermit reagiert Dortmund auf den steigenden Konkurrenzdruck durch konfessionelle und private Angebote. Eine Kostendeckung erreicht Dortmund damit nicht.

Da die finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, eine werterhaltende Bauunterhaltung der Trauerhallen zu gewährleisten, ist im Laufe der vergangenen Jahre bereits ein Sanierungsstau entstanden. Es wird zurzeit als größeres Projekt die Sanierung der denkmalgeschützten Trauerhalle auf dem Hauptfriedhof durchgeführt. Die Halle bekommt einen neuen Anstrich und die Akustik- und Lichtsituation wird verbessert. Alle Arbeiten sind unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten auszuführen. Dadurch wird die Nutzung dieser Räumlichkeiten attraktiver und Dortmund erwartet steigende Fallzahlen.

Während der Durchführung solcher Maßnahmen wird sich der Kostendeckungsgrad allerdings weiter verschlechtern. Auch erhöhen im Nachgang die anfallenden Abschreibungen die Aufwendungen.

#### → **Empfehlung**

Der unterdurchschnittliche Kostendeckungsgrad Trauerhallen sollte grundsätzlich dazu führen, weitergehende strategische Überlegungen anzustellen, die zu einer höheren Nutzung und/oder geringeren Kosten führen. Auch sollte Dortmund neben möglichen alternativen Nutzungen auch Schließungen oder Veräußerungen von Trauerhallen in Betracht ziehen

Die Stadt Dortmund könnte beispielsweise Trauerhallen für andere Nutzungen öffnen. Vorstellbar wären Kunstausstellungen, kleine Konzerte und die Nutzung als Versammlungsstätte. Andere kreisfreie Städte haben damit bereits gute Erfahrungen gesammelt.

Sollte der Sanierungsbedarf einer Trauerhalle zu hoch und die Frequenz sehr niedrig sein, sollte Dortmund ggf. auch die Aufgabe oder den Abriss in Betracht ziehen. Den Verkauf oder die Überlassung von Trauerhallen an Bestattungsunternehmen betreiben bereits einige Kommunen mit Erfolg.

## → Flächenmanagement

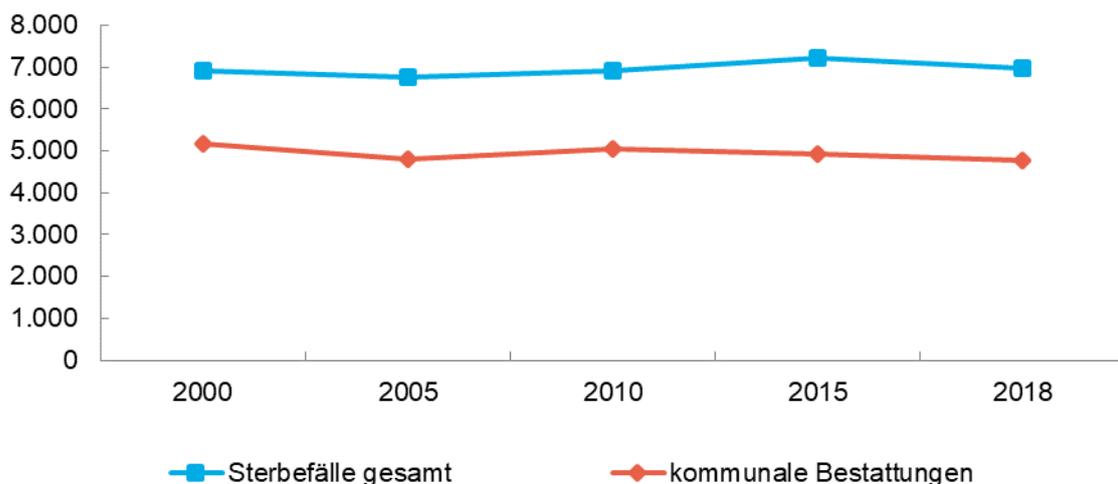
### Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Grundlage für ein erfolgreiches Flächenmanagement ist die Kenntnis über die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und des Bestattungsverhaltens. Besonders die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent“ ist für die weitere Planung notwendig. Aber auch die Entwicklung des speziellen Grabwahlverhaltens spielt eine wichtige Rolle.

Die Bevölkerung der **Stadt Dortmund** zeigt einen stetigen Anstieg und beträgt im Vergleichsjahr 2017 rd. 586.600 Einwohner. IT.NRW prognostiziert einen weiteren Bevölkerungszuwachs von rund 4,4 Prozent auf 612.000 Einwohner im Jahr 2040. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen von 20,43 Prozent im Jahr 2017 auf 24,03 Prozent in 2040 steigen soll.

### Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Bei der Betrachtung der Sterbefälle der **Stadt Dortmund** zeigt sich, dass die Zahlen seit 2000 relativ konstant bleiben, von 6.895 Sterbefällen in 2000 auf 6.983 Sterbefälle in 2018. Bis 2039 geht IT.NRW von leicht sinkenden Sterbezahlen (6.721 minus 3,75 Prozent) aus.

Der Anstieg kommunaler Bestattungen 2005 bis 2010 basiert auf dem Angebot verschiedener neuer Grabarten. Konfessionelle Friedhöfe haben Alternativen zu den herkömmlich Erd- und Urnenbestattungen zu dieser Zeit nur sehr vereinzelt angeboten.

## Anteile Beisetzungen

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	19,11	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	47,30	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	33,60	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Die Kennzahlen der **Stadt Dortmund** zeigen einen deutlichen Trend zu kleinflächigeren Urnenbestattungen und weg von Erdbestattungen. Dies hat sich auch in 2018 bestätigt.

Zu den Urnengräbern zählen alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen. Weitere Grabarten sind Urnennischen, Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber, anonyme Gräber und Aschestreifelder, die in Dortmund hauptsächlich für anonyme Bestattungen genutzt werden.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hat sich dies bis 2017 deutlich umgekehrt. Heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen weniger als 20 Prozent. Weitere Bestattungsformen sind als Alternativen hinzugekommen. Häufig werden andere Grabarten gewählt. Einerseits aus Kostengründen und andererseits gibt es viele pflegefreie Angebote. In Dortmund werden seit einigen Jahren vorrangig anonyme Bestattungen gewählt.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenbestattungen: Gräbern, Stelen, Kammern) u. a. und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (z. B. muslimische Begräbnisstädten) begründen die Notwendigkeit neuer oder veränderter Angebote.

## Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

### → Feststellung

Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Dortmund sind durch Ablauf von Nutzungsdauern oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt. Ältere Grabbereiche sind nur noch vereinzelt belegt.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Der **Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund** hat zur Reduzierung der zu pflegenden Flächen bereits alle Flächen der Stadt Dortmund zurückgegeben, die noch nicht mit Gräbern belegt waren und sich von den Friedhofsflächen separieren ließen. Erdgrabfelder, bei denen alle Nutzungsrechte abgelaufen sind, erhalten wegen der Bodenbeschaffenheit eine zusätzliche Schonfrist von 15 Jahren.

Auffällig ist in Dortmund der hohe Anteil anonymer Bestattungen. In 2017 betraf dies ca. ein Drittel aller Bestattungen. Diese Grabfelder sind als solche nicht zu erkennen und vermitteln den Eindruck einer ungenutzten Grünfläche.

Bei einer Besichtigung des Hauptfriedhofes der Stadt Dortmund wurde auch die Belegungsdichte betrachtet. Hier zeigen sich deutlich die Grenzen des Flächenmanagements. Der Hauptfriedhof, wie auch andere Friedhöfe der Stadt Dortmund, ist ein sehr alter Friedhof. Hier befinden sich viele historische Gräber von bedeutenden Bürgerinnen und Bürgern. Der gesamte Friedhof steht unter Denkmalschutz und ist erhaltenswert. Es gibt viele alte Bäume und gärtnerisch besonders angelegte Flächen sowie noch viele Gräber mit der Möglichkeit zur Verlängerung des Nutzungsrechtes. Der Friedhof wurde als Parkfriedhof großzügig geplant und angelegt. Eine Veränderung des Parkcharakters ist nach Auskunft der Verwaltung nicht zulässig.

Weiter gehört dieser Friedhof, wie alle anderen städtischen Friedhöfe auch, zu einem weitreichenden Klimakonzept (Masterplan) der Stadt Dortmund. Sie dienen als Frischluftschneise und versorgen die Innenstadt mit kühlerer Luft. Auch in die Verbesserung der CO<sub>2</sub>-Bilanz bezieht Dortmund die Grün- und Baumflächen der städtischen Friedhöfe ein. Die kommunalen Friedhöfe hat die Stadt Dortmund überdies für Radfahrer freigegeben.

Das operative Flächenmanagement, besonders die Belegung oder Umgestaltung von Flächen, erfolgt in enger Abstimmung mit den Bezirksverwaltungen der Stadt. Eine strategische Vorgabe zum Friedhofswesen ergibt sich aus dem beschlossenen Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Die wirtschaftliche Aufgabenerledigung steht immer im Vordergrund. Auch die Gebührenstabilität gehört zu den Zielvorgaben der Verwaltung. Wichtig ist der Stadt jedoch, keine Friedhöfe komplett zu schließen.

Die Plandaten für 2018 und 2019 des Wirtschaftsplanes 2017 zeigen, dass die Stadt Dortmund mit leicht steigenden Fallzahlen rechnet, obwohl IT.NRW keine steigenden Sterbezahlen prognostiziert. Hier sollen das umfangreiche Angebot und die konstant geringen Gebühren ausreichenden Anreiz bieten.

## Entwicklung künftiger Flächenbedarf

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund betreibt ein aktives, vorausschauendes Flächenmanagement entsprechend den Beschlüssen zum Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Es liegen Kenntnisse und Planungen über jeden einzelnen Friedhof in der Fachsoftware vor.

Die Neukäufe von Nutzungsrechten können allerdings die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe in Dortmund nicht füllen. Es entstehen immer wieder größere unbelegte Flächen.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

### Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	896
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	3.538
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	1.768
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	708
Neukäufe weitere Grabarten (anonyme Gräber) 2017	1.602
Fünffjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	528

Für die langfristige Planung und flächenmäßig dichte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Es erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Auch die Überplanung von Grabfeldern ist mit diesem Kenntnisstand leichter.

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden, oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen gegeben ist.

Bei den Erdgräbern stehen der **Stadt Dortmund** jedes Jahr über 2.500 Grabstellen mehr zur Verfügung als benötigt werden. Dieser erhebliche Nachfragerückgang kann auch durch den deutlichen Zuwachs bei den Urnengräbern (jedes Jahr über 1.000 neue erforderliche Grabstellen) bei weitem nicht kompensiert werden. Die Neukäufe bei den Urnengräbern werden hauptsächlich über neu geschaffene Grabfelder bedient. Als „weitere Grabart“ werden in Dortmund vor allem anonyme Gräber gewählt. Da hier die Nutzungsrechte in der Regel noch längere Restlaufzeiten aufweisen, ergeben sich für diese Grabform kurz- bis mittelfristig nur wenige freiwerdende Grabstellen.

Durch das veränderte Nachfrageverhalten ist die Wiederbelegung der freiwerdenden Erdgräber oft nicht gewährleistet. Hier entstehen die sogenannten „Flickenteppiche“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Das geschieht vor allem in Erdgrabfeldern. Natürlich gibt es Flickenteppiche auch in Urnengrabfeldern, jedoch nicht im gleichen Umfang. Noch ist die Anzahl der Neukäufe hier meist höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen.

#### → Empfehlung

Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken. Bei Urnengrabfeldern ist keine zusätzliche Schonfrist nach Ablauf der Nutzungsdauer notwendig.

Eine sehr große Nachfrage besteht in Dortmund nach kostengünstigen und/ oder möglichst pflegefreien Grabarten. Dazu zählen vor allem anonyme und pflegefreie Gräber, bei denen die Pflege von vornherein mit eingekauft wird.

Der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund versucht, durch das Angebot alternativer Grabarten und konstanter Gebühren der Konkurrenz von konfessionellen, privaten und anderen kommunalen Anbietern aktiv entgegen zu treten. So werden neben „normalen“ Baumgräbern z. B. auch speziell Gräber unter Obstbäumen angeboten. Die Konkurrenz im Ballungsraum Ruhrgebiet ist groß.

## → Grünpflege

### Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

### Grundzahlen Grün- und Wegeflächen 2017

Grundzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grün- und Wegeflächen in qm	2.499.124	27.649	409.040	905.298	1.511.898	4.000.000	23
Grünflächen in qm	1.725.890	21.789	260.791	747.254	1.128.085	3.200.000	14
Wegeflächen in qm	773.234	5.860	101.589	154.958	336.953	855.620	14

### Kennzahlen Grün- und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	75,27	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	7	3	6	7	10	12	21

Obwohl die Belegungsdichte auf den Friedhöfen der **Stadt Dortmund** eher gering ist, ist auch der Flächenanteil Grün- und Wegeflächen unter dem Durchschnitt. Das liegt vor allem daran, dass es auf den Friedhöfen weitere Gebäude gibt, wie z. B. das Krematorium, vergleichsweise viele Trauerhallen sowie die Unterkünfte und Abstellräume des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund.

Die Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche liegt noch unter dem Durchschnitt. Trotzdem sind die Friedhöfe der Stadt Dortmund sehr grün. Der Baumbestand ist größtenteils sehr alt und hat damit sehr große Kronen und weit verzweigte Wurzeln. Die Baumkronen überdecken und verschatten teilweise ganze Friedhöfe. In den Wurzelbereichen sind nur bedingt Bestattungen möglich.

Die Stadt Dortmund ist als eine Stadt im Ruhrgebiet dicht besiedelt und weist weniger Grünflächen auf als andere Kommunen dieses Vergleichs. An diesen Strukturen sollte sich der Anteil des öffentlichen Grüns auf Friedhöfen orientieren. Der Anteil öffentliches Grün ist nicht für die Aufgabe des Friedhofswesens erforderlich, sondern wird allen Bürgerinnen und Bürgern als zusätzliche Erholungsfläche zur Verfügung gestellt. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten des öffentlichen Grüns berücksichtigt die Gebührenkalkulation nicht. Sie werden aus dem städtischen Haushalt beglichen. Der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund ermittelt diesen Anteil nicht, wie einige andere Kommunen es tun, über einen Flächenansatz, sondern über einen finanziellen Zuschuss der Stadt zu den Grünpflegekosten des Eigenbetriebs. Beide Vorgehensweisen sind rechtlich möglich.

Der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund erforscht in einer Langzeitstudie die Resistenz verschiedener Baumarten gegen negative Umwelteinflüsse. Das sind vor allem Wassermangel, Bodenverdichtung, Streusalz-, Chemikalien- und Öleintrag sowie klimatische Veränderungen. Diese Baumarten kommen größtenteils aus anderen Regionen der Welt oder sind Neuzüchtungen. Für diese Studie stehen sogenannte „Zukunftsbäume“ auf Dortmunder Friedhöfen, vor allem auf dem Hauptfriedhof nahe der B1. Auch diese Studie dient der Allgemeinheit und ist Bestandteil des öffentlichen Grüns.

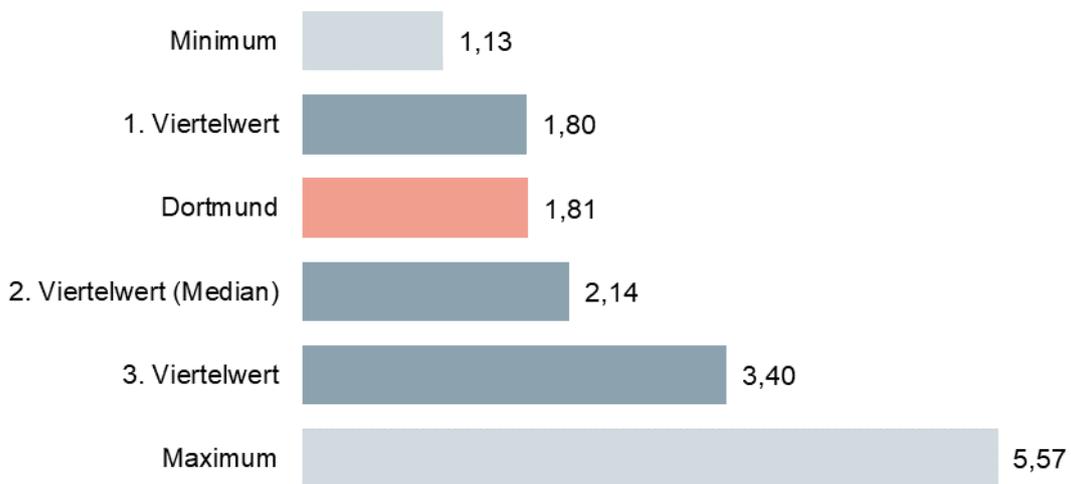
## Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

### → **Feststellung**

Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege, einer pflegearmen Bepflanzung sowie einem begrenzten finanziellen Budget.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Den unterdurchschnittlichen Wert in der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erreicht die **Stadt Dortmund** durch eine weitestgehend optimierte Grünpflege. Die räumliche Zuordnung der Mitarbeiter auf Friedhofsbereiche erzeugt eine starke Identifikation. Der Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund hat mit dieser Zuordnung gute Erfahrungen gesammelt. Die Flächen zwischen den Grabfeldern sind pflegearm angelegt. Nur die Eingangsbereiche und historische oder denkmalgeschützte Bereiche zeigen repräsentative Bepflanzungen. Durch das Budget, das die Stadt Dortmund für das Friedhofswesen zur Verfügung stellt, sind dem Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund finanzielle Grenzen gesetzt.

Von dem guten optischen Gesamtbild haben wir uns bei der Besichtigung des Hauptfriedhofs überzeugt.

### Unterhaltung und Kontrolle Bäume 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	18,05	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Die überdurchschnittliche Kennzahl Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum der **Stadt Dortmund** wird stark durch das Alter und die Größe der Bäume beeinflusst. Je älter ein Baumbestand ist umso aufwendiger sind die Verkehrssicherungsmaßnahmen und umso häufiger treten sie auf.

Die Unterhaltungskosten je qm Wegeflächen sind vergleichsweise gering. Die Instandsetzungen der Wegeflächen reichen nicht mehr zur Verkehrssicherung aus. Hier werden seit 2017, auch in 2018 und 2019, Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt. Häufig werden die alten Oberflächen aufgenommen und durch neue Beläge mit entsprechenden Tragschichten ersetzt. Hierdurch reduzieren sich die Unterhaltungsintervalle dieser Wege erheblich und verbessert die Verkehrssicherheit.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Friedhofswesen**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Durch die Lage der Stadt Dortmund im Ruhrgebiet und die verdichtete Bebauung haben die kommunalen Friedhöfe neben den Bestattungen eine große Bedeutung für die innerstädtische Naherholung der Bürgerinnen und Bürger. Auch berücksichtigt das Klimakonzept der Stadt die kommunalen Friedhöfe als Frischluftschneise und Luftverbesserer.		
F2	2017 wurden rd. 68 Prozent der Sterbefälle in Dortmund auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Das Friedhofswesen der Stadt Dortmund ist in einem Eigenbetrieb zentralisiert. Hier sind alle Aufgaben und Verantwortlichkeiten gebündelt und klar geregelt.		
F4	Im beschlossenen Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund sind angestrebte Fallzahlen und festgelegte Gebührensätze aufgeführt. Über diese Zielvorgaben beschließt der Eigenbetrieb operative Maßnahmen. Friedhofsschließungen sieht die Stadt Dortmund bislang nicht vor. Soweit die Stadt oder deren Tochtergesellschaften Dienstleistungen oder Produkte anbieten, besteht ein Kontrahierungszwang.		
F5	Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen dem Eigenbetrieb Friedhöfe Dortmund bereits viele steuerrelevante Daten vor. Friedhofspläne werden in einem Geodaten-System gepflegt. Eine Schnittstelle zwischen Geodaten-System und Friedhofssoftware liegt vor, ebenso eine von der Friedhofssoftware zum Finanzsystem der Stadt.		
F6	Die Stadt Dortmund nutzt die Öffentlichkeitsarbeit um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E6	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dortmund ihre Öffentlichkeitsarbeit weiter auszubauen.
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Dortmund sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen erreichen allerdings keine 100 Prozent.		
F8	Die Stadt Dortmund berechnet bei jedem Gebührentatbestand einen Kostenanteil für öffentliche Bereiche und ggf. Denkmalpflege. Demzufolge wird auch bei jeder Gebühr ein Anteil für den Grünpolitischen Wert abgezogen.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt. Die Stadt Dortmund nutzt hier den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum, insbesondere auch zur Bindung der Nachfrage.	E9	Die Stadt Dortmund sollte ein weiteres Absinken des Gesamtkostendeckungsgrades durch das konsequente Ausnutzen aller verfügbaren gebührenrechtlichen, aber auch öffentlichkeitswirksamen und kostenseitigen Handlungsspielräume vermeiden. Vielmehr sollte sie versuchen, ihre Gebühreneinnahmen unter enger Beobachtung und kontinuierlicher Analyse des Marktumfeldes möglichst noch zu steigern. .
F10	Die Nutzungsgebühr der Trauerhallen hält die Stadt Dortmund bewusst auf einem niedrigem Niveau, um der starken Konkurrenz von konfessionellen und privaten Anbietern standhalten zu können.	E10	Der unterdurchschnittliche Kostendeckungsgrad Trauerhallen sollte grundsätzlich dazu führen, weitergehende strategische Überlegungen anzustellen, die zu einer höheren Nutzung und/oder geringeren Kosten führen. Auch sollte Dortmund neben möglichen alternativen Nutzungen auch Schließungen und Veräußerungen von Trauerhallen in Betracht ziehen.
F11	Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Dortmund sind durch Ablauf von Nutzungsdauern oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt. Ältere Grabbereiche sind nur noch vereinzelt belegt.		
F12	Die Stadt Dortmund betreibt ein aktives, vorausschauendes Flächenmanagement entsprechend den Beschlüssen zum Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Friedhöfe Dortmund. Es liegen Kenntnisse und Planungen über jeden einzelnen Friedhof in der Fachsoftware vor. Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Dortmund nicht füllen. Es entstehen immer größere unbelegte Flächen.	E12	Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken. Bei Urnengrabfeldern ist keine zusätzliche Schonfrist nach Ablauf der Nutzungsdauer notwendig.
F13	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege, einer pflegearmen Bepflanzung sowie einem begrenzten finanziellen Budget.		

## → 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

*Bauaufsicht der Stadt  
Dortmund im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	12
Laufzeit von Bauanträgen	17
Personaleinsatz	20
Digitalisierung	23
Transparenz	24
→ Bauberatung	26
→ Bauordnung	28
Bauüberwachung	28
Bauzustandsbesichtigungen	29
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	31

## → Managementübersicht

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

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

### Bauaufsicht

In der **Bauberatung** stellt die Stadt Dortmund Bauwilligen einige Informationen zur Verfügung. Aus Sicht der gpaNRW ist dieses Informationsangebot ausbaufähig. Ein breiteres Informations- und Beratungsangebot sollte langfristig zu einem höheren Anteil sofort prüffähiger Bauanträge führen.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten im **Baugenehmigungsverfahren** bietet die Stadt Dortmund kaum Ansatzpunkte für Kritik. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren** kann in wenigen Punkten optimiert werden. Bauanträge bearbeitet die Dortmunder Bauaufsicht gut gesteuert über das Softwaresystem und mit einem gut getakteten Beteiligungsverfahren. Die Stadt Dortmund kann die Rahmenbedingungen im Genehmigungsverfahren optimieren, um die Verfahren zu beschleunigen. So sollte sie lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen vermeiden, von der Rücknahmefiktion Gebrauch machen und die politische Beteiligung im Genehmigungsverfahren überdenken.

Ihr Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Dortmund soweit **digitalisiert**, wie es die rechtlichen Gegebenheiten momentan zulassen. Sie ist bestrebt, den Genehmigungsprozess vollständig zu digitalisieren.

Die Stadt Dortmund hat sich für eine stichprobenhafte Überprüfung der erteilten Genehmigungen im Nachgang entschieden. Dadurch geht sie jedoch das Risiko ein, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung oder eventuelle Korruptionfälle erst im Nachgang zum Bescheid zu erkennen.

Die Stadt Dortmund hat für die Bauaufsicht allgemeine **Ziele** und einige **Kennzahlen** definiert. Aus Sicht der gpaNRW sollt die Stadt Dortmund Ziele konkretisieren und mit Kennzahlen messbar machen. Zudem sollte sie Fach- und Finanzcontrolling miteinander verbinden. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte Dortmund ein regelmäßiges **externes Berichtswesen** aufbauen.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

## → Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Bauanträge und das Genehmigungsverfahren.

### Strukturelle Rahmenbedingungen

2017 bearbeitete das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund 2.843 Bauanträge, davon 2.395 Anträge in vereinfachten Verfahren und 448 im normalen Baugenehmigungsverfahren. Hinzu kommen 25 Freistellungen.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	490	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	10,22	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	15,62	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	83,51	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,87	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner liegt in **Dortmund** im Bereich des Median und zeigt somit gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten. Das Fallaufkommen bezogen auf die Stadtfläche ist jedoch höher als in vielen Vergleichskommunen.

Den größten Anteil am Dortmunder Fallaufkommen bilden die Bauanträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Nach Auskunft der Stadt Dortmund beziehen sich Bauanträge in Dortmund überwiegend auf Wohnungsbauvorhaben. Allerdings gebe es in Dortmund von Jahr zu Jahr weniger Einfamilienhäuser und immer mehr Vorhaben im Geschosswohnungsbau. In Dortmund gibt es sowohl für den Wohnungsbau als auch für gewerbliche Zwecke noch Bauflächen.

Laut des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes Dortmund sind die Bauvorhaben/ -anträge und die Tätigkeiten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Dortmund u.a. geprägt durch beson-

dere Stadtentwicklungsmaßnahmen, wie z.B. die Gewerbeansiedlung auf dem Gelände Phoenix-West, die Wohnbebauung auf dem Areal der ehemaligen Westfalenhütte und am Phoenix-See oder der Bau der bundesweit größten und modernsten Bundesbank-Filiale. Zusätzlich binden verschiedene Innenstadtvorhaben und besondere Vorkommnisse, wie z.B. die Schließung des Wohnkomplexes Hannibal II aus Brandschutzgründen, der Rückbau Erstaufnahmeeinrichtung des Landes für Flüchtlinge, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere in 2017.

Die Verteilung der Verfahrensarten ist nach Auskunft der Stadt Dortmund in jedem Jahr wie in 2017. Freistellungen werden immer seltener in Dortmund. Zum einen beantragt die Dortmunder Bauherrschaft sehr häufig ein Baugenehmigungsverfahren, auch wenn eine Freistellung baurechtlich möglich wäre. Bauherrschaften in Dortmund möchten sich absichern und nicht selbst die Verantwortung für das Bauvorhaben tragen. Zum anderen sind nach Auskunft der Stadt Dortmund nur selten die Voraussetzungen für eine Freistellung erfüllt.

In der BauO NRW 2018 ist die Genehmigungsfreistellung weiterhin als wichtiges Element für ein vereinfachtes, kostengünstigeres, beschleunigtes und entbürokratisiertes Bauen enthalten. Alle am Bau Beteiligten sollten von dieser Möglichkeit wissen und wenn dies möglich ist, von ihr Gebrauch machen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte Bauwillige über mögliche Freistellungen informieren, so dass diese, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, hiervon Gebrauch machen können.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Dortmund mit, dass Anfang 2020 ein überarbeitetes Glossar mit den Informationen zu Freistellungen im Internet bereitgestellt wird.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche interne und externe Stellen am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um sowohl beim Bauamt als auch bei möglicherweise Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren. (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“)

Für die Städte Hagen, Dortmund und Bochum gibt es eine zentrale untere Umweltschutzbehörde. Diese eigenständige Behörde mit Standort in Hagen führt u.a. die Sonderbauaufsicht nach Immissionsschutzgesetz durch. Für den interkommunalen Vergleich haben wir die von dort eingeholten Stellungnahmen als interne Stellungnahmen gezählt, da diese Aufgabe von den anderen kreisfreien Städten selbst wahrgenommen wird.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	3,02	1,13	1,71	2,99	3,93	9,64	15
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,05	0,04	0,08	0,13	0,26	0,57	15

Im interkommunalen Vergleich gibt es wenige extern eingeholte Stellungnahmen in **Dortmund**. Diese geringe Kennzahl kann zum einen eine organisatorische Ursache haben. Es wird in Dortmund nur derjenige beteiligt, der nach einer Prüfung auch wirklich notwendig beteiligt werden muss.

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund holt interne und externe Stellungnahmen gezielt ein.

Zum anderen kann es auch Ursachen in den strukturellen Gegebenheiten in Dortmund geben. Nach Auskunft der Stadt Dortmund gibt es nur selten Beteiligungen in Sachen Luftverkehr (trotz eines Flughafens in Dortmund) oder Schifffahrt. Auch muss die Stadt Dortmund äußerst selten andere Straßenbaubehörden beteiligen, weil sie selbst überwiegend Straßenbaulastträger für fast alle öffentlichen Straßen auf ihrem Stadtgebiet ist.

Auch die internen Beteiligungen versendet das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund zielgerichtet. (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“)

## Rechtmäßigkeit

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Kritik.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine angemessene verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die gpaNRW hat Fragen zur fristgerechten Aufgabenerledigung, zur Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und zu objektiven Entscheidungsgrundlagen gestellt. Wir beurteilen, inwieweit die Kommune dafür sorgt, Rechtssicherheit zu schaffen und Angriffspunkte in Klageverfahren von vornherein zu vermeiden.

## **Fristgerechte Überprüfung der Vollständigkeit und fristgerechte Genehmigung**

Bis Ende 2018 hatte die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW innerhalb einer Woche nach Eingang des Bauantrages u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht worden war. Mit Änderung der BauO NRW ist ab dem 01. Januar 2019 die Frist auf zwei Wochen nach Antragseingang verlängert worden.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde deutlich, dass die **Stadt Dortmund** bisher keine Information darüber hatte, ob diese Frist eingehalten wurde. Sie hielt den Zeitraum zwischen Antragseingang und Prüfung auf Vollständigkeit in den letzten Jahren nicht nach. Nach Auskunft des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes sind auf Basis der BauO NRW 2018 mittlerweile alle Arbeitsabläufe analysiert und teilweise angepasst worden. Seit 2019 erhebt die Stadt Dortmund nun, in welchem Zeitraum sie die Aufzählung des § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 prüft. Damit kann Dortmund nun nachhalten, ob sie Bauanträge in diesem Punkt rechtssicher behandelt.

Nach Eingang des vollständigen Bauantrags hat die Bauaufsichtsbehörde unter den Voraussetzungen des § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 innerhalb einer Frist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren über den Antrag zu entscheiden. Ob die Stadt Dortmund diese gesetzliche Frist einhält, ist nicht bekannt. Die Stadt Dortmund erhebt nicht das Datum, ab dem die Unterlagen vollständig sind.

### **→ Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Dortmund anzulasten sind.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Dortmund mit, dass die Baugenehmigungssoftware bereits angepasst wurde.

## **Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung**

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Den Sachbearbeitern und Sachbearbeiterinnen in Dortmund stehen nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Es gibt beispielsweise wöchentliche Abteilungsbesprechungen, in denen u.a. Musterfälle, Regelungen und Anweisungen besprochen werden. Darüber hinaus gibt es schriftliche Protokolle über alle Abteilungsbesprechungen. Die Informationen sind allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zugänglich. Die Stadt Dortmund sorgt mit den regelmäßigen Besprechungen und Anweisungen für eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechte Ermessensausübung unter denselben Gesichtspunkten unabhängig vom Bauaufsichtsbezirk. Gleichzeitig dienen die Arbeitshilfen/ Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind.

## Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Bei den Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten orientiert sich die Stadt Dortmund an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Ist dort ein Gebührenrahmen vorgesehen, so wägt die Stadt Dortmund nach pflichtgemäßem Ermessen ab, welcher Betrag angemessen ist.

Mit den erhobenen Gebühren sollte der mit der Amtshandlung der Bauaufsicht verbundene Verwaltungsaufwand zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Das Finanzcontrolling der Stadt Dortmund ermittelt auf Basis der einzelnen Kosten- und Erlösarten den Kostendeckungsgrad. Beispielsweise wertet Dortmund den Kostendeckungsgrad mit und ohne internen Leistungsverrechnungen aus. Des Weiteren ermittelt sie den Kostendeckungsgrad zum einen für den gesamten Bereich Bauaufsicht und zum anderen auch differenziert für die Produkte „Baugenehmigung“ und „Bauüberwachung“. Auch stellt sie dar, wie sich der Kostendeckungsgrad in den letzten Jahren entwickelt hat.

## Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund musste 2017 vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.

Die Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

2017 hat die **Stadt Dortmund** 239 Bauanträge zurückgewiesen. Davon waren bei sechs Vorhaben keine Bauanträge notwendig, so dass die Dortmunder Bauaufsicht diese Anträge von sich aus zurückgegeben hat. 142 Bauanträge nahmen die Antragssteller in Dortmund zudem zurück.

### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	8,41	0,00	1,50	3,96	7,36	35,62	22
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	4,99	0,00	4,06	4,83	5,35	7,10	16

Nur vier kreisfreie Städte haben einen höheren Anteil an zurückgewiesenem Bauanträgen als die Stadt Dortmund.

Die obigen Kennzahlen sind Indikatoren für die Qualität der eingereichten Bauanträge sowie für die Zurückweisungs-/ Nachforderungspraxis der Kommune. Die hohen Anteile können darauf hin deuten, dass die am Verfahren Beteiligten in Dortmund weniger gut informiert sind als in anderen Kommunen. So werden viele Anträge nicht vollständig vorgelegt, die Stadt Dortmund fordert Unterlagen nach und musste bisher den Antrag zurückweisen. Laut der Stadt Dortmund weist sie Anträge nur zurück, wenn es wirklich notwendig ist. Das bedeutet, dass Unterlagen trotz mehrfacher Nachforderung nicht nachgereicht werden und der Antrag nicht prüffähig oder genehmigungsfähig werden kann. In solchen Fällen verzögert sich selbstverständlich die Verfahrensdauer. Außerdem hat die Bauaufsicht einen höheren Arbeitsaufwand als sie ihn bei einem Bauantrag, der sofort vollständig eingereicht wurde, hat. Ebenso binden Rücknahmen personelle Kapazitäten möglicherweise unnötig, falls ein Bauwilliger feststellt, dass er gar keinen Bauantrag eingereicht hätte, wenn er im Vorfeld bestimmte Informationen gehabt hätte.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Auch, wenn die BauO NRW 2018 nun nicht mehr zwischen Zurückweisung und Rücknahme unterscheidet, sollte eine Kommune darauf hinwirken, möglichst viele vollständige Bauanträge bzw. frühzeitig prüffähige Bauanträge zu erhalten. Längere Verfahrensdauern und ein erhöhter Arbeitsaufwand aufgrund von Nachforderungen sollten vermieden werden. Gute Vorabinformationen über die Zusammenstellung der Antragsunterlagen können helfen (vgl. Kapitel „Bauberatung“). Letztlich kann so der Anteil der zurückgewiesenen bzw. fiktiv zurückgenommenen Anträge reduziert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte versuchen, den Anteil sofort prüffähiger Bauanträge zu erhöhen. Dies kann sie u.a. dadurch erreichen, dass sie vorab darüber informiert, wie die Antragsunterlagen zusammengestellt sein müssen oder Fragen zu Sonderfällen beantwortet. So kann sie nicht nur die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlicher agieren, sondern auch die Mitarbeiter weniger mit nicht prüffähigen Anträgen belasten.

Die Stadt Dortmund teilte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens mit, dass sie ihr Informationsangebot ausbauen wird.

Eine gute Information der Bauherrschaft bzw. der Entwurfsverfassenden hängt nicht davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen.

## Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Optimierungsmöglichkeiten bei der elektronischen Antragsbearbeitung an.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die gpaNRW stellte Fragen zu den Arbeitsabläufen, den Schnittstellen und den Verantwortungsbereichen in Dortmund.

Die **Stadt Dortmund** setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Der Sachbearbeiter oder die Sachbearbeiterin arbeitet im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/ dem Prozess an sich hat die Stadt Dortmund in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt. Auch die Freistellung kann die Bauaufsicht mithilfe der Software bearbeiten. Somit hat die Stadt Dortmund Arbeitsabläufe klar geregelt. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter können (rechts-)sicher handeln; Entscheidungsprozesse sind in Dortmund vereinheitlicht; Entscheidungen zu „Kann-Vorschriften“ werden objektiv nachprüfbar.

Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind in Dortmund eindeutig geregelt. Für die Stellen im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund gibt es Arbeitsplatzbeschreibungen, in denen Entscheidungsbefugnisse, Entscheidungsregeln wie das 4-Augen-Prinzip und auch Aufgabenbereiche definiert sind. Die Aufgabenbereiche in den Bauaufsichtsbezirken sind klar geregelt. Es wird zwischen bauordnungsrechtlicher, planungsrechtlicher und baunebenrechtlicher Prüfung getrennt. Darüber hinaus ist geregelt, dass die Gebührenstelle die Gebühren berechnet und den Gebührenbescheid erstellt. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen in den Bauaufsichtsbezirken leisten die rechnerische Vorarbeit für die Gebührenstelle. Regelungen sollten den Bearbeitungsprozess unterstützen und das Genehmigungsverfahren beschleunigen und nicht behindern. Dazu zählt, dass Schnittstellen und damit verbundene mögliche Liegezeiten geringgehalten werden.

Ein Optimierungsansatz liegt in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Bisher arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Dortmund noch nicht medienbruchfrei. In der Regel geht der Bauantrag in Dortmund in Papierform ein. Die Antragsunterlagen werden eingescannt und es wird eine elektronische Bauakte angelegt. In Dortmund gibt es die hybride<sup>1</sup> Aktenführung mit Vorrang der Papierakte (vgl. Abschnitt „Digitalisierung“). Aus Sicht der Stadt Dortmund fehlte es in der BauO NRW 2000 an gesetzlichen Möglichkeiten eines elektronischen Antragseingangs. Beispielsweise sah die Bauprüfverordnung NRW bisher noch immer vor, dass die Antragsunterlagen auf dauerhaftem Papier einzureichen sind. In der Öffnungsklausel der BauO NRW 2018 zur elektronischen Kommunikation sieht die Dortmunder Bauaufsicht eine große Möglichkeit, die medienbruchfreie Verarbeitung von Bauanträgen voranzubringen.

Als eine von sechs Kommunen nimmt die Stadt Dortmund seit 2018 am Modellprojekt des Landes NRW „Digitales Baugenehmigungsverfahren NRW“ teil. Ziel dieses Projekt ist es, einheitliche Standards für ein digitales Baugenehmigungsverfahren in NRW zu entwickeln. Mit diesen

<sup>1</sup> hybride Aktenführung = Aktenführung mit einer Kombination aus Dokumenten in elektronischer und Papierform

Standards soll die digitale Bauantragsstellung flächendeckend ermöglicht werden und die gesamte Verfahrensstruktur soll zukünftig digital abgebildet werden. Nach seinen Erfahrungen im Modellprojekt erwartet Dortmund Ende 2019/ Anfang 2020 weitere Informationen zu einem elektronischen Antragseingang. Es sei zudem zu erwarten, dass die angekündigte Überarbeitung der BauO NRW 2018 Möglichkeiten für ein elektronisches Baugenehmigungsverfahren enthalten wird.

Nach Auffassung des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes fehlten lange Zeit ebenso einheitliche Vorgaben, mit denen alle am Verfahren Beteiligten arbeiten können. Diese Vorgaben sind mit den Austauschstandards XBau und XPlanung sowie dem E-Government-Gesetz NRW nun geschaffen.

Ende 2018 hat die Stadt Dortmund ihren Masterplan „Digitale Verwaltung – Arbeiten 4.0“ fortgeschrieben. Ein Schwerpunkt bildet die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens. Sobald weitere Informationen und Regelungen zu einem elektronischen Antragseingang bekannt sind, beabsichtigt das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt diesen Digitalisierungsschritt umzusetzen.

#### → **Empfehlung**

Auch wenn noch nicht alle einheitlichen Regelungen und Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren abschließend entschieden sind, sollte die Stadt Dortmund in enger Verzahnung mit dem Modellprojekt bereits jetzt Vorbereitungen treffen, um später zügig Bauanträge ausschließlich elektronisch entgegennehmen und weiter bearbeiten zu können.

Zudem ist es sinnvoll, weitere Schritte für die vollständige digitale Bearbeitung von Bauanträgen nach und nach vorzubereiten, um sie später zusammen mit den Ergebnissen aus dem Modellprojekt oder gesetzlichen Vorschriften schnellstmöglich umsetzen zu können. Zu den weiteren Schritten zählen die Verwendung der Austauschstandards XBau und XPlanung, die elektronische Kommunikation mit den am Bau Beteiligten über ein digitales Bauportal bzw. eine digitale Bauplattform und zuletzt der elektronische Bescheid.

## Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

#### → **Feststellung**

Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Dortmund kann optimiert werden.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die **Stadt Dortmund** hat sich schon in den 90er Jahren mit Prozessdarstellungen für ihre Baugenehmigungsverfahren beschäftigt. Die definierten Prozesse für unterschiedlichste Verfahrensarten und/ oder Bauvorhaben hat sie seitdem einige Male angepasst. An dem Grundprozess hat es jedoch kaum Veränderungen gegeben. Der grundlegende Prozessablauf ist in Dortmund klar und eindeutig strukturiert. Verantwortungen und Aufgaben in den Bauaufsichtsbezirken sind ebenso geregelt wie Ermessenentscheidungen der gesamten Bauaufsicht.

Nach den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen in der BauO NRW hat sich der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens in Dortmund nicht geändert. Lediglich die Rückweisung, wenn nachgeforderte Unterlagen nicht eingereicht wurden, ist entfallen. Ob sich die geänderten Fristen auf den Dortmunder Prozess auswirken, kann noch nicht beurteilt werden, da nicht alle Fristen in Dortmund nachgehalten werden. (vgl. Abschnitte „Rechtmäßigkeit“ und „Laufzeiten“)

Korruptionmöglichkeiten sollen frühzeitig verhindert werden. Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt. In Dortmund gibt es grundsätzlich den allzuständigen Sachbearbeiter bzw. die allzuständige Sachbearbeiterin in der Bauaufsicht. Dies bedeutet, dass der Sachbearbeiter oder die Sachbearbeiterin die Verantwortung für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung übernimmt. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren bei positiven Entscheidungen nicht durch Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Fachlich anspruchsvolle Fälle stimmt die Sachbearbeitung mit den Vorgesetzten ab. Es gibt in Dortmund bei positiven Entscheidungen somit kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip.

Anders verhält es sich bei belastenden Entscheidungen, wie z.B. Anhörungen zur Ablehnung und Ablehnungen, sowie bei Gebührenfestsetzungen. Hier gibt es ein durchgängiges 4-Augen-Prinzip.

Eine einheitliche Bearbeitung und eine Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten erreicht die Stadt Dortmund durch die klaren Anweisungen und festgelegten Kriterien für Tatbestände wie Abweichungen und Befreiungen. Die wöchentlichen Bereichsbesprechungen und der jederzeit mögliche Zugriff auf die Protokolle dieser Besprechungen unterstützen die einheitliche Bearbeitung. Bedingt erfüllen diese Arbeitsanweisungen etc. auch den Zweck der Korruptionsprävention. Ebenso werden die Mitarbeiter in die Lage versetzt, Verfahren rechtssicher abwickeln zu können. Allerdings sollten zur Korruptionsprävention und auch zum Schutz der Mitarbeiter auch positive Entscheidungen, mindestens stichprobenhaft und im Nachhinein, von Vorgesetzten überprüft werden. Stichprobenhafte Überprüfungen gibt es in Dortmund, jedoch nicht regelmäßig oder standardisiert. Schriftliche Regelungen bestehen nicht.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat sich mit dem „allzuständigen Sachbearbeiter“ bzw. der „allzuständigen Sachbearbeiterin“ dazu entschieden, positive Entscheidungen nicht nach einem einheitlichen Standard zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionsfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht das Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund muss gewährleisten, dass die Arbeitsanweisungen und Vorgaben eingehalten werden. Zudem sollte sie Regelungen zur Überprüfung von positiven Entscheidungen verschriftlichen. So kann sie die obigen Risiken minimieren.

Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund hat mitgeteilt, dass im Rahmen des internen Kontrollsystems in der Dortmunder Stadtverwaltung Vorgesetzte Genehmigungen stichprobenhaft überprüfen. Es sei geplant, dass interne Kontrollsystem in der Bauaufsicht zu vertiefen. Hierzu sollen alle Prozesse samt durchgeführter Kontrollen definiert und aufgenommen werden. Aus Sicht der gpaNRW verbessert Dortmund damit die Korruptionsprävention und minimiert das Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt.

Die Stadt Dortmund prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen mit einer Frist dann direkt nach. Zu diesem Zeitpunkt sind die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch nicht mit wesentlichen Prüfungsschritten belastet worden.

Nach Auskunft der Stadt Dortmund muss sie bei rund 70 Prozent der Bauvorhaben Unterlagen mindestens einmal nachfordern. Den Zeitpunkt der Nachforderung sowie die Fristen für die nachzureichenden Unterlagen wählt sie mit Blick auf die Kundenfreundlichkeit abhängig von der Komplexität der Unterlagen sowie der Verfügbarkeit von Fachleuten, die die Bauherrschaft z. B. für Berechnungen oder Gutachten beauftragen muss, und der voraussichtlichen Dauer der Beibringung. Nicht selten werden Unterlagen dennoch nicht fristgemäß, sondern mit erheblichem Zeitverzug nachgereicht, so die Stadt Dortmund. Um kundenfreundlich zu agieren, verlängert die Bauaufsicht Fristen oder weist nochmals auf die nachzureichenden Unterlagen hin, um den Antrag nicht sofort als für zurückgenommen gelten zu lassen. Hierdurch entstehen im Verfahren Verzögerungen, die die Stadt Dortmund durch ein konsequenteres Umsetzen der vorgesehenen Rücknahmefiktion bei trotz Nachforderung unvollständig gebliebenen Bauanträgen vermeiden könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Häufigkeit der Erinnerung an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und des Verfahrens zur Beteiligung sollte eine Kommune geschickt wählen.

Sobald die elektronische Bauakte dem Bauaufsichtsbezirk zur Verfügung steht, beginnt das Beteiligungsverfahren in Dortmund. In den meisten Fällen startet das Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung, also zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bauaufsichtsbezirk prüfen, welche Stellen intern und extern zu beteiligen sind. Gezielt holt die Stadt Dortmund dann sternförmig die erforderlichen Stellungnahmen ein. Rund 90 Prozent der Beteiligungsverfahren laufen in Dortmund vollständig elektronisch ab („elektronische Bauantragskonferenz“). Eine klassische Bauantragskonferenz findet dann nicht mehr statt. Stellungnahmen kommen als pdf-Datei direkt in das System zurück. Die Bauaufsicht kann mit ihnen sofort weiterarbeiten.

### → **Feststellung**

Durch das überwiegend elektronische, sternförmige Beteiligungsverfahren hat die Stadt Dortmund das Genehmigungsverfahren beschleunigt.

Positiv wirkt sich zudem aus, dass das Beteiligungsverfahren sehr früh im Prozess verankert ist und Dortmund Stellungnahmen gezielt abfragt. Noch während die Sachbearbeiter im Bauaufsichtsbezirk das Stellungnahmeverfahren moderieren und die eingegangenen Stellungnahmen auswerten, beginnen sie mit der planungsrechtlichen, bauordnungsrechtlichen und baunebenrechtlichen Prüfung des Antrags. Durch dieses zeitgleiche Vorgehen kann die Stadt Dortmund den Genehmigungsprozess beschleunigen.

Trotz aller Maßnahmen zur Beschleunigung des Beteiligungs- und Genehmigungsprozesses gelingt es in der Praxis häufig nicht, tatsächlich an dieser Stelle im Prozess Zeiten einzusparen. Zu Beginn der elektronischen Beteiligung in Dortmund fügten die Fachämter ihre Stellungnahmen sehr schnell ins System ein. Mittlerweile dauern Beteiligungen zum Teil sehr lange, weil z.B. in den Fachämtern Mitarbeiter oder Koordinatoren für Stellungnahmen fehlen. Zudem stellt die Bauaufsicht in Dortmund fest, dass Stellungnahmen differenzierter und weniger zusammenfassend abgegeben werden als vor der elektronischen Beteiligung. Kernaussagen und Konsequenzen muss die Bauaufsicht häufig aufwendig auswerten.

### → **Empfehlung**

Die Dortmunder Bauaufsichtsbehörde sollte gegenüber den Fachämtern regelmäßiger deutlich machen, welche Erwartungen sie an Stellungnahmen stellt. Den Fachämtern sollte klarwerden, dass auch sie zu einem beschleunigten und bürgerfreundlichen Genehmigungsverfahren beitragen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Dortmund mit, dass die Bauaufsicht regelmäßig mit den beteiligten Dienststellen und Behörden im Dialog steht. Zur Beschleunigung wurde die gesetzliche Frist von zwei Monaten zur Abgabe einer Stellungnahme intern auf einen Monat herabgesetzt.

In dem Online-Portal muss in der jeweiligen Stellungnahme bereits ausgewählt werden, ob sich aus der Stellungnahme Bedenken ergeben oder nicht. Möglicherweise kann die Stadt Dortmund in dem Online-Portal Veränderungen vornehmen, so dass sie die Stellungnahmen leichter auswerten und moderieren kann. Denkbar ist beispielsweise ein zusätzliches Feld für die Kernaussage, welches die beteiligte Stelle ausfüllen muss, bevor die Stellungnahme zurückgesendet werden kann.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob Veränderungen sinnvoll und in der Software umsetzbar sind. Im Anschluss sollte sie das Online-Portal verändern bzw. die Veränderung beauftragen.

Entscheidet die Bauaufsicht aufgrund der baurechtlichen Antragsprüfung, dass das Vorhaben genehmigungsfähig ist, ist in Dortmund unter bestimmten Voraussetzungen die Politik einzubeziehen. Entsprechend einer Delegationsverfügung<sup>2</sup> im Rahmen des Baugesetzbuches haben

<sup>2</sup> Verfügung „Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen dem Rat, dem Ausschuss für Umwelt, Stadtgestaltung und Wohnen (AUSW), den Bezirksvertretungen und der Verwaltung (Bauordnungsamt) im Rahmen einer Aufgabenübertragung im Rahmen des Baugesetzbuches (BauGB) vom 22.05.2003“

die Bezirksvertretungen und/ oder der Ausschuss für Umwelt, Stadtgestaltung und Wohnen in Dortmund verschiedene Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte. Überwiegend sind von dieser Regelung Verfahren im normalen Genehmigungsverfahren betroffen. Nur selten beteiligt die Bauaufsicht die Politik bei vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Durch diese lokale Regelung verlängern sich die betroffenen Baugenehmigungsverfahren in Dortmund ohne Einfluss der Bauaufsicht durchaus um einige Wochen oder Monate. Nicht immer bleibt es bei einer einmaligen Beteiligung der politischen Gremien. Gibt es noch Gesprächs-/ Abstimmungsbedarf von Seiten der Politik, so ist die Bauaufsicht gefragt. Sie muss in solch einem Fall das Verfahren moderieren und die Politik nochmals beteiligen. Hierdurch wird zum einen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht zusätzlich belastet. Zum anderen verzögert sich das Verfahren weiter, ohne dass die Dortmunder Bauaufsicht dies beeinflussen kann.

Die Einbindung der Politik ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher untypisch. Eine Beteiligung von politischen Gremien ist im Baugenehmigungsverfahren in der BauO NRW nicht vorgesehen. Daher ist die Beteiligung gesetzlich nicht notwendig. Zudem ist ein Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Dies trifft auf alle Bauvorhaben zu, für die ein vereinfachtes oder normales Genehmigungsverfahren rechtlich zulässig ist.

#### → **Feststellung**

Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Dortmund Baugenehmigungsverfahren unnötig.

Infolge der Dortmunder Regelung ist die Politik über anstehende Bautätigkeiten sofort informiert. Allerdings muss ein genehmigungsfähiger Antrag ohnehin genehmigt werden, auch wenn die Politik anderer Auffassung sein sollte. Das Genehmigungsverfahren wird folglich lediglich künstlich verlängert. Es ist ausreichend, die Politik regelmäßig über erteilte Baugenehmigungen zu informieren.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte zukünftig im Baugenehmigungsverfahren politische Gremien nicht mehr vor der Genehmigung beteiligen. So kann sie ihre durchschnittlichen Laufzeiten deutlich verkürzen und bürgerfreundlicher agieren.

Im Genehmigungsprozess sollte es möglichst wenige Schnittstellen und Übergaben geben. Zeitliche Verzögerungen werden somit reduziert. In Dortmund wechselt zu Beginn des Genehmigungsverfahrens die Bearbeitung mehrmals. Beginnen die wesentlichen Prüfungsschritte, so gibt es höchstens eine Schnittstelle zum Vorgesetzten. Selbst an den Schnittstellen zu Beginn sollte es durch die elektronische Bauakte zu keinen Verzögerungen kommen.

Die gesamte Kommunikation im Genehmigungsverfahren hat Dortmund durch die elektronische Akte beschleunigt. In der Regel ist die elektronische Akte für den Sachbearbeiter und die Sachbearbeiterin früher einsehbar bzw. verfügbar als die Papierakte. Die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter wird häufig schon tätig, bevor die Papierakte bei ihm bzw. ihr liegt. Zumindest am Anfang läuft die Papierakte häufig hinterher. Die Stadt Dortmund sollte sicherstellen, dass das Genehmigungsverfahren nicht verzögert wird, weil auf dem Weg zum eigentlichen Sachbearbeiter auf die Papierakte gewartet wird, um dort z.B. zunächst noch wichtige Dokumente abzuheften und erst dann beide Akten weiterzuleiten. Stellt die Dortmunder Bauaufsicht an Schnittstellen Probleme fest, so führt sie anlassbezogene Schnittstellengespräche.

### → **Empfehlung**

Im Rahmen der weiteren Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Dortmund zunehmend die elektronische Akte die führende Akte werden. Die Stadt Dortmund sollte nach und nach auf die Papierakte verzichten.

Der Prozess in Dortmund wird durch weitere kleinere Aspekte unterstützt bzw. beschleunigt. So ist der Prozess im Software-System abgebildet. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden durch den Prozess geleitet, die nächsten Schritte sind klar ersichtlich. Außerdem prüft in den Bauaufsichtsbezirken die Sachbearbeitung die verschiedenen rechtlichen Aspekte, wenn möglich, zeitgleich und nicht nacheinander. Ebenso bearbeiten sie Endarbeiten wie Genehmigungs-erstellung und Vorarbeiten zur Gebührenberechnung häufig in einem engen zeitlichen Zusammenhang.

## **Laufzeit von Bauanträgen**

### → **Feststellung**

Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Dortmund 2017 die Orientierungsgröße der gpaNRW.

Die Orientierungsgröße der gpaNRW für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen entsprechender Erfahrungswerte beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

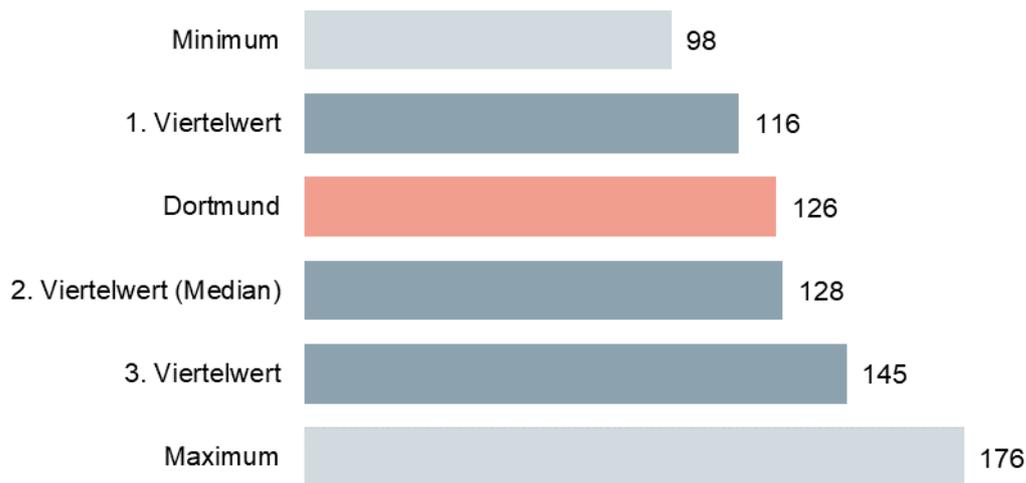
Auch die **Stadt Dortmund** konnte die Laufzeit ab Vollständigkeit nicht angeben, weil sie kein Vollständigkeitsdatum im System hinterlegt hat. Aus Sicht der Stadt Dortmund wäre es sinnvoller, auf die Prüffähigkeit anstatt auf die Vollständigkeit abzustellen. Um darlegen zu können,

welche Zeiten die Bauaufsicht tatsächlich beeinflussen kann, sind sicherlich beide Daten denkbar.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte die Stadt Dortmund neben der Gesamtlaufzeit noch weitere Daten im System hinterlegen, wie z.B. das Vollständigkeitsdatum. So kann sie ermitteln und darlegen, welchen Zeitraum im Genehmigungsverfahren sie selbst beeinflussen kann.

**Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2017**



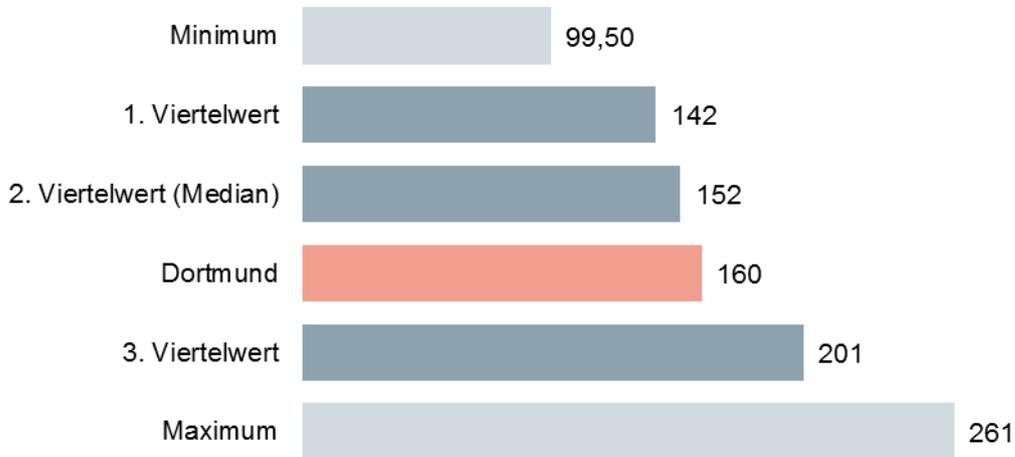
In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Dortmund weist durchschnittlich im vereinfachten Genehmigungsverfahren vergleichsweise geringe Laufzeiten auf. Allerdings überschreitet sie die Orientierungsgröße der gpaNRW um gut sechs Wochen.

Im Prozess festgestellte Probleme, die zu einer Verlängerung des Genehmigungsverfahrens führen, zeigen sich in der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit. Dies gilt sowohl für das vereinfachte als auch das normale Genehmigungsverfahren. Im Vergleich zu vielen anderen kreisfreien Städten liegt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit im normalen Verfahren in Dortmund im Mittelfeld.

### Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch beim normalen Genehmigungsverfahren hält die Stadt Dortmund im Durchschnitt die Orientierungsgröße der gpaNRW nicht ein.

In den Gesamtlaufzeiten in Dortmund schlagen sich unter anderem Faktoren nieder, die die Stadt Dortmund gar nicht oder nur teilweise beeinflussen kann.

Zum einen kommt es häufig vor, dass nachgeforderte Unterlagen nicht in der von der Stadt Dortmund gesetzten Frist eingereicht werden. Hier könnte die Stadt Dortmund durch ein konsequenteres Umsetzen der vorgesehenen Rücknahmefiktion Einfluss nehmen.

Die Wartezeit bis zur Vollständigkeit lässt die Stadt Dortmund nicht ungenutzt verstreichen. Wenn der Antrag trotz fehlender Unterlagen zu irgendeinem Zeitpunkt bereits prüffähig ist, prüft der Bauaufsichtsbezirk bereits und wartet nur noch darauf, dass die fehlenden Unterlagen nachgereicht werden. Liegen diese Unterlagen schließlich vor, prüft Dortmund nur noch die fehlenden Unterlagen und entscheidet endgültig über den Antrag. Dies gelingt fast immer innerhalb von wenigen Tagen, manchmal auch innerhalb von wenigen Stunden.

Zum anderen verzögern einige Wartezeiten auf Stellungnahmen die Bearbeitung. In Dortmund ist, wie im gesamten Ruhrgebiet, die Kampfmittelproblematik hoch. Auf Rückmeldungen von der zuständigen Stelle ist meist deutlich länger zu warten als auf andere Stellungnahmen.

Zudem gibt es in Dortmund regelmäßig „Ruhezeiten auf Antrag des Antragsstellers“, die den Genehmigungsprozess verlängern. Dies kommt beispielsweise vor, wenn ein Antrag genehmigungsfähig wäre, er aber z.B. aufgrund eines noch nicht verabschiedeten Bebauungsplanes

nicht genehmigt werden kann. In Dortmund werden häufig Anträge gestellt, obwohl das Planungsrecht für das Vorhaben noch nicht geschaffen ist und erst im Genehmigungsverfahren hergestellt wird. Dieses Vorgehen führt selbstverständlich nicht dazu, dass Genehmigungen zeitnah nach Antragseingang erteilt werden können.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte versuchen, alle von ihr beeinflussbaren Stellschrauben zur Verfahrensbeschleunigung weiter zu optimieren, wie beispielsweise die politische Beteiligung, eine angemessene Umsetzung der Rücknahmefiktion, Vorabinformation an Bauherrschaft und Entwurfsverfassende, etc.

## Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen.

→ **Feststellung**

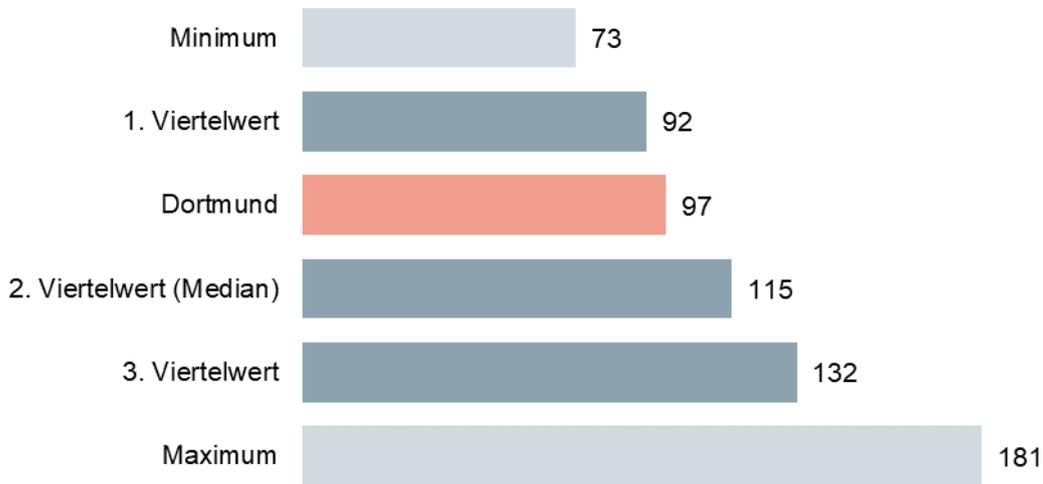
Die Stadt Dortmund bearbeitet im interkommunalen Vergleich weniger Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als die Hälfte der übrigen kreisfreien Städte.

Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die **Stadt Dortmund** setzte 2017 für den Bereich Baugenehmigung nach gpaNRW-Definition insgesamt 36,86 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 29,58 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung und 7,28 Vollzeit-Stellen auf Overheadaufgaben. Der Overheadanteil von 16,42 Prozent liegt über dem Median von 14,20 Prozent unter 21 kreisfreien Städten.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen der kreisfreien Städte zeigten keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nach Auskunft des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes waren 2017 einige dringende Besonderheiten mit Vorrang zu bearbeiten, wodurch die Mitarbeiter der Bauaufsicht nicht für ihre eigentlichen Tätigkeiten im vollem Umfang zur Verfügung standen. So waren die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mehr als üblich durch beispielsweise folgende Dinge beschäftigt: Problemhäuser in bestimmten Stadtbezirken, Räumung des Wohnkomplexes Hannibal, Kontrolle und Überprüfung des zweiten Rettungsweges, Genehmigung und Kontrolle von kommunalen Flüchtlingsunterkünften und Flüchtlingseinrichtungen des Landes NRW.

Zudem hat die Stadt Dortmund nach eigenen Angaben 2017 mehr Fortbildungen und Zeiten zur Aneignung der neuen Regelungen im Zusammenhang mit der erwarteten Einführung der novellierten Bauordnung zum 01. Januar 2018 zur Verfügung gestellt. Baugenehmigungen konnten in der Zeit nicht bearbeitet werden.

Aufgrund der Systematik der gpaNRW sind die Stellenanteile der Mitarbeiter, die sich fortgebildet haben, in den erhobenen Stellendaten enthalten.

#### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter-/ Überlastungen reagieren.

Um Mitarbeiter zu entlasten und Rückstände abuarbeiten, hat die Stadt Dortmund in den letzten Jahren Sprechzeiten und Serviceangebote einschränken müssen. So zuletzt im Dezember

2018, um den Mitarbeitern Zeiten einzuräumen, sich mit der neuen BauO NRW ab 01. Januar 2019 vertraut zu machen und notwendige Änderungen im Arbeitsablauf anzugehen.

Eingeschränkte Service- und Leistungsangebote führen in Dortmund zu einem Interessenskonflikt mit den Zielen der Bauaufsicht. Man sei bürgerfreundlich und wolle Anträge möglichst schnell und rechtssicher bearbeiten. Um diesem Ziel wieder näher zu kommen und die zusätzlichen Aufgaben der Bauaufsicht, die sich aus unterschiedlichsten strukturellen, rechtlichen und städtebaulichen Aspekten ergeben, angehen zu können, wird die Stadt Dortmund 2019 und 2020 mindestens fünf neue Planstellen im Bereich Bauaufsicht einrichten. Zunächst soll es mit dem neuen Personal gelingen, die bisherigen Bearbeitungszeiten zu halten und nicht noch länger werden zu lassen. Werden Personalkapazitäten frei, weil z.B. besondere Projekte, wie die Überprüfung und Optimierung aller Geschäftsprozesse aufgrund der BauO NRW 2018, abgeschlossen sind, möchte die Stadt Dortmund diese Kapazitäten einsetzen, um das Baugenehmigungsverfahren in Dortmund zu beschleunigen. Nach Auskunft der Stadt Dortmund möchte man mit dem neuen Personal schon heute langfristig dem Personalmangel und der (Alters-)Fluktuation vorsorgen. Ziel sei es, langfristig mit weniger Personal alle Aufgaben wirtschaftlich und sachgerecht zu bearbeiten. Dieses Ziel sollte die Stadt Dortmund in den nächsten Jahren tatsächlich verfolgen. Technische und prozessbezogene Optimierungen sollte sie nutzen, um dieses Ziel zu erreichen.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauinteressierte bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW (in der ab 01. März 2000 geltenden Fassung) hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst.

Für den Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren 2017 bei der **Stadt Dortmund** insgesamt 2,1 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Davon entfallen auf die Sachbearbeitung 1,86 Vollzeit-Stellen und auf Overheadaufgaben 0,24 Vollzeit-Stellen.

2017 hat die Dortmunder Bauaufsicht 150 Vorbescheide erstellt; 123 positive und 37 negative. Zudem hat sie 261 förmliche Bauvoranfragen bearbeitet. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten liegen die reinen Fallzahlen im oberen Bereich.

#### Personaleinsatz förmliche Voranfragen/ Vorbescheide 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/ Vorbescheide	86,02	6,67	73,56	84,68	128	376	16
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide in Prozent	11,43	0,70	8,01	13,22	16,29	33,33	16

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,32	0,12	0,23	0,32	0,56	1,33	17

Der Personaleinsatz für den Teilbereich „förmliche Voranfragen und Vorbescheide“ ist in Dortmund effektiver als in einigen anderen kreisfreien Städten. Zeitgleich erleichtern positive Vorbescheide ein darauf aufbauendes Genehmigungsverfahren.

Die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern wird nur aus informativischen Gründen mit abgebildet: maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Die Auslastung in diesem Teilbereich sollte die Stadt Dortmund ebenso im Blick haben wie die Auslastung durch Bauanträge und -genehmigungen.

## Digitalisierung

### → Feststellung

Die von der Stadt Dortmund eingesetzte Software unterstützt das Baugenehmigungsverfahren äußerst sinnvoll. Die Stadt Dortmund ist bestrebt, die Digitalisierung weiter voranzutreiben.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die **Stadt Dortmund** beschäftigt sich schon seit vielen Jahren mit der Digitalisierung. Mit der elektronischen Bauakte und der Antragsbearbeitung im System hat sie bereits viele Verfahrensschritte digitalisiert. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen werden bei der Antragsbearbeitung unterstützt; Arbeitsschritte werden erleichtert.

Auch wenn es in Dortmund noch eine hybride Aktenführung mit Vorrang der Papierakte gibt, ist man einer vollständigen elektronischen Antragsbearbeitung gegenüber positiv eingestellt. Dortmund testet zurzeit eine Form des elektronischen Antragseingangs. Bei einigen Vorhaben wird dem Antragssteller die Möglichkeit gegeben, die Antragsunterlagen zweifach in Papierform und zusätzlich auf einer CD oder DVD einzureichen. Zusätzlich muss der Antragssteller bescheinigen, dass der Inhalt der CD/ DVD mit der Papierform übereinstimmt. Mit diesem Test möchte die Stadt Dortmund herausfinden, ob sie mit der elektronischen Antragsannahme ihr Genehmigungsverfahren optimieren kann und einen weiteren modernen Service gezielt und sinnvoll einsetzen kann.

In dem Modellprojekt des Landes NRW sieht die Stadt Dortmund eine Chance, die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens landesweit voranzutreiben. Eine einheitliche Lösung sei besser als Einzellösungen in den Kommunen. In enger Verzahnung mit den Ergebnissen des Modellprojekts will die Stadt Dortmund in den nächsten Jahren eine Möglichkeit schaffen, Bauanträge elektronisch annehmen zu können. (vgl. Abschnitt „Geschäftsprozesse“)

In der eingesetzten Software ist eine einheitliche Struktur für die Bauakten vorgesehen. Mithilfe dieses „elektronischen“ Aktenplanes und eines Berechtigungskonzeptes für Vertretungen kann, auch im Vertretungsfall, schnell eine Auskunft zu einem Bauvorhaben erteilt werden.

Durch die elektronische Bearbeitung entfällt vor allem vielfach der Transport auf dem Postweg, z. B. bei Beteiligungen. Hierdurch haben sich die Laufzeiten im Genehmigungsprozess zunächst grundsätzlich verkürzt. Nach Auskunft der Stadt Dortmund haben andere Faktoren diese Zeitersparnis mittlerweile wieder zunichtegemacht. So wird das Verfahren beispielsweise durch ein komplexeres Beteiligungsverfahren, fehlende Mitarbeiter in den Fachämtern und detailliertere Stellungnahmen verzögert. Mit der elektronischen Akte kann das komplexe Beteiligungsverfahren besser verfolgt und moderiert werden. Dies erleichtert die Antragsbearbeitung und unterstützt die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Bauaufsicht. Langfristig sollten technische Optimierungen generell zu einem schnelleren Genehmigungsverfahren und einem geringeren, dennoch ausreichenden, Personaleinsatz führen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Dortmund zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

## Transparenz

### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat allgemeine Ziele und wenige Kennzahlen für die Bauaufsicht festgelegt. Die Steuerung über Kennzahlen ist ausbaufähig.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Steuerungselemente sollten den Baugenehmigungsprozess bzw. die Bauaufsicht einer Kommune unterstützen und nicht hemmen, weil sich die Kommune zu sehr mit der Steuerung und dem Controlling beschäftigt. Dennoch ist ein gewisser Grad an Steuerung sinnvoll.

Für das Produkt „Genehmigungen“ innerhalb der Produktgruppe „Bauaufsicht“ hat die **Stadt Dortmund** das grundsätzliche Ziel, zu gewährleisten, dass sie die Vorschriften des öffentlichen Baurechts einhält. Zudem will sie Antragstellern und Bauherren Rechtssicherheit bieten. Diese Ziele hat Dortmund im Haushaltsplan niedergeschrieben. Konkretere Ziele hat die Stadt Dortmund ebenso wenig formuliert wie Zielwerte oder steuerungsrelevante Kennzahlen zu diesen Zielen.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und in wie weit sie die obigen Ziele für das Produkt „Genehmigungen“ einhält. Diese Kennzahlen sollte sie in ihr regelmäßiges Fachcontrolling aufnehmen.

Beispielsweise kann sie als Teilaspekte ermitteln, welchen Anteil der Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren sie innerhalb der gesetzlichen Frist erteilt oder wie hoch die Klage- oder Erfolgsquote bei Klagen ist. Für beide Kennzahlen sollte sie sich einen Wert vorgeben, den sie erreichen bzw. nicht überschreiten möchte.

Amtsintern gibt es im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund ein Fachcontrolling. Über die Kennzahl „Eingänge/ Fälle je Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin“ beurteilen die zuständigen Beschäftigten die Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Quartalsweise wird die Auslastung nach Bauaufsichtsbezirken ausgewertet, mit dem Vorjahr verglichen und es werden Abweichungen erklärt bzw. bewertet. Dabei werden auch die Art des Bauvorhabens und die Art der Bearbeitung betrachtet. Ebenso werden die Fallzahlen über den gesamten Bearbeitungsprozess überwacht. Dies bedeutet, dass sich eine hohe Zahl an Genehmigungen zeitversetzt bei den Überwachungen und Bauabnahmen sowie bei der Archivierung der Bauakten wiederfinden müssen. Die interne Steuerung umfasst eine Personal- und Verfahrenssteuerung. Zeichnet sich beispielsweise ab, dass in einem Baubezirk mit einer erhöhten Fallzahl zu rechnen ist, versucht die Stadt Dortmund diesen Baubezirk vorübergehend intern zu verstärken.

Neben den quartalsweisen Berichten zur Auslastung erstellt die zuständige Stelle bei Bedarf Auswertungen zu unterschiedlichsten Themen. Zusätzlich zum internen Fachcontrolling gibt es in Dortmund im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt ein Finanzcontrolling. Im Finanzcontrolling berechnet die Stadt Dortmund den Aufwandsdeckungsgrad (vgl. Abschnitt „Rechtmäßigkeit“). Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt steuert allerdings nicht über den Aufwandsdeckungsgrad, sondern rein über das Fachcontrolling. Zudem verbleiben die Berichte zum Fachcontrolling allein im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verzahnen. So kann sie Entscheidungen übergreifend vorbereiten und Verbindungen zwischen einzelnen Kennzahlen herstellen. Eine gute Steuerung betrachtet sowohl die personelle als auch wirtschaftliche Seite.

→ **Empfehlung**

Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ein regelmäßiges, externes Berichtswesen implementieren. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte sie regelmäßig über ihre Ziele und Kennzahlen berichten.

Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. In Dortmund gibt es für die Bauaufsicht Qualitätsanforderungen, die den Mitarbeitern bekannt sind. Die Anforderungen sind jedoch nicht schriftlich fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die vorhandenen Qualitätsanforderungen und –standards schriftlich niederlegen. Jeder Mitarbeiter sollte wissen, was von ihm und der Bauaufsicht gesamt erwartet wird. Ob die Anforderungen erfüllt bzw. die Standards eingehalten werden, sollte die Stadt Dortmund regelmäßig überprüfen.

## → Bauberatung

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat sich bewusst dazu entschieden, ihr Bauberatungsangebot zu verringern. Die Informationen, die sie den Bauwilligen und am Bau Beteiligten zur Verfügung stellt, sind aus Sicht der gpaNRW weiterzuentwickeln.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW nur auf die Einwohnerzahl Bezug und ermittelt den Overhead-Anteil.

In dem von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren 2017 in **Dortmund** 3,05 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten sind 2,81 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,24 Vollzeit-Stellen für Overheadtätigkeiten.

### Bauberatung 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,48	0,32	0,66	0,99	1,61	5,52	21
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	7,87	4,91	8,66	14,32	20,52	33,33	20

Neben den persönlichen Anfragen in der Bauberatung fallen förmliche Bauvoranfragen und schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster unter die Aufgaben der Bauberatung. 2017 gab es in Dortmund 261 förmliche Bauvoranfragen und 2.800 schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster. Im Vergleich sind bereits die Fallzahlen höher als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Setzt man die Fallzahlen ins Verhältnis zu den in der Bauberatung vorgehaltenen Stellen, so zeigt sich, dass die Sachbearbeitung in Dortmund durch diesen Teil der Bauberatung vergleichsweise deutlich stärker ausgelastet ist. Es bleibt also weniger Zeit für persönliche Bauberatungsanfragen oder die Informationsbereitstellung. Die eher knappe personelle Ausstattung der Bauberatung zeigt sich gleichfalls in der Kennzahl „Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner“.

In der Vergangenheit gab es in Dortmund eigene Abteilungen oder Stellen für die Bauberatung. Erfahrungen aus den Organisationsformen der Bauberatung, Probleme an der Schnittstelle Bauberatung und Sachbearbeitung sowie andere Schwerpunktsetzungen haben dazu geführt,

dass die Stadt Dortmund ihre Bauberatung bewusst reduziert hat. So gibt es seit einigen Jahren nur noch eine allgemeine Bauberatung durch die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Bauaufsichtsbezirken. Jeder am Bau Beteiligte hat die Möglichkeit, in einer allgemeinen Sprechstunde Fragen an den zuständigen Bauaufsichtsbezirk zu stellen, einen Rückruf über die Rückrufhotline einzustellen oder einen persönlichen Termin zu vereinbaren. Da die Sachbearbeitung ohnehin schon mit anderen Aufgaben ausgelastet ist, bewirbt die Stadt Dortmund die Bauberatung nicht aktiv. Mit der derzeitigen personellen Ausstattung, so die Bauaufsicht, gebe es keine Kapazitäten für eine ausführliche Bauberatung.

Prinzipiell muss eine Bauberatung nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Ein Informationsangebot für Bauherrschaft und Entwurfsverfassende über verschiedene Medien kann bereits alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stellen. Der persönliche Kontakt ist dann nur erforderlich, wenn nicht allgemeine Fragen, sondern konkrete Fragen zu einem Bauvorhaben zu klären sind. Im Vorfeld eines Antrags kann die Qualität bereits durch allgemeine Informationen gesteigert werden, weil der Bauwillige beispielsweise weiß, welche Vorschriften er zu beachten hat und welche Unterlagen er einreichen muss. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können Nachforderungen und fiktive Rückweisungen unterbleiben.

Die Stadt Dortmund stellt Bauwilligen und den am Bau Beteiligten auf ihrer Homepage oder vor Ort in Papierform verschiedene Informationsblätter zur Verfügung. Es werden Themen wie Baulasten, Barrierefreiheit oder die Kosten eines Vorbescheides behandelt. Aus Sicht der gpaNRW wäre es sinnvoll, dieses Informationsangebot auch um allgemeine Themen zu ergänzen. Der Gesetzestext und Vorschriften hierzu sollten für jeden Interessierten verständlich und kurz zusammengefasst sein: Welche Baugenehmigungsverfahren gibt es? Welche Vorhaben sind genehmigungsfrei? Was ist eine Genehmigungsfreistellung und welche Unterlagen müssen hier eingereicht werden?

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte ihr Informationsangebot weiterausbauen. Sie sollte zum Beispiel auf ihrer Homepage ebenso allgemeine Dokumente zum Bauen in Dortmund hinterlegen.

Nach Auskunft der Stadt Dortmund war das Informationsangebot zur BauO NRW 2000 deutlich umfassender als das bisherige. Man werde das Angebot nach und nach auf Basis der BauO NRW 2018 ergänzen. Aufgrund der teilweise unsicheren Rechtslage habe man nicht sofort alle Informationsangebote wieder zur Verfügung stellen können. Auch ein Glossar auf der Homepage des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes soll wieder online gestellt werden.

## → Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

### Bauüberwachung

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund überwacht die Bauvorhaben in Dortmund im gesetzlichen Umfang. Sie führt jedoch bei allen Bauvorhaben im normalen Genehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch.

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

Bis zum Inkrafttreten der neuen Bauordnung war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe der Bauaufsichtsbehörde, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Bauaufsichtsbehörden haben nach eigenem Ermessen Bauten überwacht. Seit dem 01. Januar 2019 regelt § 83 BauO NRW 2018 nur noch, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Die Bauüberwachung liegt folglich nun generell im Ermessen der Bauaufsichtsbehörde. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen.

2017 gab es in Dortmund 739 Bauüberwachungen.

Die **Stadt Dortmund** beschränkt sich im normalen Baugenehmigungsverfahren nicht auf Stichproben, sondern überwacht grundsätzlich alle Bauvorhaben. Die Baukontrolleure in den Bauaufsichtsbezirken gestalten die Überwachung abhängig vom Bauvorhaben. Hieran wird die Dortmunder Bauaufsicht festhalten. Aus ihrer Sicht ist nur dieses Vorgehen sinnvoll, damit bauordnungsbehördlichen Maßnahmen vorgegriffen werden kann. Zudem wird dem Bauherrn eine zusätzliche Sicherheit gegeben, dass an seinem Bauvorhaben alles in Ordnung ist.

Die gpaNRW ist der Auffassung, dass die Bauaufsicht einer Kommune das ihr eingeräumte Ermessen zur Bauüberwachung ausüben sollte. Ein Entscheidungskatalog sollte dokumentieren, ob und wie die Bauüberwachung durchgeführt wird. Dabei können die Kriterien durchaus so gestaltet werden, dass sie mit dem Vorgehen vor Ort übereinstimmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.

Eine Bauüberwachung bei Vorhaben im vereinfachten Verfahren gibt es in Dortmund nur anlassbezogen, z. B. wenn eine (Nachbar-)Anzeige o.Ä. vorliegt.

## Bauzustandsbesichtigungen

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund führt regelmäßig Rohbau- und Schlussabnahmen durch. Hierbei beschränkt sie sich nicht auf Stichproben. Im Rahmen der durchgeführten Abnahmen setzt sie jedoch Schwerpunkte bei der Prüfung.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Bauaufsichtsbehörde sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Für den Bereich Bauordnung entsprechend der gpaNRW-Betrachtungsweise sind 2017 in Dortmund insgesamt 8,25 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,97 Vollzeit-Stellen. Somit verbleiben für die Sachbearbeitung 7,28 Vollzeit-Stellen.

**Dortmund** verzichtet nach Möglichkeit bei keinem Bauvorhaben auf eine Rohbau- und eine Schlussabnahme. Ziel ist eine hundertprozentige Besichtigungsquote durch die Baukontrolleure in den Bauaufsichtsbezirken. Mit der personellen Ausstattung und bei dem Fallkommen mit einem hohen Anteil an vereinfachten Verfahren sind diese Zustandsbesichtigungen nach Auskunft der Stadt Dortmund grundsätzlich noch möglich.

Die Stadt Dortmund beschränkt sich demnach nicht auf Stichproben. Wie bei der Bauüberwachung sei es für die Bauherren wichtig, dass die Stadt als einzig Unabhängige im Verfahren kontrolliert und bescheinigt, dass alles in Ordnung ist.

→ **Empfehlung**

Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.

### Bauzustandsbesichtigungen 2017

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	74,45	32,54	36,52	123	184	408	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	11,76	2,63	7,24	10,53	13,33	25,04	21
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	18,09	14,91	20,00	100	100	100	13

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte sich zukünftig auf die pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen konzentrieren und freiwillige Zustandsbesichtigungen nur anlassbezogen durchführen.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht**

	Feststellung		Empfehlung
		E1	Die Stadt Dortmund sollte Bauwillige über mögliche Freistellungen informieren, so dass diese, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, hiervon Gebrauch machen können.
F2	Die Stadt Dortmund holt interne und externe Stellungnahmen gezielt ein.		
F3	Die Stadt Dortmund bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Kritik.	E3	Die Stadt Dortmund sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Dortmund anzulasten sind.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund musste 2017 vergleichsweise mehr Bauanträge zurück-weisen als andere kreisfreie Städte.	E4	Die Stadt Dortmund sollte versuchen, den Anteil sofort prüffähiger Bauanträge zu erhöhen. Dies kann sie u.a. dadurch erreichen, dass sie vorab darüber informiert, wie die Antragsunterlagen zusammengestellt sein müssen oder Fragen zu Sonderfällen beantwortet. So kann sie nicht nur die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlicher agieren, sondern auch die Mitarbeiter weniger mit nicht prüffähigen Anträgen belasten.
F5	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Optimierungsmöglichkeiten bei der elektronischen Antragsbearbeitung an.	E5	Auch wenn noch nicht alle einheitlichen Regelungen und Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren abschließend entschieden sind, sollte die Stadt Dortmund in enger Verzahnung mit dem Modellprojekt bereits jetzt Vorbereitungen treffen, um später zügig Bauanträge ausschließlich elektronisch entgegennehmen und weiter bearbeiten zu können.
F6	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Dortmund kann optimiert werden.		
F7	Die Stadt Dortmund hat sich mit dem „allzuständigen Sachbearbeiter“ bzw. der „allzuständigen Sachbearbeiterin“ dazu entschieden, positive Entscheidungen nicht nach einem einheitlichen Standard zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionsfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht das Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.	E7	Die Stadt Dortmund muss gewährleisten, dass die Arbeitsanweisungen und Vorgaben eingehalten werden. Zudem sollte sie Regelungen zur Überprüfung von positiven Entscheidungen verschriftlichen. So kann sie die obigen Risiken minimieren.

	Feststellung		Empfehlung
		E8	Die Stadt Dortmund sollte die Häufigkeit der Erinnerung an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.
F9	Durch das überwiegend elektronische, sternförmige Beteiligungsverfahren hat die Stadt Dortmund das Genehmigungsverfahren beschleunigt.	E9	Die Dortmunder Bauaufsichtsbehörde sollte gegenüber den Fachämtern regelmäßiger deutlich machen, welche Erwartungen sie an Stellungnahmen stellt. Den Fachämtern sollte klar werden, dass auch sie zu einem beschleunigten und bürgerfreundlichen Genehmigungsverfahren beitragen.
		E10	Die Stadt Dortmund sollte überprüfen, ob Veränderungen sinnvoll und in der Software umsetzbar sind. Im Anschluss sollte sie das Online-Portal verändern bzw. die Veränderung beauftragen.
F11	Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Dortmund Baugenehmigungsverfahren unnötig.	E11	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig im Baugenehmigungsverfahren politische Gremien nicht mehr vor der Genehmigung beteiligen. So kann sie ihre durchschnittlichen Laufzeiten deutlich verkürzen und bürgerfreundlicher agieren.
		E12	Im Rahmen der weiteren Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Dortmund zunehmend die elektronische Akte die führende Akte werden. Die Stadt Dortmund sollte nach und nach auf die Papierakte verzichten.
F13	Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Dortmund 2017 die Orientierungsgröße der gpaNRW.	E13.1	Zukünftig sollte die Stadt Dortmund neben der Gesamtlaufzeit noch weitere Daten im System hinterlegen, wie z.B. das Vollständigkeitsdatum. So kann sie ermitteln und darlegen, welchen Zeitraum im Genehmigungsverfahren sie selbst beeinflussen kann.
		E13.2	Die Bauaufsicht sollte versuchen, alle von ihr beeinflussbaren Stellschrauben zur Verfahrensbeschleunigung weiter zu optimieren, wie beispielsweise die politische Beteiligung, eine angemessene Umsetzung der Rücknahmefiktion, Vorabinformation an Bauherrschaft und Entwurfsverfassende, etc.
F14	Die Stadt Dortmund bearbeitet im interkommunalen Vergleich weniger Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als die Hälfte der übrigen kreisfreien Städte.	E14	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter-/ Überlastungen reagieren.
F15	Die von der Stadt Dortmund eingesetzte Software unterstützt das Baugenehmigungsverfahren äußerst sinnvoll. Die Stadt Dortmund ist bestrebt, die Digitalisierung weiter voranzutreiben.		

	Feststellung		Empfehlung
F16	Die Stadt Dortmund hat allgemeine Ziele und wenige Kennzahlen für die Bauaufsicht festgelegt. Die Steuerung über Kennzahlen ist ausbaufähig.	E16.1	Die Stadt Dortmund sollte Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und in wie weit sie die obigen Ziele für das Produkt „Genehmigungen“ einhält. Diese Kennzahlen sollte sie in ihr regelmäßiges Fachcontrolling aufnehmen.
		E16.2	Die Stadt Dortmund sollte das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verzahnen. So kann sie Entscheidungen übergreifend vorbereiten und Verbindungen zwischen einzelnen Kennzahlen herstellen. Eine gute Steuerung betrachtet sowohl die personelle als auch wirtschaftliche Seite.
		E16.3	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ein regelmäßiges, externes Berichtswesen implementieren. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte sie regelmäßig über ihre Ziele und Kennzahlen berichten.
		E16.4	Die Stadt Dortmund sollte die vorhandenen Qualitätsanforderungen und –standards schriftlich niederlegen. Jeder Mitarbeiter sollte wissen, was von ihm und der Bauaufsicht gesamt erwartet wird. Ob die Anforderungen erfüllt bzw. die Standards eingehalten werden, sollte die Stadt Dortmund regelmäßig überprüfen.
F17	Die Stadt Dortmund hat sich bewusst dazu entschieden, ihr Bauberatungsangebot zu verringern. Die Informationen, die sie den Bauwilligen und am Bau Beteiligten zur Verfügung stellt, sind aus Sicht der gpaNRW weiterzuentwickeln.	E17	Die Stadt Dortmund sollte ihr Informationsangebot weiterausbauen. Sie sollte zum Beispiel auf ihrer Homepage ebenso allgemeine Dokumente zum Bauen in Dortmund hinterlegen.
F18	Die Stadt Dortmund überwacht die Bauvorhaben in Dortmund im gesetzlichen Umfang. Sie führt jedoch bei allen Bauvorhaben im normalen Genehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch.	E18	Die Stadt Dortmund sollte einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.
F19	Die Bauaufsicht der Stadt Dortmund führt regelmäßig Rohbau- und Schlussabnahmen durch. Hierbei beschränkt sie sich nicht auf Stichproben. Im Rahmen der durchgeführten Abnahmen setzt sie jedoch Schwerpunkte bei der Prüfung.	E19.1	Das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben. Dies ermöglicht in der Folge auch einen bedarfsgerechteren/ einen stärker am tatsächlichen Bedarf orientierten Personaleinsatz.

Feststellung	Empfehlung
	E19.2 Die Stadt Dortmund sollte sich zukünftig auf die pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen konzentrieren und freiwillige Zustandsbesichtigungen nur anlassbezogen durchführen.

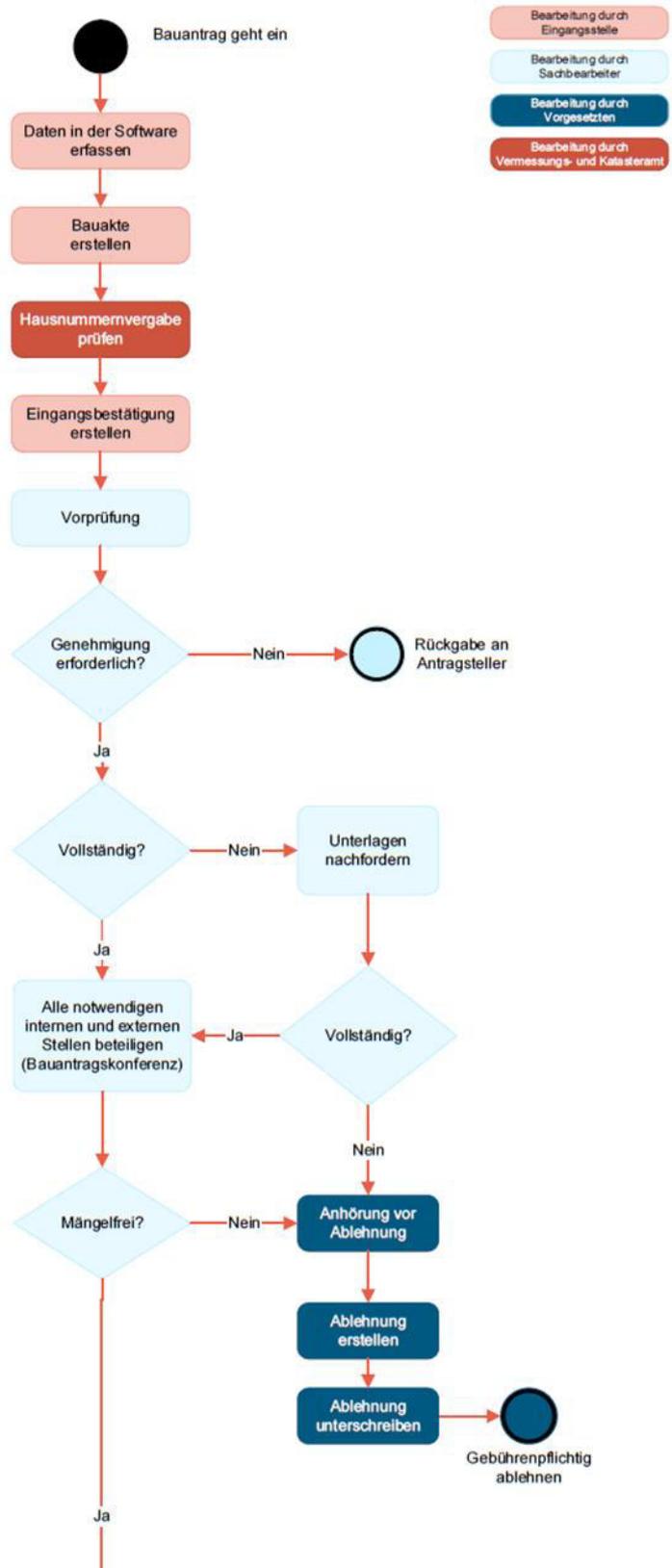
**Tabelle 2: Interkommunaler Vergleich 2018**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Produkt „Baugenehmigung“</b>							
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	k.A.	318	410	523	619	780	21
Fälle Baugenehmigungen je qkm	k.A.	4,45	7,75	9,09	12,37	18,51	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	9,62	13,31	18,21	22,72	34,13	20
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	65,31	75,86	81,40	85,15	89,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	0,00	0,23	0,83	1,22	6,60	21
Anteil der zurück gewiesenen Bauanträge an den Bauanträgen in Genehmigungsverfahren (normal und vereinfacht) in Prozent	k.A.	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil Rücknahme von Bauanträgen an den Bauanträgen insgesamt in Genehmigungsverfahren (normal und vereinfacht) in Prozent	k.A.	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k.A.	70	98	110	132	200	19
Overhead-Anteil Baugenehmigung	k.A.	5,78	10,40	12,85	16,21	23,40	19
<b>Produkt „Bauberatung“</b>							
Fälle förmliche Bauvoranfragen + Auskünfte Baulastenkataster je Vollzeitstelle	k.A.	14	201	558	694	1.477	19
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 100.000 Einwohner Bauberatung	k.A.	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauberatung	k.A.	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18
<b>Produkt „förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide“ als Teil des Produkts „Bauberatung“</b>							
negative + positive Vorbescheide je Vollzeit-Stelle	k.A.	9	74	94	128	335	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 100.000 Einwohner Vorbescheide	k.A.	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15
Overhead-Anteil Vorbescheide	k.A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
<b>Produkt „Bauordnung“</b>							
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k.A.	19,61	42,04	100	100	100	13
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k.A.	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung	k.A.	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

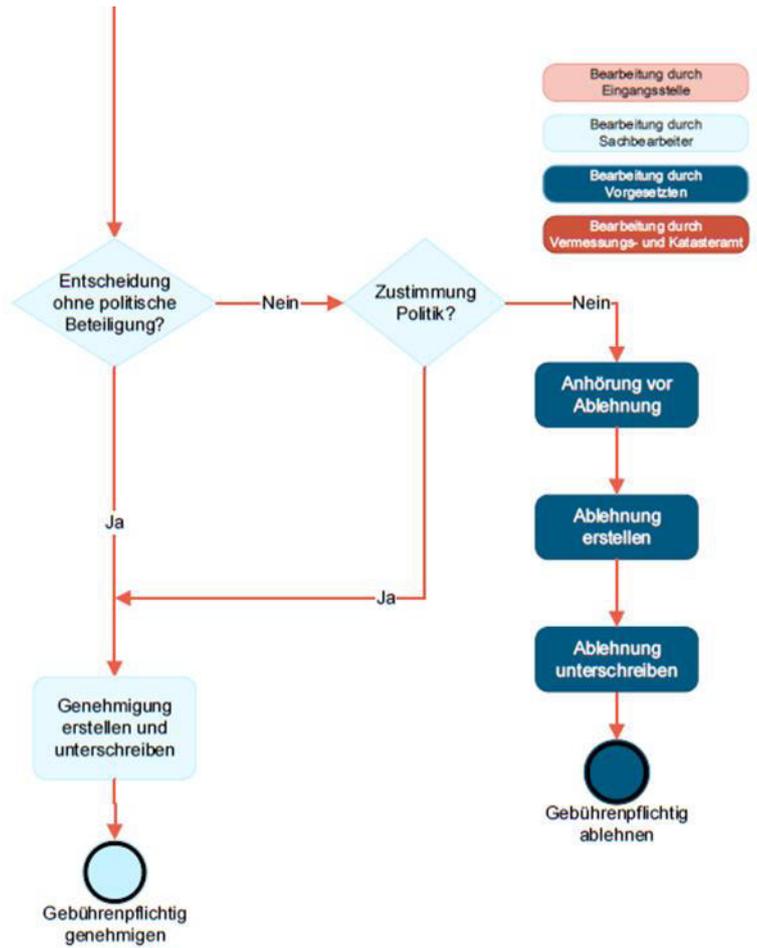
## Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

**Prozessablauf Dortmund**  
 (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)  
 Seite 1 von 2



# Prozessablauf Dortmund

(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)  
Seite 2 von 2



## → 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

*Zahlungsabwicklung der  
Stadt Dortmund im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
→ Wirtschaftlichkeit	13
Zahlungsabwicklung i. e. S.	13
Vollstreckung	26
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	38

## → Managementübersicht

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

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

### Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i.e.S. der Stadt Dortmund bearbeitet ihre Aufgaben grundsätzlich wirtschaftlich. Allerdings hat die Stadt Dortmund einen höheren Personaleinsatz als die meisten Vergleichskommunen. Nur teilweise ist der Personaleinsatz bedingt durch das Aufgabenspektrum in der Stadtkasse Dortmund, welches insbesondere aufgrund der Innenrevision breiter ist als in anderen Kommunen.

Verschiedene Maßnahmen erleichtern und beschleunigen die Sachbearbeitung von Einzahlungen. So unterstützen z.B. der elektronische Rechnungsworkflow und ein sehr hoher Anteil automatisiert zugeordneter Einzahlungen die Bearbeitung und Zuordnung von Einzahlungen. Ein höherer Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten kann die Stadt Dortmund unterstützen, die Zahlungsabwicklung wirtschaftlicher zu erledigen. Ebenso kann die zentrale Bearbeitung und Überwachung von Niederschlagungen, Erlassen, Stundungen und Mahnsperren helfen, einen besseren Gesamtüberblick über Schuldner zu bekommen. So können Zahlungen effektiver nachgehalten werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. sollte die Stadt Dortmund zukünftig anhand von konkreten Zielen, Zielwerten und geeigneten Kennzahlen beurteilen.

### Vollstreckung

Die Vollstreckung in Dortmund erledigt ihre Aufgaben mit vergleichsweise hohem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Stellenvakanzen erschwerten die Vollstreckung 2018. Dies zeigt sich in einer geringeren Erledigungsquote sowie einem geringerem Aufwandsdeckungsgrad als 2017.

Der Stadt Dortmund gelingt es zurzeit, neue Rückstände in der Vollstreckung zu vermeiden. Dennoch belasten Altbestände aus Vorjahren die Sachbearbeitung. Diese Altbestände sind abzubauen, um Forderungsverluste für die Stadt Dortmund zu vermeiden.

Bei der Abnahme der Vermögensauskunft setzt die Stadt Dortmund die Optionsmöglichkeit „Abnahme der Vermögensauskunft durch einen Gerichtsvollzieher“ um. Sie hat die Wirtschaftlichkeit dieser Option nachgewiesen. Langfristig sollte die Stadt Dortmund zunehmend Vermögensauskünfte durch eigene Vollziehungskräfte abnehmen, um Herr des Verfahrens zu bleiben und eine gleichbleibende Qualität der Auskünfte zu gewährleisten.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

## → Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

### → **Feststellung**

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab einen Unterschiedsbetrag. Diesen Betrag konnte die Stadt Dortmund erklären.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die Stadt Dortmund Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die gpaNRW hat den Tagesabschluss der **Stadt Dortmund** vom 05. März 2019 nachvollzogen. Im Tagesabschluss sind alle Geschäftskonten aufgeführt, einschließlich der Konten der Stiftungen. Ebenso sind die Bestände der ausgegebenen Handvorschüsse, Schulgirokonten und der Frankiermaschine erfasst. Der Tagesabschluss ist demnach vollständig.

Der Tagesabschluss vom 05. März 2019 wies einen Unterschiedsbetrag von 104,50 Euro aus. Dieser resultiert aus softwareseitigen Problemen beim Kassenautomaten in Dortmund, die sukzessive durch die Herstellerfirma korrigiert werden müssen. Hinzu kommt eine noch nicht erhaltene Zahlung aus den Umsätzen des EC-Geräts vom 04. März 2019.

Die Stadt Dortmund hat die Anzahl der Geschäftskonten auf das notwendigste Maß beschränkt. Jedoch führt sie im Tagesabschluss auch Konten mit, die nicht mehr genutzt werden und auf denen keine Bestände vorhanden sind. Exemplarisch seien hier ein ehemals für Zahlstellen genutztes Konto bei der Sparkasse Dortmund oder ein Projektkonto bei demselben Finanzinstitut genannt.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob die nicht mehr genutzten Konten aufgelöst werden können und daher im Tagesabschluss nicht mehr mitzuführen sind.

## → Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1<sup>2</sup> ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Dortmund einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

### Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund erreicht einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der im Vergleich zu den Vergleichskommunen im mittleren Bereich liegt.

Dieser Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Dortmund 91 Prozent (Median 91 Prozent) erreicht, setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

### Ordnungsmäßigkeit

#### → Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad „Ordnungsmäßigkeit“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Dortmund** hat mehrere Dienst- und Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Anweisungen berücksichtigt:

- Geschäftsanweisung der Stadt Dortmund zum § 31 GemHVO vom 20. März 2014 (mittlerweile ersetzt durch „Geschäftsanweisung der Stadt Dortmund zum § 32 KomHVO vom 23.08.2019),
- Geschäftsanweisung über die kassenmäßige Abwicklung von Verwaltungsgeschäften (GAKAV) vom 25. Juli 2007, aktualisiert am 29. Mai.2017 inklusive der Ausnahmeregelungen zum neuen kreditorischen Workflow,
- Dienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Dortmund vom 25. März 2013,
- Dienstanweisung für die Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung vom 05. April 2013,
- Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten (ohne Kapitalmarktfinanzierungen, Förderkredite und Kassenkredite) vom 22. Dezember 2015,
- Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleich, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen der Stadt Dortmund vom 19. November 2012,
- Geschäftsanweisung für die Bewirtschaftung von liquiden Mitteln (Zahlungsmitteln) vom 26. März 2007,
- Arbeitsanweisung Bagatellresteausgleich vom 24. November 2017,
- Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Dortmund vom 01. August 2019,
- Geschäftsanweisung zum Einsatz von Informationstechnologie in der Finanzbuchhaltung – Regelungen zu Sicherheitsstandards §§ 27 Abs. 5 i.V.m. § 31 Abs. 2 GemHVO NRW für das Verfahren AddON 2 der Fa. GES, vom 06. September 2016,
- Geschäftsanweisung zum Einsatz vom „Allgemeinen Buchungsverfahren für PSCD“ (ABV PSCD) – Regelungen zu Sicherheitsstandards §§ 27 Abs. 5 i.V.m. § 31 Abs. 2 GemHVO NRW, vom 07. August 2014,
- Geschäftsanweisung zur Nutzung der Funktionalität „Dauerbuchungen“ in der kreditorischen Rechnungsbearbeitung vom 07. September 2017 sowie
- Aktenordnung der Stadt Dortmund vom 13. August 2008.

Noch hat die Stadt Dortmund die obigen Dienst- und Geschäftsanweisungen nicht umfassend auf die Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) vom 12. Dezember 2018 angepasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte ihre Dienst- und Geschäftsanweisungen zeitnah auf die KomHVO NRW anpassen. In die „Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleich, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen“ sollte sie die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.

Die Stadt Dortmund erreicht 95 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Eine Kommune hat dafür zu sorgen, dass niedergeschlagene Forderungen rechtzeitig vor der Verjährung wieder bearbeitet werden. Am besten gelingt dies mit einer zentralen Niederschlagungsliste. Die Niederschlagungen sollte eine Kommune anlassbezogen auch unterjährig überwachen. Die Stadt Dortmund hat in einer Geschäftsanweisung vollständig geregelt, wie Niederschlagungen zu bearbeiten sind. Sie überwacht die Verjährung unterjährig zentral bei öffentlich-rechtlichen Forderungen sowie den privatrechtlichen Forderungen, die im Wege der Verwaltungsvollstreckung wie öffentlich-rechtliche Forderungen beigetrieben werden. Die verbleibenden privatrechtlichen Forderungen überwacht die Stadt Dortmund dezentral. Nur im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten erstellt der Fachbereich 21 zentral Forderungslisten für alle Forderungen, die die Fachbereiche auf Verjährungen überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte zukünftig die Verjährung aller niedergeschlagenen Forderungen anlassbezogen zentral überwachen.

Gemäß KomHVO sind in örtlichen Bestimmungen Einzelheiten zur Überwachung und Prüfung der Zahlungsabwicklung schriftlich zu regeln und zu konkretisieren. In ihrer Geschäftsanweisung zum § 31 GemHVO NRW hat die Stadt Dortmund geregelt, dass das Rechnungsprüfungsamt die Zahlungsabwicklung dauernd überwacht. Diese Regelung hat sie auch in die angepasste Geschäftsanweisung zu § 32 KomHVO NRW übernommen. Über diese dauernde Überwachung gibt es jährlich einen Sachstandsbericht. In der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Dortmund gibt es jedoch keine konkreten Regelungen zur Überwachung und Prüfung der Zahlungsabwicklung. Die Rechnungsprüfungsordnung verweist auf die gesetzlichen Aufgaben der Rechnungsprüfung nach der Gemeindeordnung NRW. Nach Auffassung der gpaNRW ist ein genereller Verweis auf die Gemeindeordnung nicht geeignet, die Überwachung und Prüfung der Zahlungsabwicklung zu konkretisieren. Zudem sollte die dauerhafte Überwachung der Zahlungsabwicklung kein Dauerzustand sein. Er sollte von unvermuteten Prüfungen durchbrochen sein. Konkrete Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Prüfungsinhalten und Dokumentation sind in der Rechnungsprüfungsordnung zu hinterlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung in die Rechnungsprüfungsordnung aufnehmen.

## Organisation

### → Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad „Organisation“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in **Dortmund** gestellt. Die Stadt erreicht 88 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Nach § 5 Abs. 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) kann die Vollstreckungsbehörde mit dem Schuldner Teilzahlungen vereinbaren. Teilzahlungsvereinbarungen können bereits zu Beginn des Vollstreckungsverfahrens geschlossen werden. Besonders im Zusammenhang mit der Abnahme der Vermögensauskunft ist die Teilzahlung ein geeignetes Mittel. Vollstreckungsbehörde und Schuldner haben eine gemeinsame Verhandlungsbasis im Verfahren. Die Stadt Dortmund nutzt Teilzahlungsvereinbarungen. Sie wendet die Regelungen für Stundungen aus der Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleiche, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen der Stadt Dortmund entsprechend an. Zusätzlich berücksichtigen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Rechtsprechung zu diesem Vollstreckungsmittel. In der entsprechend angewandten Geschäftsanweisung gibt es keinen Hinweis auf Teilzahlungsvereinbarungen.

### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte in der entsprechenden Dienstanweisung auf Teilzahlungsvereinbarungen eingehen. Insbesondere sollte sie auf die Unterschiede zur Stundung hinweisen, z.B. mögliche Dauer der Teilzahlungsvereinbarung.

Seit dem 01. Januar 2013 ist die Reform zur Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung in Kraft. Nach § 5a VwVG NRW besteht für eine Kommune ein Optionsrecht für die Abnahme der Vermögensauskunft. Demnach kann eine Kommune entscheiden, ob sie die Abnahme der Vermögensauskunft selbst durchführt oder einen Gerichtsvollzieher hierfür beauftragt. Die Selbstabnahme hat dabei den Vorteil, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten und Nacharbeiten in den Berichten der Gerichtsvollzieher vermeidet. In der Regel ist für die Selbstabnahme kein wesentlicher Mehraufwand in der Gesamtheit der Aufgaben zu erwarten, da diese Vollstreckungsmaßnahme anstatt einer anderen Maßnahme eingesetzt wird.

Die **Stadt Dortmund** hat die Möglichkeit, die Vermögensauskunft im Verwaltungsverfahren abzunehmen. In einigen Fällen tut sie dies bereits. Generell macht sie jedoch von der Optionsmöglichkeit Gebrauch. Die Zusammenarbeit mit den Gerichtsvollziehern funktioniert und mit der Qualität der Vermögensauskünfte sei man im Großen und Ganzen sehr zufrieden. Die Stadt Dortmund hat berechnet, dass die Optionsmöglichkeit zurzeit für sie wirtschaftlicher ist als die Abnahme im Verwaltungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin nachhalten, ob die Optionsmöglichkeit wirtschaftlich ist. Andernfalls sollte sie die Vermögensauskunft langfristig zunehmend im Verwaltungsverfahren abnehmen, um Herr des Verfahrens zu bleiben und eine gleichbleibende Qualität der Auskünfte zu gewährleisten.

Als Ausnahme vom Trennungsprinzip nach § 31 Abs. 3 KomHVO kann die Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen auf die Beschäftigten der Zahlungsabwicklung übertragen werden. Die Zusammenfassung dieser Bearbeitung bei der Zahlungsabwicklung bzw. an einer zentralen Stelle gewährleistet eine einheitliche Ermessensentscheidung und bietet einen besseren Überblick über die finanzielle Situation eines Schuldners. Technische Möglichkeiten unterstützen den Gesamtüberblick über einen Schuldner, allerdings nur, wenn die Daten stets gepflegt sind.

Die **Stadt Dortmund** hatte damit begonnen, die Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen im Fachbereich 21 zu zentralisieren. Nach Auskunft der Verwaltung war zunächst eine weitere Zentralisierung vorgesehen. Zurzeit setzt die Stadt Dortmund allerdings einen Beschluss des Verwaltungsvorstandes um, der die dezentrale Bearbeitung aller Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse vorsieht.

→ **Empfehlung**

Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse sollte die Stadt Dortmund zentral in der Zahlungsabwicklung bzw. im Fachbereich 21 bearbeiten. So erhält sie einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners. Entscheidungen werden zudem nach denselben Maßstäben getroffen.

## Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund erreicht im Teilerfüllungsgrad „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ einen überdurchschnittlichen Erfüllungsgrad.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Dortmund** erreicht 83 Prozent (Median 50 Prozent). Für die Bereiche Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat sie im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung Zielwerte für die Arbeitszeitauswertungen festgelegt. Darüber hinaus hat Dortmund einige Ziele definiert, die allerdings sehr allgemein sind, wie z.B. „Schnelle und qualitativ hochwertige Abwicklung des städtischen Buchungsgeschäfts“ sowie „Vermeidung von Skontoverlusten“ oder „fristgerechte Auszahlung der Rechnungen“. Für diese Ziele hat die Stadt Dortmund als Zielwerte dann die vom Rechnungssteller vorgegebenen bzw. vereinbarten Skontofristen bzw. Fälligkeiten festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW eignen sich diese Zielwerte kaum, um die Zahlungsabwicklung zu steuern.

Die Stadtkasse wertet monatlich viele Fall- und Kennzahlen für die Bereiche Zahlungsabwicklung und Vollstreckung aus, beispielsweise die Anzahl der Buchungen, Mahnungen und Vollstreckungsaufträge sowie die Aufklärungsquote unklarer Einzahlungen. Zudem gibt es anlassbezogene Auswertungen. Die erhobenen Fallzahlen fließen in Dortmund in die Personalbedarfsermittlung ein. Hinter den ausgewerteten Fall- und Kennzahlen stehen allerdings kaum konkrete Ziele und Zielwerte, die von der Stadt Dortmund beeinflusst werden können. Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung/ Vollstreckung lässt sich, wenn überhaupt, nur bedingt mit den erhobenen Kennzahlen beurteilen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte für die Bereiche Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mehr konkrete steuerbare Ziele und Zielwerte festlegen. Mit den erhobenen Kennzahlen sollte sie beurteilen können, ob die definierten Zielwerte erreicht werden.

## Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad „Digitalisierung“ erreicht die Stadt Dortmund ein Ergebnis, das nah am Optimalwert liegt. Die Digitalisierung der Zahlungsabwicklung ist in Dortmund weiter fortgeschritten als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Dortmund** erreicht einen Wert von 94 Prozent (Median 59 Prozent). Vor allem beim elektronischen Rechnungsworkflow und der damit einhergehenden medienbruchfreien Verarbeitung von Rechnungen ist die Stadt Dortmund deutlich weiter als die meisten Vergleichskommunen. Mit einer eigenen Postleitzahl für den Rechnungseingang ist es gelungen, dass Rechnungen in Dortmund an einer zentralen Stelle eingehen. Die Fachbereiche leiten Rechnungen, die dennoch fehlgelaufen sind, an die zentrale Stelle weiter. Für digitale Rechnungen gibt es eine zentrale Mailadresse. An der zentralen Stelle werden Rechnungen eingescannt und/ oder mit einer Texterkennungssoftware bearbeitet, so dass sie in der Software zur Verfügung stehen. Anschließend bearbeitet die Stadt Dortmund die Rechnungen vollständig elektronisch.

Elektronische Rechnungen im pdf-Format nimmt die Stadt Dortmund bereits seit dem letzten Jahr an und bearbeitet sie vollständig elektronisch. Ende 2019 wird sie in der Lage sein, elektronische Rechnungen mit intelligenten pdf-Formaten anzunehmen und zu bearbeiten. Lediglich bei komplexen Rechnungen, wie z.B. Rechnungen zu Baumaßnahmen, verzichtet die Stadt Dortmund momentan noch nicht auf eine Rechnung in Papierform.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte ein Vorgehen entwickeln, mit dem sie zukünftig auch bei komplexen Rechnungen auf einen Papierausdruck verzichten kann.

Die Vollstreckung der Stadt Dortmund arbeitet seit April 2019 ausschließlich mit einer elektronischen Vollstreckungsakte. Der Außendienst wird sukzessive so ausgestattet, dass er auf Papierausdrucke verzichten kann.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Dortmund. Ausnahmen bilden die Vollstreckungersuchen der ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH sowie der Industrie- und Handelskammern. Diese nimmt die Stadt Dortmund bereits elektronisch an, muss sie allerdings danach in Papierform bearbeiten und auf dem Postweg zurücksenden.

Für einen elektronischen Austausch von Amtshilfeersuchen ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll zunächst die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und Kommunen ersetzen. Langfristiges Ziel ist es, XAmtshilfe als bundesweiten Standard für die Übermittlung von Amtshilfeersuchen in beide Richtungen zu etablieren. Die elektronische Bearbeitung wird zu einer wirtschaftlichen Erledigung der Amtshilfeersuchen beitragen, weil Vorgänge schneller und mit weniger Aufwand zum Abschluss gebracht werden können. Gerade bei einer großen Fallzahl eigener und fremder Amtshilfeersuchen wird sich die Zeitersparnis bemerkbar machen. Die Stadt Dortmund ist daran interessiert, den Standard XAmtshilfe zügig einzusetzen.

→ **Empfehlung**

Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Dortmund den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.

Ergänzend findet durch die gpaNRW eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Dortmund zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

## → Wirtschaftlichkeit

### Zahlungsabwicklung i. e. S.

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund kann ihre Zahlungsabwicklung i.e.S. in einigen Punkten wirtschaftlicher gestalten. Beispielsweise können höhere Lastschriftquoten die Bearbeitung von Einzahlungen erleichtern.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

### Aufwendungen

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund hat in der Zahlungsabwicklung höhere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Dortmund setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 54,88 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 10,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 52,70 Vollzeit-Stellen während sich der Overhead auf 10,35 Vollzeit-Stellen erhöhte.

Hierfür entstanden der Stadt Dortmund Personal- und Sachaufwendungen von rund 4,62 Mio. Euro in 2017 und rund 4,52 Mio. Euro in 2018.

Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt der Personaleinsatz folgendes Bild:

#### Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,07	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,90	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	16,42	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Die Stadt Dortmund liegt bei der Sachbearbeitung im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Das folgende Streudiagramm zeigt, dass nur noch zwei kreisfreie Städte einen höheren Personaleinsatz in der Sachbearbeitung je 10.000 Einwohnern haben als Dortmund.

### Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner 2018

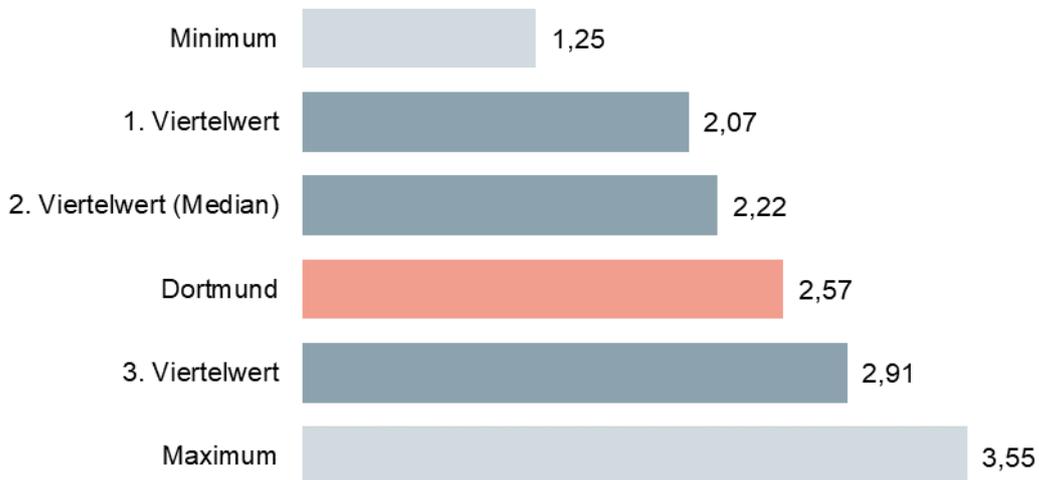


2017 bildete die Stadt Dortmund mit 0,94 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohnern im interkommunalen Vergleich das Maximum.

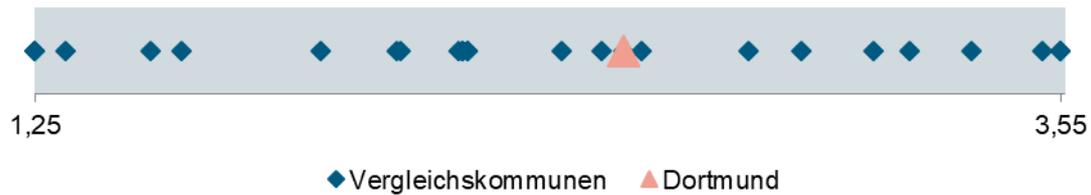
Ein Grund für die Kennzahlen im oberen Bereich liegt in den Strukturen und der Organisation in Dortmund. Die Organisationsform in Dortmund sieht zahlreiche Teams mit Teamleitungen vor. Nach Auskunft der Stadt Dortmund habe man aufgrund von Vorkommnissen in der Vergangenheit in der gesamten Verwaltung eine Risikofrüherkennung implementiert. Im Zuge eines Bargeldunterschlagungsfalles hat Dortmund im Fachbereich „Stadtkasse und Steueramt“ eine Innenrevision eingerichtet. Die Aufgaben bzw. Stellenanteile der Innenrevision sind anteilig in den obigen Kennzahlen berücksichtigt. Sie erhöhen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten die berücksichtigten Stellenanteile.

Für die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung ist nicht allein der Stellenvergleich ausschlaggebend. Die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwendungen je Einzahlung in Euro“ und die Leistungskennzahl „Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung“ sind ebenso wichtig, um beurteilen zu können, wie wirtschaftlich die Stadt Dortmund die Zahlungsabwicklung bearbeitet.

### Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,67	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte bearbeitet eine Einzahlung mit geringeren Aufwendungen als die Stadt Dortmund.

Die „Aufwendungen je Einzahlung“ werden grundsätzlich beeinflusst durch die Anzahl der Einzahlungen und die Personalstruktur in einer Kommune. Es zeigt sich, dass in Dortmund vor allem die Zahl der Vollzeit-Stellen und der Overhead-Anteil die Aufwendungen erhöhen. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur ist hingegen unauffällig. So liegen die „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2018“ in Dortmund mit etwa 62.000 Euro im Bereich des Median der Vergleichskommunen.

Die Anzahl der Einzahlungen ist nur bedingt durch eine Kommune steuerbar. Vielmehr kann sie beeinflussen, wie sie die Einzahlungen bearbeitet. Ein wichtiger Faktor ist der Grad der Automatisierung, mit dem die Einzahlungen verarbeitet werden. In Dortmund gibt es ausschließlich elektronische Kontoauszüge. Der Anteil der automatisierten Zuordnung der Einzahlungen auf Geschäftsvorfälle ist im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Hierdurch erleichtert die Stadt Dortmund die Bearbeitung ihrer Einzahlungen.

Grundzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent	97,56	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18

Nur eine kreisfreie Stadt hat einen höheren Anteil an automatisiert eingelesenen und zugeordneten Einzahlungen.

## Einzahlungen

### → Feststellung

Dortmund gehört zu den kreisfreien Städten mit nahezu durchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den städtischen Geschäftskonten.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

### Einzahlungen auf den Bankkonten Stadt Dortmund

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	1.729.859	1.755.965
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	386.644	340.513
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	26.118	17.992
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	1.605.943	1.623.255

\*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Von Interesse ist zunächst die Fallintensität der Zahlungsabwicklung in Dortmund.

### Kennzahlen zur Fallintensität Zahlungsabwicklung 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Einzahlungen je 10.000 EW	29.935	14.530	20.583	21.915	26.996	35.849	23
Anteil Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten an den Einzahlungen gesamt in Prozent	19,39	19,39	30,25	40,14	51,00	57,01	19
Anteil Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten an den Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten gesamt in Prozent	84,76	32,83	84,76	92,48	98,78	105	17

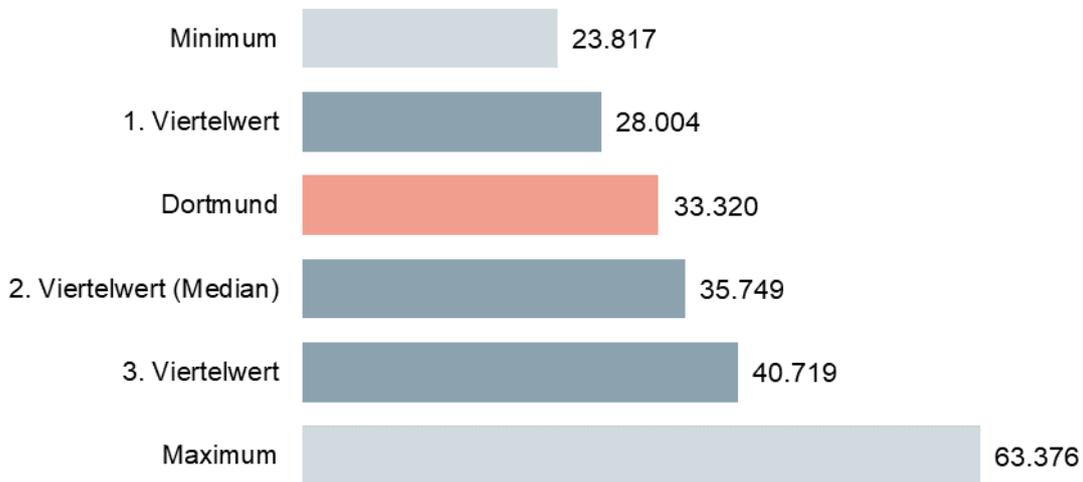
Die Fallintensität der **Stadt Dortmund** ist im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Nur drei kreisfreie Städte haben mehr Einzahlungen je 10.000 Einwohner als Dortmund. Die hohe Fallintensität ergibt sich daraus, dass die Stadtkasse 2018 die Zahlungsabwicklung für viele Eigenbetriebe, z. B. FABIDO, Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund, Friedhöfe Dortmund, wahrnimmt. Somit laufen in Dortmund die Einzahlungen für nahezu alle Kernaufgaben über die Stadtkasse.

Ab 2019 wird sich die Fallintensität in der Stadtkasse noch erhöhen. Die Einzahlungen der Kulturbetriebe bearbeitet nun ebenfalls die Stadtkasse.

Neben der hohen Fallintensität ist auch der sehr geringe Anteil der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten in Dortmund im interkommunalen Vergleich auffällig. Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten sind häufig in der Bearbeitung aufwendiger und erschweren diese. Die Dortmunder Zahlungsabwicklung wird durch diese Einzahlungen jedoch kaum belastet. Allerdings gelangt in Dortmund ein vergleichsweise hoher Anteil an Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten in die Vollstreckung. Da auch die Vollstreckung von Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten häufig aufwendiger ist, kann sich dieser höhere Anteil auf die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung auswirken.

Neben der Fallintensität beeinflusst die folgende Leistungskennzahl die wirtschaftliche Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung.

**Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31.521	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Der hohe Anteil der automatisierten Zuordnung wirkt sich positiv auf die Leistungskennzahl in Dortmund aus. Allerdings gibt es weitere Möglichkeiten, die Bearbeitung von Einzahlungen zu erleichtern und somit letztendlich die Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle zu erhöhen.

Eine Möglichkeit, die Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung einer Kommune zu erleichtern, besteht darin, Einzugsermächtigungen in Form von SEPA-Lastschriftmandaten anzubieten. Ein hoher Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten und wenige ungeklärte Ein- und Auszahlungen tragen zu einer wirtschaftlichen Zahlungsabwicklung bei. Ebenso wirkt sich ein gut organisiertes Mahnverfahren auf die Wirtschaftlichkeit aus.

## SEPA-Lastschriftmandate

### → Feststellung

Bei einigen Forderungsarten erreicht die Stadt Dortmund geringe SEPA-Lastschriftquoten. Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. kann die Stadt Dortmund mithilfe höherer Quoten verbessern.

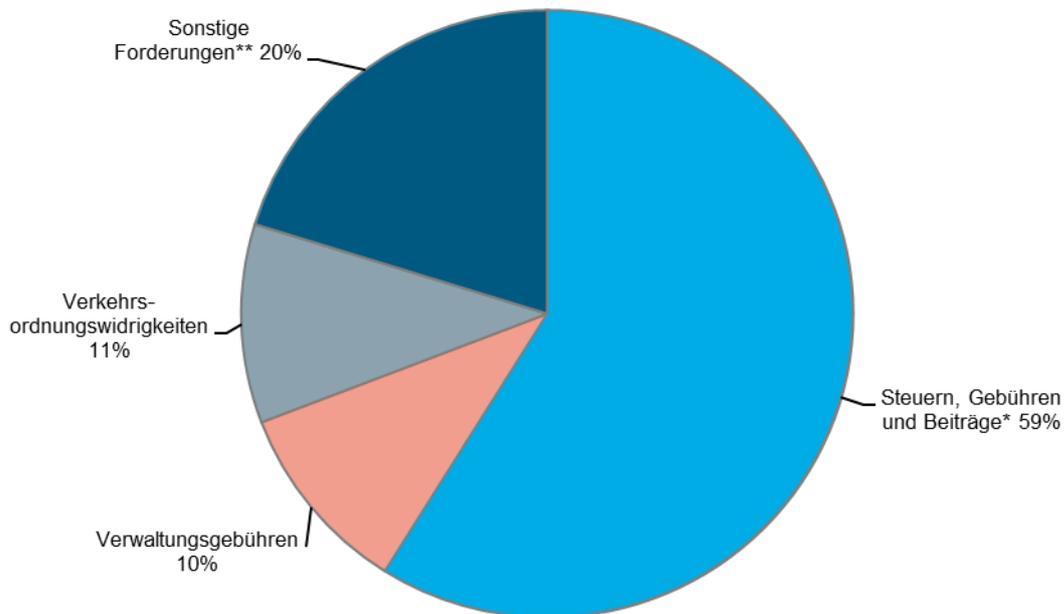
Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

2018 bearbeitet die **Zahlungsabwicklung in Dortmund** ca. 3,8 Mio. Forderungen.

Auf welche Arten sich die Forderungen zu welchen Anteilen verteilen, zeigt das folgende Kreisdiagramm.

### Forderungen der Stadt Dortmund verteilt auf die Forderungsarten in Prozent 2018



\*beinhaltet Grundsteuer B, Grundbesitzabgaben, Gewerbesteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung Kita, Beiträge Offene Ganztagschule, Beiträge/ Gebühren Musikschule

\*\*beinhaltet v.a. Forderungen des Sozialamtes (Kostenersatz nach dem BSHG), Forderungen der Bürgerdienste (außer Zulassungen), Gebühren der Ausländerbehörde sowie Gewerbemeldestelle, Erschließungsbeiträge, Zweitwohnungssteuer, Beherbergungsabgabe, Deponie- und Containergebühren, Kostenbeiträge zum Unterhalt, allgemeine Bußgelder sowie die Forderungen der Kindertagespflege

In den obigen Forderungen sind keine Forderungen der Kulturbetriebe Dortmund enthalten, da die Stadtkasse erst seit Mai 2019 diese Forderungen bearbeitet. Insbesondere fallen in den Forderungsbereich der Kulturbetriebe Forderungen für VHS-Beiträge/ -gebühren sowie Musikschulbeiträge/ -gebühren.

Der Einzug von SEPA-Lastschriften ist zunächst vor allem für wiederkehrende Zahlungen sinnvoll. Lediglich aus dem Bereich der Steuern, Gebühren und Beiträge sowie aus wenigen sonstigen Forderungen ergeben sich normalerweise wiederkehrende Zahlungen. In Dortmund ist für rund 60 Prozent der Forderungen eine SEPA-Lastschrift denkbar und sinnvoll. 2018 verteilen sich die in Dortmund über SEPA-Lastschriftmandate eingezogenen Fälligkeiten wie folgt auf die Forderungsarten:

**Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018**

Grundzahl	Prozentualer Anteil SEPA-Lastschriftmandate an Forderungen
Grundsteuer B	80,72
Weitere Grundbesitzabgaben	81,93
Gewerbesteuer	40,74
Hundesteuer	53,17
Vergnügungssteuer	13,68
Kindergartenbeiträge	24,29
Mittagsverpflegung Kita	22,18
Offene Ganztagschule	20,14
Sonstige	5,49

Nach Auskunft der Kulturbetriebe Dortmund betrug 2018 der Anteil SEPA-Lastschriftmandate an Forderungen der Musikschule rund 49 Prozent. Um Forderungen der VHS zu begleichen, bietet die Stadt Dortmund keine SEPA-Lastschriftmandate an. VHS-Forderungen sind in bar oder per ec-cash zu zahlen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte zukünftig auch für VHS-Forderungen SEPA-Lastschriftmandate anbieten.

VHS-Forderungen sind zwar häufig nicht wiederkehrend, allerdings bietet sich dieser Bereich dennoch sehr gut für Einzugsermächtigungen an. Das SEPA-Lastschriftmandat sollte zusammen mit der Anmeldung für ein VHS-Angebot möglich sein.

Bearbeitet die Stadt Dortmund mehr oder weniger Einzahlungen über SEPA-Lastschriftmandate als andere kreisfreie Städte? Hierzu stellt die gpaNRW die jeweiligen Anteile der SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich.

### Anteil SEPA-Lastschriften an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018 (Lastschriftquoten)

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B	80,72	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Weitere Grundbesitzabgaben	81,93	5,96	34,91	58,93	82,68	83,26	6
Gewerbesteuer	40,74	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	53,17	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	13,68	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	24,29	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	22,18	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagschule	20,14	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS	k.A.	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	k.A.	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
Sonstige	5,49	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Im interkommunalen Vergleich bearbeitet die Stadt Dortmund einige Forderungen deutlich weniger über SEPA-Lastschriftmandate als die anderen kreisfreien Städte. Die geringe Lastschriftquote bei der Gewerbesteuer hängt in Dortmund u.a. damit zusammen, dass die Stadt bei dieser Steuerart in sehr vielen Fällen Vorauszahlungen erhält. Hier ist dann kein SEPA-Lastschriftmandat mehr erforderlich bzw. nicht möglich.

Nach Auskunft der Stadt Dortmund erschweren soziale Verhältnisse den Einsatz von SEPA-Lastschriftmandaten bei einigen Forderungen. Dennoch sollte es auch bei diesen Forderungsarten, z. B. der Hundesteuer, mit gezielten Maßnahmen möglich sein, die Lastschriftquoten merklich zu erhöhen.

Ein geringer Anteil an Lastschriftquoten erschwert die Bearbeitung von Einzahlungen bzw. die Überwachung von Einzahlungen durch die Sachbearbeitung der Stadt Dortmund. Lastschriftmandate bieten den Vorteil, dass sowohl Schuldner als auch Gläubiger die Zahlung einfacher überwachen können.

#### → Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte, dort wo es möglich ist, versuchen, die Lastschriftquoten zu erhöhen.

Neben Informationen zu der Möglichkeit eines SEPA-Lastschriftmandates, ist ein schneller Zugriff auf das SEPA-Formular wichtig. Auf der Einstiegsinternetseite der Stadtkasse hat die Stadt Dortmund Hinweise zum SEPA-Verfahren verlinkt. Zusätzlich sollte die Stadt Dortmund auf der ersten Seite der allgemeinen Homepage eine Verlinkung zum SEPA-Verfahren aufnehmen. So kann sie den Zugriff auf das SEPA-Formular noch schneller ermöglichen. Bei Anmeldungen zu städtischen Angeboten bzw. bei Zahlungsaufforderungen sollte ein Vordruck für das Lastschriftmandat beiliegen. In dem Bescheid sollte hierauf, gerne auch optisch hervorgehoben, hingewiesen werden. Weiterhin kann ein interaktives Formular bzw. ein Formular zum Download auf allen Internetauftritten mit Anmeldungen zur Verfügung gestellt werden. Die Stadtkasse sollte die Dortmunder Fachbereiche im Prozess mitnehmen. Hierzu kann sie über die Bedeutung dieser

Zahlungsmöglichkeit informieren und verdeutlichen, dass SEPA-Lastschriftmandate sinnvoll sind und die Arbeit der gesamten Verwaltung erleichtern.

## Lastschriften

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund weist einen überdurchschnittlichen Anteil Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für weitere Abbuchungen ggf. monatlich. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Dortmund für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

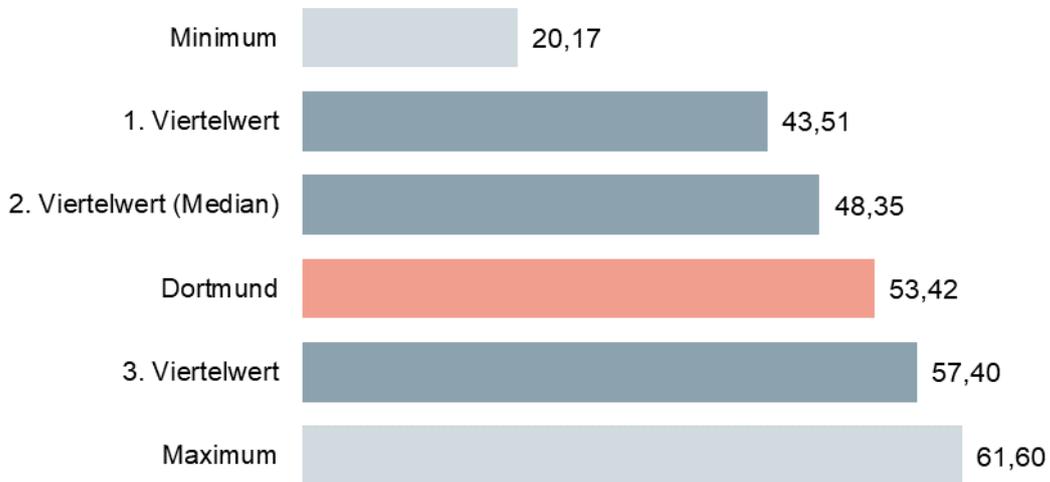
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

### Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	1.755.965
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	340.513
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	1.623.255
Gesamt	3.038.707
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent	53,42

Mit diesem Anteil von rund 53 Prozent liegt die Stadt Dortmund über dem Median der Vergleichskommunen. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte haben einen geringeren Anteil an Lastschriften.

### Anteil SEPA-Lastschriften an Gesamteinzahlungen in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
54,45	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Auch in der Gesamtlastschriftquote zeigt sich, dass es bei einzelnen Forderungsarten ausreichend Potenziale gibt, die Lastschriftquoten dieser Forderungsarten zu erhöhen.

### Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

### Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,52	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Der Anteil an Rücklastschriften belastet die Zahlungsabwicklung in Dortmund nur in geringem Maße zusätzlich. Dies gilt auch für 2017.

## Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

### → Feststellung

Die Stadt Dortmund verhindert ungeklärte Auszahlungen erfolgreich. Auch den Bereich der ungeklärten Einzahlungen steuert sie zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.

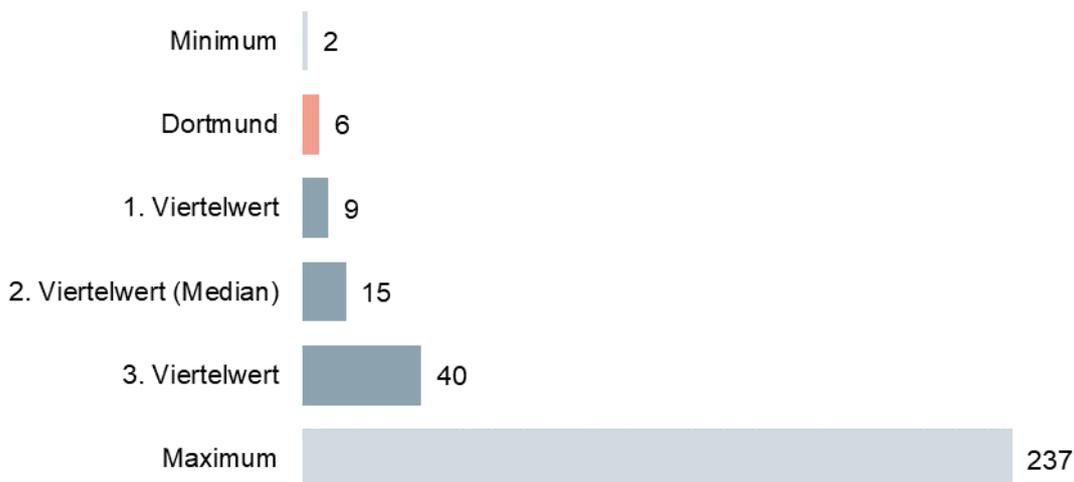
Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

In **Dortmund** gibt es sowohl zum Stichtag 09. Mai 2019 als auch zum Stichtag 09. November 2018 keine ungeklärten Auszahlungen im Sinne der gpaNRW-Erfassung. Die Stadt Dortmund hat für Abbuchungen eine Abbuchungsberechtigungsliste im System hinterlegt. Entdeckt die Stadtkasse unberechtigte Abbuchungen bzw. Abbuchungsversuche auf den städtischen Konten, so widerspricht sie diesen Abbuchungen sofort. Zudem sind i.d.R. Anordnungen mit Abbuchungen vor der Auszahlung gebucht. Wird hier festgestellt, dass der angegebene Geschäftspartner nicht abbuchungsberechtigt ist, klärt und korrigiert die Stadtkasse den Vorgang mit dem Fachbereich.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 gab es in Dortmund 985 ungeklärte Einzahlungen. Knapp 70 Prozent dieser Einzahlungen ist maximal drei Monate alt. Eine geringe Anzahl von Einzahlungen stammt aus 2016 bzw. 2017. Dies sind die ältesten ungeklärten Einzahlungen.

Verschiedene Maßnahmen in den Arbeitsabläufen und der Organisation in Dortmund sorgen dafür, dass es wenige zu bearbeitende Klärungsfälle gibt und somit die Sachbearbeitung entlastet wird. Es wirkt sich beispielsweise der hohe Anteil der automatisiert eingelesenen und zugeordneten Daten an den Zahlungseingängen positiv aus. Auch gibt es in Dortmund die Vorgabe, dass Bescheide verwaltungsweit nur fertiggestellt werden können, wenn ein Kassenzichen vergeben wurde. Ebenso ermöglicht der festgelegte Workflow für die Bearbeitung von ungeklärten Einzahlungen die schnelle Klärung dieser Fälle.

### Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Zum Stichtag 09. November 2018 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5	3	10	16	33	229	23

### Mahnläufe

#### → Feststellung

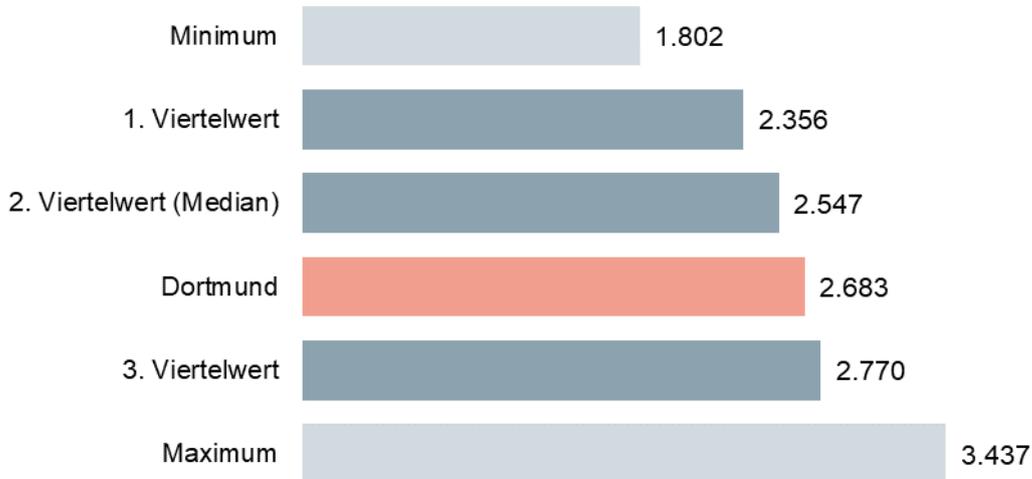
Die Stadt Dortmund weist im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

2017 verschickte die **Stadt Dortmund** 158.833 Mahnungen und 157.384 Mahnungen 2018.

Die Stadt Dortmund mahnt Forderungen einmal. Danach gehen die offenen Forderungen zügig in die Vollstreckung über. Um eine gleichmäßige Arbeitsauslastung der Sachbearbeitung zu gewährleisten, werden fast täglich Mahnläufe für bestimmte Kontengruppen angestoßen. In der Regel verschickt die Stadt Dortmund in den Kontengruppen alle drei bis vier Wochen Mahnungen. Damit sind die Mahnintervalle in Dortmund länger als in vielen anderen kreisfreien Städten. In vielen Vergleichskommunen finden je Forderungsgruppe Mahnläufe alle zwei Wochen oder tlw. häufiger abhängig von der Forderungsart statt. Durch die längeren Mahnintervalle besteht länger die Möglichkeit, eine Zahlung ohne Mahnung zu leisten. So hat Dortmund generell weniger Mahnungen als einige Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich jedoch, dass es in Dortmund bezogen auf die Einwohner überdurchschnittlich viele Mahnungen gibt.

### Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

**2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.711	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Die Stadt Dortmund verzichtet bei keiner Forderungsart auf eine Mahnung. Mahngebühren erhebt sie für jede Mahnung.

Die Zahlungsmoral bei Forderungen in Dortmund ist generell nicht schlecht. Der Anteil der Mahnungen an den Einzahlungen liegt nur bei rund neun Prozent. Damit zählt Dortmund zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den wenigsten Mahnungen unter den Einzahlungen. Natürlich wirken sich hier u.a. die etwas längeren Mahnintervalle aus. Die Kennzahlen deuten jedoch daraufhin, dass die Zahlungsmoral bei verschickten Mahnungen in Dortmund schlecht ist. Dies zeigt sich vor allem in der Erfolgsquote der Mahnungen.

### Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Produkt	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	28,59	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	43,06	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Ist in Dortmund eine Forderung nicht sofort beglichen, so ist die Chance gering, dass auf die Mahnung hin gezahlt wird. Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem der offene Betrag vollständig gezahlt wird, umso weniger wird später die Vollstreckung belastet. In Dortmund wird die Vollstreckung durch nicht gezahlte Mahnungen stärker belastet als in vielen anderen kreisfreien Städten. Möglicherweise spielt die Sozialstruktur in Dortmund eine Rolle bei

der geringen Erfolgsquote der Mahnungen. Die SGB II-Quote liegt in Dortmund über dem Median der Vergleichskommunen. Gleichzeitig ist die Kaufkraft geringer als in vielen anderen kreisfreien Städten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin ihr konsequentes Mahnverfahren einsetzen. Sie sollte u.a. darauf achten, dass die Mahnintervalle tatsächlich nicht länger als vier Wochen sind. Forderungen soll sie zügig einziehen.

## Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund verzichtet nicht auf Erträge für die Zahlungsabwicklung für Dritte.

Entsprechend § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Stadtkasse der **Stadt Dortmund** erledigt mittlerweile die Zahlungsabwicklung für sämtliche Eigenbetriebe. Für diese Aufgabenübernahme gibt es Servicevereinbarungen mit den Eigenbetrieben. Jährlich rechnet die Stadt Dortmund die entstandenen Kosten spitz anhand der Fallzahlen ab. Ebenso hält sie nach, ob die vereinnahmten Erträge auskömmlich sind. Falls sie nicht auskömmlich sind, kalkuliert sie nach.

## Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung. Aufgrund von vielen Stellenvakanzen und einem damit verbundenen geringeren Umfang an abgewickelten Vollstreckungsforderungen gelang es ihr in 2018 nicht immer, die Vollstreckung wirtschaftlich zu bearbeiten.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die **Stadt Dortmund** setzt diese Anforderungen an eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen um.

## Aufwendungen

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Dortmund im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt.

Die Vollstreckung der **Stadt Dortmund** setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsfor-derungen 64,74 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 8,55 Vollzeit-Stellen für den Over-head ein. In 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung aufgrund von einigen Stellenvakanzen auf 62,72 Vollzeit-Stellen. Gleichzeitig erhöhte sich der Overhead auf 8,63 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

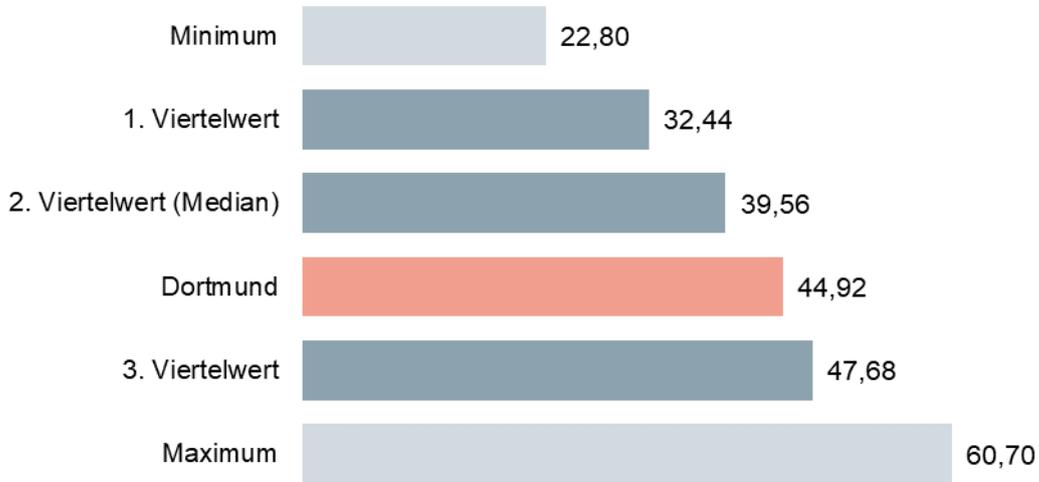
### Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,22	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,07	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	12,10	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Der Personaleinsatz in der Dortmunder Vollstreckung ist vergleichsweise hoch. Wie in der Zahlungsabwicklung i.e.S. beeinflussen die Strukturen in Dortmund ebenso die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung. 2018 ist der Personaleinsatz aufgrund von Stellenvakanzen im Innen- und Außendienst der Vollstreckung geringer als 2017. 2017 gab es in Dortmund 1,25 Vollzeit-Stellen Vollstreckung je 10.000 Einwohner bzw. 1,11 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung.

Für das Personal in der Vollstreckung entstanden der Stadt Dortmund 2018 Personal- und Sachaufwendungen von rund 5,62 Mio. Euro (ebenso rund 5,62 Mio. Euro in 2017).

### Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,56	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung werden u.a. beeinflusst durch die vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung in Dortmund. Die höheren Aufwendungen 2018 im Vergleich zum Vorjahr resultieren überwiegend aus der geringeren Zahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen 2018. Zum einen konnte die Stadt Dortmund aufgrund von Stellenvakanzen nicht so viele Vollstreckungsforderungen wie 2017 bearbeiten. Zum anderen hat sie 2018 vorübergehend die Vollstreckung für den Beitragsservice ausgesetzt, da die Stadt Dortmund und der Beitragsservice unterschiedliche Rechtsauffassungen zur Amtshilfe vertraten. Diese Aussetzung zeigt sich dann in der geringeren Zahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen für Dritte.

### Vollstreckungsforderungen

#### → Feststellung

Die Stadt Dortmund setzt allgemeine Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsdienst ein.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die **Stadt Dortmund** versendet Vollstreckungsankündigungen aus dem Innendienst heraus und erhebt hierfür richtigerweise keine Pfändungsgebühr. In Dortmund haben die Vollstreckungsankündigungen eher den Charakter einer zweiten Mahnung. Die Ankündigung enthält eine Forderungsaufstellung, eine weitere Zahlfrist von sieben Tagen sowie einen Antrag auf Vollstreckungsschutz und einen Fragebogen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen. Nach Auskunft der Stadt Dortmund werden 20 bis 25 Prozent der Vollstreckungsforderungen aufgrund der Ankündigung gezahlt. In wesentlich mehr Fällen gelingt es ihr mithilfe der Ankündigung Informationen über den Schuldner zu bekommen, die sie dann in der Vollstreckung nutzen kann.

#### Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Dortmund

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	167.514	162.041
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	10.776	8.538
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	114.432	90.739

Grundzahlen	2017	2018
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	22.680	25.476
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	120.916	103.768
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	24.918	21.400
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	8.435	6.701

Der Jahresvergleich zeigt, dass 2018 deutlich weniger Fälle abgewickelt wurden als 2017. Positiv ist, dass mehr Fälle abgewickelt werden als neue Fälle hinzukommen. Dennoch gibt es einen hohen Bestand an Altfällen aus Vorjahren.

Die Vollstreckung einer Kommune sollte sich aus den erhobenen Nebenforderungen finanzieren. Die gpaNRW bildet zu diesem Punkt den Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung.

### Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Dortmund unterdurchschnittlich.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

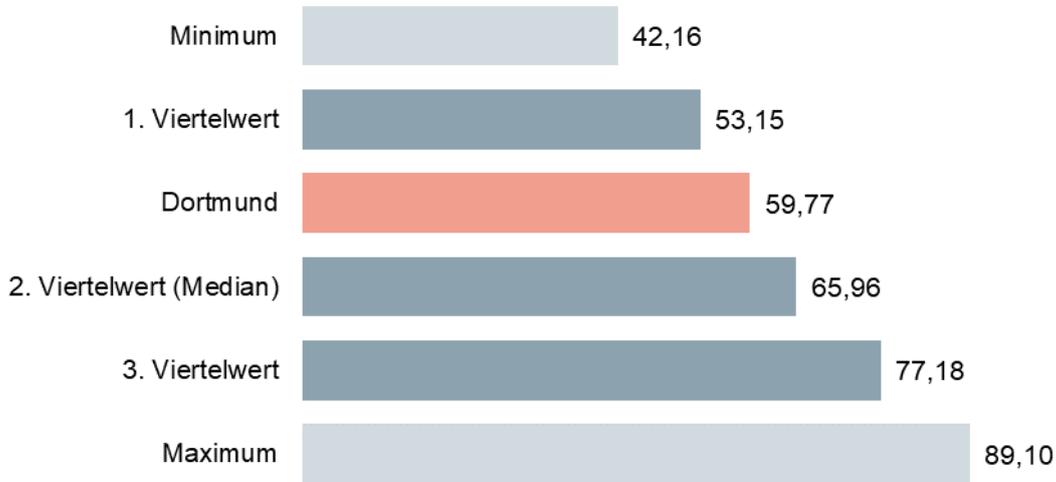
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

#### Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	3.699.429	3.392.393
Summe Aufwendungen in Euro	5.747.410	5.675.353
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	64,37	59,77

### Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
64,37	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

2018 zeigen sich die geringeren abgewickelten Vollstreckungsforderungen auch im Aufwandsdeckungsgrad. Ebenso zeigen sich die geringeren Fallzahlen in den Kennzahlen zu den Haupt- und Nebenforderungen.

### Haupt- und Nebenforderungen 2018

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungshauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung in Euro	k.A.	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	43.130	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21

Kennzahl	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	k.A.	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16
Anteil realisierte Mahngebühren an realisierten Nebenforderungen	25,74	19,11	23,45	25,46	28,77	36,30	15
Anteil realisierte Pfändungsgebühren an realisierten Nebenforderungen	8,98	8,98	19,73	25,67	34,55	39,95	14
Anteil realisierte Verzugs- und Stundungszinsen an realisierten Nebenforderungen	4,28	0,00	0,70	2,31	4,57	19,33	12
Anteil realisierte sonstige Nebenforderungen an realisierten Nebenforderungen	12,88	2,05	4,21	6,26	10,78	18,45	12
Anteil realisierte Säumniszuschläge an realisierten Nebenforderungen	48,11	20,09	30,63	37,08	48,56	53,93	15

2017 hat Dortmund 47.495 Euro Nebenforderungen an Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung veranlagt. Damit liegt Dortmund 2017 näher am Median als 2018. Die übrigen Kennzahlen positionieren sich 2017 wie 2018. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist in Dortmund nicht erkennbar.

Der hohe Anteil an realisierten Säumniszuschlägen an den realisierten Nebenforderungen resultiert daraus, dass die Stadt Dortmund stets die Säumniszuschläge aktuell berechnet und hier auf keine Zuschläge verzichtet bzw. diese Nebenforderungen wegen Verjährung kaum niederschlagen muss. Auffällig ist der im interkommunalen Vergleich minimale Anteil der Pfändungsgebühren an den Nebenforderungen. Dieses Minimum ergibt sich dadurch, dass der Außendienst in Dortmund in den letzten Jahren deutlich verkleinert wurde. Er wird nur noch tätig, wenn die Vollstreckung im Außendienst unumgänglich ist. Die Stadt Dortmund vollstreckt überwiegend aus dem Innendienst heraus. Nach Auskunft der Stadt Dortmund ist es ihr gelungen, durch Ausnutzen aller Vollstreckungsmöglichkeiten des Innendienstes die Zahlungsmoral in Dortmund generell zu verbessern. Beispielsweise hat sie die Sachbearbeitung zum Thema „Insolvenzrecht“ geschult und nutzt, zunehmend erfolgreicher, die Insolvenz als Fremdantrag.

### Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Dortmund hat sowohl im Jahr 2017 als auch 2018 rund 7,4 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

#### Abgegebene eigene Forderungen im Rahmen der Amtshilfe

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2017	7,37	0,00	7,75	16,49	18,95	44,72	21

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2018	7,38	0,00	5,82	12,77	20,92	28,41	21

Die Stadt Dortmund hält die Zahl der abgegebenen Amtshilfen gering. Bevor sie die Forderung im Rahmen der Amtshilfe abgibt, versucht sie, die Vollstreckung selbst vorzunehmen. Nach Auskunft der Stadt Dortmund stehen ihr seit der Reform der Sachaufklärung ausreichend Mittel für eine erfolgreiche eigene Vollstreckung zur Verfügung.

### Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

#### → Feststellung

Aufgrund der nicht besetzten Stellen in beiden Jahren weist die Stadt Dortmund bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen unterdurchschnittliche Leistungswerte auf. Ihr gelingt es dennoch, mehr Fälle abzuarbeiten als neu hinzukommen. Es bauen sich derzeit somit keine neuen Rückstände auf.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

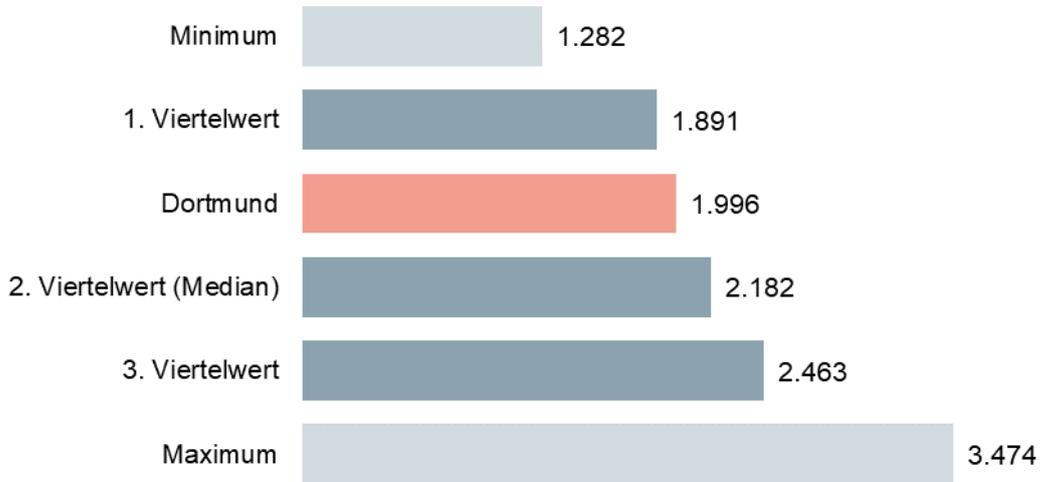
### Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Dortmund

Kennzahlen	2017	2018	2019
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Erledigungsquote)	2.303	2.037	
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Belastungsquote Jahresbeginn)	2.816	2.776	2.630
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Belastungsquote unterjährig)	2.166	1.891	

In **Dortmund** ist aufgrund der personellen Situation in der Vollstreckung und der Aussetzung der Vollstreckung für den Beitragsservice die Erledigungsquote 2018 deutlich geringer als 2017.

Aus den Kennzahlen wird deutlich, dass nach und nach Altbestände aus Vorjahren abgebaut werden und zurzeit keine neuen Altbestände aufgebaut werden. Wichtig ist, dass Altfälle zeitnah bearbeitet werden, um Einzahlungen zu realisieren und Forderungsverluste für die Kommune zu vermeiden. Die Stadt Dortmund wertet die drohenden Verjährungen mindestens einmal im Quartal im Rahmen des internen Kontrollsystems aus. Die Bearbeitung dieser Forderungen ziehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dann vor.

**Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

**2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.253	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

In beiden Jahren hat Dortmund weniger Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dennoch liegt die Erledigungsquote, v.a. 2017, noch in einem guten Bereich.

Einfache, aber effektive Vollstreckungsmaßnahmen können die Anzahl der abgewickelten Fälle je Stelle erhöhen, z.B. Vollstreckungsankündigungen, Kontopfändungen. Geeignet sind alle Maßnahmen, die die Sachbearbeitung erleichtern.

Die Erledigungsquote ist zudem auch abhängig von anderen Faktoren, wie z.B. der Zahlungsmoral der Schuldner, der Auswahl der Mittel und der Erfolgsquote einzelner Maßnahmen sowie einer guten und zeitnahen Vorbereitung einer möglichen Vollstreckung in der Zahlungsabwicklung. Nach Auskunft der Stadt Dortmund gibt es in der Vollstreckung viele Stammkunden, bei denen die Vollstreckung meist aufwendiger ist und nur selten erfolgreich verläuft. Dennoch werden Vollstreckungsforderungen in Dortmund zu einem guten Anteil erfolgreich erledigt. Dies zeigt der interkommunale Vergleich der Erfolgsquote.

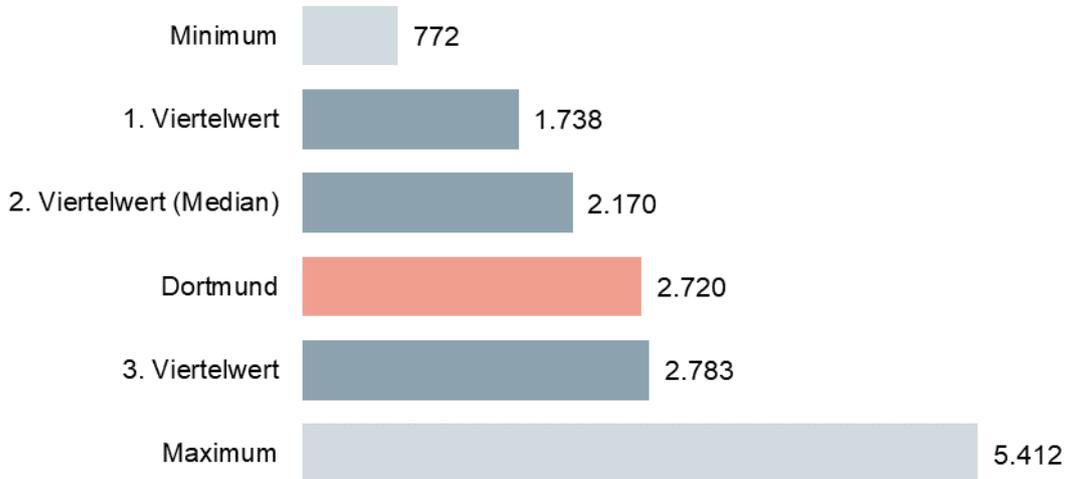
**Weitere Kennzahlen zur Abwicklung von Vollstreckungsforderungen 2018**

Kennzahlen	Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der erfolgreich abgewickelten* eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen in Prozent (Erfolgsquote)	72,97	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16
Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen in Prozent	k.A.	1,64	9,48	12,89	17,36	26,56	17

Als erfolgreich abgewickelt zählt die gpaNRW alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Auch 2017 liegt die Erfolgsquote in Dortmund im mittleren Bereich.

Da nicht alle Niederschlagungen zentral in der Stadtkasse der Stadt Dortmund bearbeitet werden, konnte die Zahl der Niederschlagungen und somit die obige Kennzahl nicht ermittelt werden. Die Stadt Dortmund sollte für sich den Anteil der Niederschlagungen auswerten. Ein geringer Anteil an Niederschlagungen trägt zu einer erfolgreichen und wirtschaftlichen Vollstreckung bei.

**Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Zum **01. Januar 2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

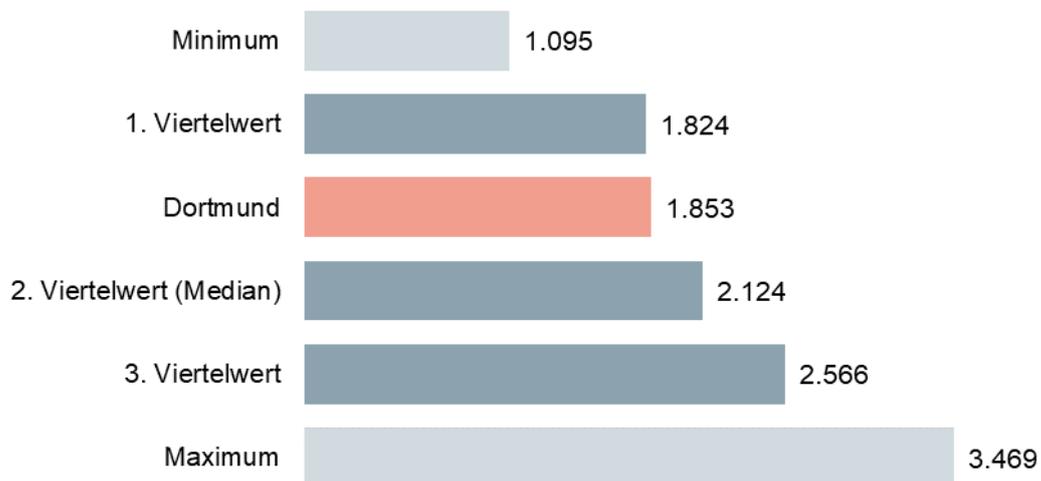
Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.754	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Aus dem Bestand der Vollstreckungsforderungen zum Jahresanfang wird deutlich, dass in Dortmund die bestehenden Altfälle die Vollstreckung belasten. Zwischen der geringen Erledigungsquote und dem Bestand an unerledigten Vollstreckungsforderungen besteht ein enger Zusammenhang. Zudem sind Altfälle risikobehaftet. Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung ist, desto geringer sind die Chancen auf eine Erledigung durch Zahlung. Häufig bleibt nur eine Niederschlagung, die mit einem Forderungsverlust für die Kommune einhergeht. Darüber hinaus besteht das Risiko der Verjährung von Forderungen. Zumindest das Risiko der Verjährung hat die Stadt Dortmund mithilfe des internen Kontrollsystems minimiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie langfristig mehr Forderungen durch Zahlungen erledigen.

**Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

**2017** positionierte sich die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Dortmund	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.118	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Neue Vollstreckungsforderungen belasten die Vollziehungskräfte im Innen- und Außendienst der Stadt Dortmund weniger als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Um eine gleichbleibende Arbeitsauslastung der Sachbearbeitung zu gewährleisten, gibt es in Dortmund, ähnlich wie bei den Mahnläufen, fast täglich Vollstreckungsläufe für unterschiedliche Kontengruppen.

## Vollstreckung für Dritte

### → **Feststellung**

Die Stadt Dortmund verzichtet bei der Vollstreckung für Dritte nicht auf Erträge.

Entsprechend § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Vollstreckung der **Stadt Dortmund** wird auch als Vollstreckungsbehörde für sämtliche Eigenbetriebe tätig. Sie vollstreckt für die Betriebe alle öffentlich-rechtlichen Forderungen. Wie bei der Zahlungsabwicklung gibt es für die Vollstreckung Servicevereinbarungen zwischen den Eigenbetrieben und der Vollstreckungsbehörde. Für die Abrechnung gelten die Aussagen zur Zahlungsabwicklung für Dritte entsprechend.

## → Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade**

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Dortmund erreicht einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der im Vergleich zu den Vergleichskommunen im mittleren Bereich liegt.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad „Ordnungsmäßigkeit“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.	E2.1	Die Stadt Dortmund sollte ihre Dienst- und Geschäftsanweisungen zeitnah auf die KomHVO NRW anpassen. In die „Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleich, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen“ sollte sie die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.
		E2.2	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig die Verjährung aller niedergeschlagenen Forderungen anlassbezogen zentral überwachen.
		E2.3	Die Stadt Dortmund sollte Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung in die Rechnungsprüfungsordnung aufnehmen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad „Organisation“ erreicht die Stadt Dortmund einen durchschnittlichen Wert.	E3.1	Die Stadt Dortmund sollte in der entsprechenden Dienstanweisung auf Teilzahlungsvereinbarungen eingehen. Insbesondere sollte sie auf die Unterschiede zur Stundung hinweisen, z.B. mögliche Dauer der Teilzahlungsvereinbarung.
		E3.2	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin nachhalten, ob die Optionsmöglichkeit wirtschaftlich ist. Andernfalls sollte sie die Vermögensauskunft langfristig zunehmend imungsverfahren abnehmen, um Herr des Verfahrens zu bleiben und eine gleichbleibende Qualität der Auskünfte zu gewährleisten.
		E3.3	Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse sollte die Stadt Dortmund zentral in der Zahlungsabwicklung bzw. im Fachbereich 21 bearbeiten. So erhält sie einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners. Entscheidungen werden zudem nach denselben Maßstäben getroffen.
F4	Die Stadt Dortmund erreicht im Teilerfüllungsgrad „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ einen überdurchschnittlichen Erfüllungsgrad.	E4	Die Stadt Dortmund sollte für die Bereiche Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mehr konkrete steuerbare Ziele und Zielwerte festlegen. Mit den erhobenen Kennzahlen sollte sie beurteilen können, ob die definierten Zielwerte erreicht werden.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Im Erfüllungsgrad „Digitalisierung“ erreicht die Stadt Dortmund ein Ergebnis, das nah am Optimalwert liegt. Die Digitalisierung der Zahlungsabwicklung ist in Dortmund weiter fortgeschritten als in den meisten anderen kreisfreien Städten.	E5.1	Die Stadt Dortmund sollte ein Vorgehen entwickeln, mit dem sie zukünftig auch bei komplexen Rechnungen auf einen Papierausdruck verzichten kann.
		E5.2	Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Dortmund den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab einen Unterschiedsbetrag. Diesen Betrag konnte die Stadt Dortmund erklären.	E1	Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob die nicht mehr genutzten Konten aufgelöst werden können und daher im Tagesabschluss nicht mehr mitzuführen sind.
F2	Die Stadt Dortmund kann ihre Zahlungsabwicklung i.e.S. in einigen Punkten wirtschaftlicher gestalten. Beispielsweise können höhere Lastschriftquoten die Bearbeitung von Einzahlungen erleichtern.		
F3	Die Stadt Dortmund hat in der Zahlungsabwicklung höhere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.		
F4	Dortmund gehört zu den kreisfreien Städten mit nahezu durchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den städtischen Geschäftskonten.		
F5	Bei einigen Forderungsarten erreicht die Stadt Dortmund geringe SEPA-Lastschriftquoten. Die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. kann die Stadt Dortmund mit Hilfe höherer Quoten verbessern.	F5.1	Die Stadt Dortmund sollte zukünftig auch für VHS-Forderungen SEPA-Lastschriftmandate anbieten.
		F5.2	Die Stadt Dortmund sollte, dort wo es möglich ist, versuchen, die Lastschriftquoten zu erhöhen.
F6	Die Stadt Dortmund weist einen überdurchschnittlichen Anteil Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.		
F7	Die Stadt Dortmund verhindert ungeklärte Auszahlungen erfolgreich. Auch den Bereich der ungeklärten Einzahlungen steuert sie zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Dortmund weist im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf.	E8	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin ihr konsequentes Mahnverfahren einsetzen. Sie sollte u.a. darauf achten, dass die Mahnintervalle tatsächlich nicht länger als vier Wochen sind. Forderungen soll sie zügig einziehen.
F9	Die Stadt Dortmund verzichtet nicht auf Erträge für die Zahlungsabwicklung für Dritte.		

**Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung**

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Dortmund hat im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung. Aufgrund von vielen Stellenvakanzen und einem damit verbundenen geringeren Umfang an abgewickelten Vollstreckungsforderungen gelang es ihr in 2018 nicht immer, die Vollstreckung wirtschaftlich zu bearbeiten.		
F2	Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Dortmund im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt.		
F3	Die Stadt Dortmund setzt allgemeine Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsdienst ein.		
F4	Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Dortmund unterdurchschnittlich.		
F5	Aufgrund der nicht besetzten Stellen in beiden Jahren weist die Stadt Dortmund bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen unterdurchschnittliche Leistungswerte auf. Ihr gelingt es dennoch, mehr Fälle abzuarbeiten als neu hinzukommen. Es bauen sich derzeit somit keine neuen Rückstände auf.	E5	Die Stadt Dortmund sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie langfristig mehr Forderungen durch Zahlungen erledigen.
F6	Die Stadt Dortmund verzichtet bei der Vollstreckung für Dritte nicht auf Erträge.		

**Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“**

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
<b>Ordnungsmäßigkeit</b>							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Geschäftsanweisung § 31 GemHVO Nr. 2.3; Geschäftsanweisung für die Bewirtschaftung von liquiden Mitteln; Planung mit Fachsoftware und Excel
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Dienstanweisung für die Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung (Zuständigkeiten, Zulässigkeit von L-Krediten, Verfahrensregelung, Aufgabenverteilung, Regelungen für die Aufnahme, Berichtswesen, Cash Pooling)  Ebenso Regelungen für Investitionskredite: Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten (ohne Kapitalmarktfinanzierungen, Förderkredite und Kassenkredite) und auch für Dienstanweisung für Finanzderivate
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Geschäftsordnung zu § 31 GemHVO Nr. 4.1 und zusätzliche Arbeitsanweisungen
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse von Ansprüchen der Stadt Dortmund
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse von Ansprüchen der Stadt Dortmund; allerdings keine zentrale Überwachung an einer Stelle
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung der Stadt Dortmund zu § 31 GemHVO Nr. 2.1, 3.3.3 und 3.4

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Ska- lierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Stadtweites Verfahren über "Geschäftsanweisung Informationstechnik in der Stadtverwaltung Dortmund" sowie Geschäftsanweisungen zum Einsatz von IT in der Finanzbuchhaltung und im allgemeinen Buchungsverfahren
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung zu § 31 GemHVO Nr. 3.3.4.2 und Geschäftsanweisung über die kassenmäßige Abwicklung von Verwaltungsgeschäften (GAKAV)
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung zu § 31 GemHVO Nr. 6 und GAKAV Nr. 10-12
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Geschäftsanweisung zu § 31 GemHVO Nr. 3.3.4.4
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	GAKAV Nr. 10, Detailregelungen sowie Dienstanweisung über die Aufbewahrung, Verpackung und Beförderung von Zahlungsmitteln (Bargeld, Schecks sowie elektronische Zahlungsmittel Geld-, Debit- und Kreditkarte)
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	GAKAV Nr. 4.2.5 und Nr. 6.1
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	Geschäftsanweisung zu § 31 GemHVO Nr. 6, aber keine Regelungen in der Rechnungsprüfungsordnung
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	GAKAV 5.2 sowie Dienstanweisung für die Verwahrungen (Hinterlegungen) der Stadt Dortmund (Verwahrge- lass der Stadtkasse)
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung zu § 31 GemHVO Nr. 4.4 sowie Ak- tenordnung der Stadt Dortmund

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Ska- lierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja; Arbeitsanweisung zur Rechtsvorschrift vorhanden
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Finanzbuchhaltung versendet Verrechnungsmitteilung; Fachbereiche vor Verrechnung gefragt
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				83	87	
	<b>Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent</b>				<b>95</b>		
<b>Organisation</b>							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Elektronische Kontoauszüge für alle Konten; Zuordnungsvorschläge werden automatisch erzeugt; Klärungsfälle gering
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Eigenes Team für ungeklärte Einzahlungen (Klärung durch Team oder über festgelegten Workflow zusammen mit Fachbereichen); u.a. Vergabe des Kassenzeichens automatisch bei Bescheidschreibung
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Tägliche Mahnläufe, im Schnitt je Forderungsgruppe alle vier Wochen ein Mahnlauf, nur eine Mahnung und zügige Übergabe an Vollstreckung, kein Telefoninkasso
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Arbeitsanweisung für Mahnsperren; Mahnsperren werden auf Antrag der Fachbereich zentral in Zahlungsabwicklung/ Vollstreckung verwaltet
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Bearbeitungsreihenfolge festgelegt, Vollstreckungsankündigung genutzt, Wirtschaftlichkeit und Erfolgsquote von Maßnahmen beachtet, Zusammenarbeit u.a. mit der Polizei

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Ska- lierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	Regelungen für Stundungen aus der Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleiche, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen der Stadt Dortmund gelten entsprechend; zusätzlich fließt Rechtsprechung ein; allerdings kein Hinweis in Geschäftsanweisung auf Teilzahlungsvereinbarungen und deren Unterschiede zur Stundung
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9	Nur in wenigen Einzelfällen, ansonsten Optionslösung
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Zentralisierung vorgesehen, noch nicht vollständig umgesetzt
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 6 Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleiche, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen der Stadt Dortmund
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 5 Geschäftsanweisung über Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse, Vergleiche, Insolvenzen und Aussetzungen der Vollziehungen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Forderungen der Stadt Dortmund; Aufgriffsgrenze liegt bei 0 Euro
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	GAKAV Nr. 9.9 sowie Verfügung der Stadtkämmerei „Bewertung von Ansprüchen betreffend Forderungen, sonstigen Vermögensgegenständen“
	Punktzahl Organisation				63	72	
	<b>Erfüllungsgrad Organisation in Prozent</b>				<b>88</b>		

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
<b>Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling</b>							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Zielwerte für Arbeitszeitauswertungen festgelegt (verwaltungsweite, quartalsweise Auswertung); viele monatliche Kennzahlen für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung, allerdings wenige konkrete Zielwerte für die Ziele und die damit verbundenen Kennzahlen; Wirtschaftlichkeit lässt sich, wenn überhaupt, nur bedingt mit den erhobenen Kennzahlen/ Zielwerten beurteilen
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Kennzahlen für alle Bereiche gebildet; werden zur Steuerung genutzt
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	
	<b>Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent</b>				<b>83</b>		
<b>Gesamtauswertung</b>							
	Punktzahl gesamt				156	171	
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>				<b>91</b>		

**Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“**

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
<b>Digitalisierung</b>							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	Eigene Postleitzahl für Rechnungseingang; Fachbereiche leiten zu, falls versehentlich an anderer Stelle eine Rechnung eingeht; zentrale Mailadresse für digitale Rechnungen
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Gescannt mit Texterkennungssoftware an zentraler Stelle im Fachbereich "Dortmunder Systemhaus"; Papierrechnungen werden an zentraler Stelle aufbewahrt
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	Rechnungsbearbeitung ausschließlich digital; elektronischer Workflow erarbeitet worden und in Software samt Validierung hinterlegt
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen und Rechnungen im pdf-Format) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	Digitaler Rechnungseingang zur Umsetzung der EU-Richtlinie in zwei Stufen: Seit Juni 2018 automatisierte Verarbeitung von pdf-Rechnungen; Spezifikation xRechnung flächendeckend Ende 2019 in Anwendung; Voraussetzungen sind schon geschaffen; digitaler Rechnungseingang wird von Stadt beworben/ Unternehmen informiert (eRechnung Stadt Dortmund)
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	1	1	pdf-Rechnungen laufen durch Texterkennungsprogramm und werden dann medienbruchfrei im System weiterverarbeitet
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					ca. fünf Prozent

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews	
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage						Bundesdruckerei, Handwerkerrechnungen
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage						Lieferanten sind noch gar nicht bereit für eRechnungen.
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	IBM Content Manager, verwaltungsweit	
	wenn ja,							
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Überwiegend; Papiausdruck nur noch bei komplexen Rechnungen, wie z.B. umfangreiche Baurechnungen	
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Über Software gewährleistet	
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Über Software gewährleistet	
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	Seit Anfang 2019 schrittweise eAkte; seit April voll umfänglich eAkte; Papier wird über Scanstelle abgefangen, damit nur noch elektronisch gearbeitet wird	
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papiausdrucke wird weitestgehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	Zurzeit noch Laptop und Papiausdruck; allerdings nach und nach immer weniger Papiausdrucke, da Arbeitsweise schrittweise umgestellt und angepasst wird	
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	Dortmund könnte es; allerdings momentan nur elektronische Amtshilfeersuchen beim Beitragsservice und der IHK. Problem ist der fehlende einheitliche Standard bzw. die Schnittstelle; Interesse der Stadt Dortmund am Pilotprojekt "XAmtshilfe" vorhanden	
	Punktzahl Digitalisierung					16	17	
	<b>Erfüllungsgrad Digitalisierung</b>					<b>94</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)