

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Essen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Essen	6
Strukturelle Situation	6
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	7
→ Überörtliche Prüfung	8
Grundlagen	8
Prüfungsbericht	8
→ Prüfungsmethodik	10
Kennzahlenvergleich	10
Strukturen	10
Konsolidierungsmöglichkeiten	11
gpa-Kennzahlenset	11
→ Prüfungsablauf	12
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	13

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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 Essen** hat weiterhin einen hohen Handlungsbedarf ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Sehr positiv sind die Jahresüberschüsse der Jahre 2017 und 2018. Auch in der Haushaltsplanung bis 2022 geht die Stadt von positiven Jahresergebnissen aus. Die Stadt Essen kann die Aufwandssteigerungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie zum Beispiel die Gewerbesteuer.

Die Stadt Essen ist überschuldet und wird voraussichtlich auch über die mittelfristige Finanzplanung hinaus verschuldet bleiben. Realisiert sich die Haushaltsplanung, soll die Überschuldung 2023 überwunden werden. Voraussetzung ist auch hier eine anhaltende positive Konjunktur mit hohen Steuererträgen. Bis zum endgültigen Abbau der Überschuldung unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Die Schulden der Stadt Essen schränken die Handlungsfähigkeit stark ein. Dies gilt besonders für die Liquiditätskredite. Zum Jahresabschluss 2018 betragen diese über zwei Milliarde Euro (inklusive in Anleihen umgeschuldete Liquiditätskredite). Der eingeschlagene Weg der Entschuldung muss konsequent fortgeführt werden. Sobald die Liquiditätskredite abgebaut sind, können Finanzüberschüsse auch zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Essen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung werden regelmäßig über die Haushaltsausführung unterrichtet. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, können die Entscheidungsträger so rechtzeitig gegensteuern. Das interne Finanzcontrolling wird auch zur Steuerung der Liquidität genutzt. Auch in den einzelnen **Fachbereichen** liegt ein **Controlling** vor, um ausreichend

Transparenz zu schaffen und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig zu erkennen. In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Stadt Essen in einigen Fachbereichen jedoch Optimierungsmöglichkeiten beim Controlling hat. Auf diese Möglichkeiten geht die gpaNRW dezidiert in den Teilberichten „Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Pflege, Verkehrsflächen, Bauaufsicht sowie Zahlungsabwicklung“ ein.

Die Stadt Essen reagiert im Bereich der **Hilfe zur Erziehung** auf die schwierigeren strukturellen Gegebenheiten mit einem Belastungsindex. Projekte werden schwerpunktmäßig nach individuellen Bedarfen konzipiert und entsprechende Maßnahmen abgeleitet. Essen hat zwar in den kostenintensiven Hilfen, wie beispielsweise der Heimunterbringung, im interkommunalen Vergleich weniger Fälle, diese kosten aber mehr. Die Zugangssteuerung der Hilfen sollte hinterfragt und die Wirksamkeit noch stärker in den Blick gerückt werden.

Die Stadt Essen hat entsprechend ihrer schwierigen strukturellen Gegebenheiten auch eine höhere Anzahl an Leistungsbeziehern der **Hilfe zu Pflege**. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind vergleichsweise hoch. Dies gilt insbesondere für die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Die Stadt Essen nimmt in unserem Vergleich die geringsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung ein. In den Jahren 2014 bis Ende 2018 ist die Unterhaltsheranziehung für Ansprüche von Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht erfolgt. Ab Ende 2018 erfolgt wieder eine vollständige Unterhaltsheranziehung. Die ambulante Quote ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Essen gering. Steuerungsmöglichkeiten liegen in der Pflegeplanung, der altengerechten Quartiersentwicklung sowie der Stärkung des Beratungsangebotes der Pflege- und Wohnberatung.

Die Transferaufwendungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** je Einwohner und je Leistungsbezieher sind in Essen auffallend hoch. Die Anzahl der geflüchteten Menschen hat hierauf einen maßgeblichen Einfluss. Die Stadt Essen achtet darauf, die festgelegten Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit durchzusetzen. Kostensenkungsverfahren werden daher im Bedarfsfall eingeleitet. Seit Juni 2019 verfügt die Stadt Essen über ein Konzept für die angemessenen Bedarfe für Heizkosten. Dieses Konzept findet jedoch in der Praxis noch keine Anwendung.

Den Zustand ihrer **Verkehrsflächen** kennt die Stadt Essen durch regelmäßige messtechnische Zustandserhebungen. Sie richtet nach diesen Zustandserhebungen die Bauprogramme für die Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen aus. Strategisches Ziel ist, in den nächsten 20 bis 25 Jahren alle Straßen der Zustandsklassen 4 und 5 einmalig instand zu setzen. Die Stadt Essen sollte regelmäßig überprüfen, ob sie mit den instandgesetzten Flächen das gesteckte Ziel erreicht. Die bisherigen Reinvestitionen waren in Essen nicht ausreichend, um den Werteverzehr aufzufangen. Es verbleibt nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen von zwölf Jahren. Die bilanziellen Daten korrespondieren nicht mit der Verteilung der Zustandsklassen aus den Zustandserfassungen 2013 und 2016. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt die Bewertung des Straßenvermögens seit der Eröffnungsbilanz aufgrund von körperlichen Inventuren nicht angepasst hat. Zukünftig sollte sie die Ergebnisse der Zustandserfassung für die Bewertungsanpassungen im Rahmen einer körperlichen Inventur verwenden. Die Unterhaltungsaufwendungen sind gering und stellen somit ein weiteres Risiko dar. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) nicht den Straßengruppen zuordnen. Die Stadt Essen sollte eine an den Informationsbedarfen ausgerichtete Kostenrechnung aufbauen. Damit kann sie den Ressourcenbedarf für eine wirtschaftlich nachhaltige Erhaltung der Straßen belegen. Die Stadt

Essen bündelt die Informationen rund um das Thema Erhaltung von Straßen und Aufbruchmanagement nicht in einer Datenbank, sondern bedient sich mehrerer Datenquellen. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang hier nicht vollständig. Das Aufbruchmanagement der Stadt Essen ist gut aufgestellt. Da insbesondere im dicht besiedelten Ruhrgebiet die Straßen intensiv befahren werden, führen Ausweichrouten vielfach durch andere Städte. Daher wäre eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung von Baumaßnahmen im Straßenbereich erstrebenswert. Die Stadt Essen beteiligt ihre Bürger an den Kosten für die Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen, erhebt Beiträge und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Die Beiträge decken jedoch nur einen geringen Teil der Investitionen in das Straßenvermögen.

Im Bereich **Friedhofswesen** hat die Stadt Essen die richtigen Maßnahmen, wie zum Beispiel den Rückzug aus den Randbereichen der Friedhöfe und die extensive Pflege von nicht weiter benötigten Flächen, ergriffen. Es fehlt jedoch an einer schriftlichen Festlegung der strategischen Ziele. Die Stadt Essen könnte die Sukzessionsflächen regelmäßiger bestimmen, um darüber die Vergabe neuer Grabstellen zu steuern. In Essen ist nur ein geringer Anteil der Friedhofsfläche durch Gräber belegt. Innerhalb der Grabfelder bestehen viele Freiflächen, da insbesondere bei den flächenintensiveren Grabarten eine große Anzahl an Grabstätten aktuell frei ist. Dies verstärkt die Notwendigkeit einer langfristigen Flächenplanung. Obwohl eine Konkurrenzsituation besteht, gelingt es der Stadt Essen in 2017 nahezu kostendeckende Gebühren zu erwirtschaften. Ein negativer Kostendeckungsgrad ergibt sich im Bereich der Trauerhallen. Hier verhindert die Konkurrenzsituation, dass die Stadt kostendeckende Gebühren erhebt. Die Nutzungen der Trauerhallen sind rückläufig

Die gpaNRW hat im Bereich **Bauaufsicht** festgestellt, dass bei der Bearbeitung von Anträgen auf Baugenehmigung die gesetzlichen Fristen nicht immer eingehalten werden. Insbesondere die verspäteten Rückläufe der internen Stellungnahmen sind ein Grund hierfür. Bei der Betrachtung des Prozessablaufes des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens fällt zudem auf, dass der „runde Tisch“ teilweise aufgrund fehlender Bauunterlagen, die die Baunebenrechte betreffen, mehrfach beteiligt werden muss. Dies sollte optimiert werden. Durch hohe Fallzahlen ist die Sachbearbeitung in der Baugenehmigung mit einer hohen Belastung verbunden. Die Auslastung des Personals sollte daher weiter dokumentiert und analysiert werden, um frühzeitig entsprechend reagieren zu können.

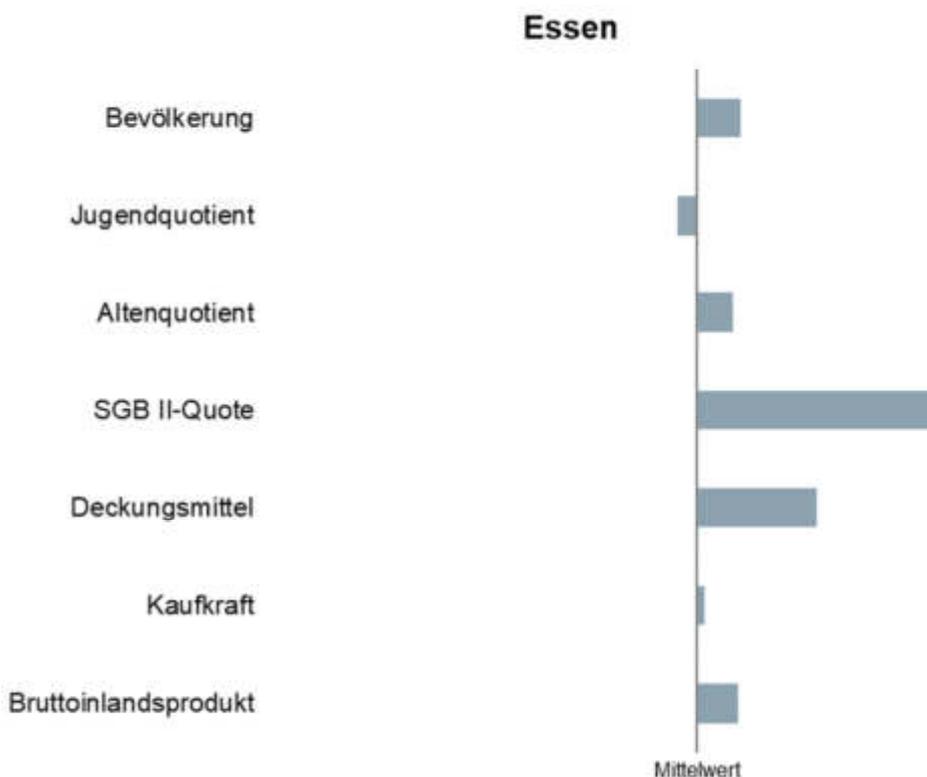
Die **Zahlungsabwicklung im engeren Sinne** der Stadt Essen erledigt ihre Aufgaben mit niedrigem personellen Aufwand. Sie verfügt über ein Cash-Pooling. Darüber hinaus sind aber noch weitere fünf Geschäftskonten bei vier weiteren Geldinstituten eingerichtet. Jedoch sind nicht alle Geschäftskonten und liquiden Mittel im Tagesabschluss enthalten. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die vielen ungeklärten Einzahlungen als Belastung dar. Sie erfordern einen hohen personellen Einsatz.

In der **Vollstreckung** entwickelt sich der Aufwandsdeckungsgrad trotz steigender Personal- und Sachaufwendungen positiv. Vor allem die realisierten Nebenforderungen tragen zu dem verbesserten Ergebnis bei. Die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen auf durchschnittlichem Niveau. Die bestehenden Vollstreckungsforderungen konnten sowohl 2017 als auch 2018 reduziert werden.

→ Ausgangslage der Stadt Essen

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Essen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. 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.



Die Stadt Essen gehört zu den flächenmäßig größten und einwohnerstärksten kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen und fällt durch eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Die Bevölkerung der Stadt Essen ist von 1992 bis 2017 um rund sieben Prozent gesunken. Bis 2040 prognostiziert IT.NRW der Stadt Essen allerdings wieder einen Bevölkerungszuwachs.

Der Jugendquotient (Anzahl der unter 20-jährigen Bevölkerung/Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung) ist geringer als der Mittelwert im Vergleich der kreisfreien Städte. Dabei ist die Stadt Essen strukturell durch Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet (vgl. Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“).

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Der Altenquotient (Anzahl der ab 65-jährigen Bevölkerung/ Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung) ist in Essen leicht überdurchschnittlich. Die Altersarmut² ist in Essen bereits vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich kontinuierlich weiter steigen. Somit sind auch mehr Menschen auf Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII angewiesen.

Die Stadt Essen gehört zu den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten SGB II-Quoten. Diese Situation belastet auch den Haushalt der Stadt Essen überdurchschnittlich. Ungefähr jeder Fünfte SGB II-Leistungsbezieher in Essen hat einen Flüchtlingshintergrund.

Essen hat überdurchschnittliche Deckungsmittel³, die der Stadt dazu dienen, ihre Aufwendungen zu decken. Auf Details zur Haushaltslage geht die gpaNRW im Teilbericht „Finanzen“ näher ein.

Bei der Kaufkraft⁴ positioniert sich die Stadt Essen am Mittelwert. Die Kaufkraft hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen, die wir in unserer Prüfung an verschiedenen Stellen betrachten.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW im Jahr 2014 wurden in den Fachbereichen der Verwaltung und im Verwaltungsvorstand diskutiert und geprüft. Außerdem wurden die Ergebnisse in den verschiedenen politischen Gremien beraten. Darüber hinaus hat die Stadt Essen die in der letzten überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen teilweise zum Anlass genommen, Beratungsleistungen im Rahmen des Stärkungspaktes in Anspruch zu nehmen, um so Maßnahmen zu entwickeln, die der Haushaltskonsolidierung dienen.

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

³ Deckungsmittel: Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer, Schlüsselzuweisungen

⁴ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

→ 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 Essen 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-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

⁵ Für 2017: KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“, für 2018: KGSt-Bericht Nr. 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)“.

→ 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 der Stadt Essen wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Essen überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Ergänzend haben wir den interkommunalen Vergleich für 2017 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2018 und die Haushaltsplanung 2019 bis 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	Sandra Diebel
Finanzen	Lena Steinkamp
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Hilfe zur Pflege	Manuela Gebendorfer
Grundsicherung für Arbeit-suchende nach dem SGB II	Manuela Gebendorfer
Verkehrsflächen	Markus Daschner
Friedhofswesen	Markus Daschner
Bauaufsicht	Johannes Schwarz
Zahlungsabwicklung	Johannes Schwarz

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Herne, den 18. Februar 2020

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Der Haushalt der Stadt Essen unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die kommunale Selbstverwaltung wird dadurch eingeschränkt. Trotz ausgeglichenem Haushalts gem. § 75 Abs. 2 GO NRW bestehen die Vorgaben des Haushaltssanierungsplans weiter. Erst wenn die Stadt die Überschuldung überwunden hat, bestehen die aufsichtsrechtlichen Beschränkungen nicht mehr.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Essen erfüllt seit 2017 mit ausgeglichenen Haushalten die Vorgaben des § 75 Abs. 2 GO NRW. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Essen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit positiven Ergebnissen und erfüllt die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Somit wird auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe darzustellen, erfüllt.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Essen ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze gem. § 75 Abs. 7 GO NRW. Die Stadt plant die Überschuldung 2023 zu überwinden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Essen hat höhere Schulden als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Bei einzelnen Vermögensgruppen besteht zudem ein hoher Reinvestitionsbedarf. Der hohe Entschuldungsdruck bei gleichzeitigem Investitionsbedarf führt zu eingeschränkten Handlungsspielräumen.
F6	Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung der Stadt Essen betragen inklusive der Anleihen zur Liquiditätssicherung über zwei Milliarde Euro. Die Liquiditätskredite werden bei steigenden Zinsen den Haushalt deutlich belasten. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der Stadt weiter ein.
F7	Die gpaNRW begrüßt den Fokus der Haushaltsplanung auf Reduzierung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Um die Entschuldungsziele zu erreichen, muss die Haushaltsausführung überwacht und die Konsolidierung konsequent fortgeführt werden.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Essen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Stadt ist eine der wenigen Städte, die bisher den Gesamtabschluss 2017 aufgestellt haben. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet.		
F2	Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Essen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F3	Der Stadt Essen gelingt es nur teilweise, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Konsolidierung der Beteiligungen sowie eine Anhebung der Grundsteuer B haben den Haushalt entlastet. Dennoch werden die Handlungsspielräume der Stadt aktuell maßgeblich von kaum beeinflussbaren Positionen wie die Steuererträge bestimmt.	E3	Die Stadt Essen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F4	Die Stadt Essen überträgt regelmäßig Ermächtigungen für Auszahlungen, Aufwendungen sowie die Aufnahme von Investitionskrediten ins nächste Haushaltsjahr. Wie in der Haushaltsverfügung der Bezirksregierung festgelegt, geht sie hierbei sehr zurückhaltend vor. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Essen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Für die ihr entstehenden Kosten erhebt sie Gebühren. Diese beachten die Kalkulationsgrundsätze aus § 6 KAG NRW.		
F2	Die Hebesätze in Essen sind teilweise überdurchschnittlich. Die Stadt hat das Ziel des ausgeglichenen Haushalts unter anderem durch die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes erreicht.		
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Essen ist verstärkt strukturell belastet. Die Strukturen werden in der Jugendhilfeplanung durch die sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeit gut aufgegriffen.		
F2	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Individuell auf die Sozialräume bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert.		
F3	Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 4 – Jugend, Bildung und Kultur bietet für die Bereiche Jugend und Bildung eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Durch die Zuordnung des Bereiches Soziales zu einem anderen Geschäftsbereich verbunden mit räumlicher Trennung ist eine intensive Vernetzung und Zusammenarbeit mit dem Jugendbereich wichtig, um Synergien in der Aufgabenwahrnehmung optimal zu nutzen.		
F4	Die Stadt Essen hat systemimmanente Kontrollmechanismen für die Verfahrensabläufe des Jugendamtes hinterlegt. Der Aufbau weiterer Kontrollmechanismen zur Beurteilung von fachlichen Defiziten, finanziellen Risiken und zur Vermeidung von Korruption ist vorgesehen.	E4	Das Jugendamt sollte den Aufbau des internen Kontrollsystems weiter vorantreiben. Die Ergebnisse sollten aufbereitet und für die weitere Entwicklung genutzt werden.
F5	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes ist gut ausgeprägt.	E5	Das Finanzcontrolling könnte für die fachliche Steuerung der Hilfen noch intensiver genutzt werden, wenn Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft und im Zeitvergleich betrachtet werden. Durch die Ermittlung der Aufwendungen je Hilfefall können Entwicklungen innerhalb der einzelnen Hilfearten genauer analysiert werden.
F6	Die Verfahrensstandards werden im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Indikatoren zur Messung der Wirkungen der Hilfen zur Erziehung (z.B. entsprechend der EPSO II Studie) sind noch nicht festgelegt.	E6	Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen (z.B. entsprechend der Empfehlungen der EPSO II Studie). Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.
F7	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Ein speziell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes zugeschnittenes EDV-Verfahren unterstützt die Beschäftigten bei der Arbeit und sichert Fach- und Qualitätsstandards.		
F8	Das Hilfeplanverfahren ist gut ausgestaltet.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Durch die gezielte Akquise von Nachwuchskräften, ein gutes Einarbeitungsmanagement und eine intensive Begleitung begegnet die Stadt Essen dem vorherrschenden Fachkräftemangel. Vorhandenes Personal wird durch Fortbildungen und Schulungen qualifiziert.		
F10	Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Essen 2017 mit 1:31 Fällen leicht überschritten. 2019 sind zehn zusätzliche Stellen hinzugekommen. Aufgrund von Fallzahlensteigerungen liegt der Bearbeitungsschlüssel mit den zusätzlichen Stellen bei 1:30 Hilfeplanfällen und damit am Richtwert der gpaNRW.	E10	Das Jugendamt sollte auf der Grundlage des individuellen Aufgabenspektrums Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben. Hierdurch kann das Jugendamt die Personalplanung besser steuern.
F11	Die Stadt Essen positioniert sich bei der WiJu mit 1:139 Fällen in unmittelbarer Nähe zum Richtwert der gpaNRW von 1:140 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.	E11	Die Stadt Essen sollte für die WiJu einen individuellen Richtwert für die Fallbearbeitung ermitteln und fortschreiben.
F12	Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten anderen kreisfreien Städten.	E12	Aufgrund der aktuell sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fallschlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Essen auf der Grundlage der Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.
F13	Das Jugendamt sichert eine gute Fallsteuerung durch verbindliche Fristen zur Überprüfung der Hilfsangebote. Es fehlt noch eine Einschätzung der Beschäftigten zur Qualität der Arbeit der freien Träger.	E13.1	Die Stadt Essen sollte die Zugangssteuerung - gerade auch im Bereich der ambulanten Hilfen - hinterfragen.
		E13.2	Das Jugendamt sollte die Zusammenarbeit mit den Trägern bewerten. Durch eine zentrale Sammlung der Bewertungen kann eine Klassifizierung der Einrichtungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdialoge mit den Anbietern eingebracht werden.
F14	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner liegt in der Stadt Essen bei nachteiligen strukturellen Rahmenbedingungen über dem Median. Der Fehlbetrag wird aufgrund von Fallzahlensteigerungen im ambulanten Bereich künftig weiter ansteigen.		

Feststellung		Empfehlung	
F15	Die Aufwendungen je Jugendeinwohner beziehen sich auf die Transferaufwendungen an die freien Träger. Bei einem geringeren Anteil an Jugendeinwohnern liegen die Aufwendungen unter dem Median. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die Stadt Essen hat zwar pro Hilfefall – insbesondere im stationären Bereich - deutlich höhere Aufwendungen. Das steht aber in Zusammenhang mit einer niedrigeren Falldichte. Das Jugendamt hat weniger Fälle, die allerdings zeit- und kostenintensiver sind und somit den finanziellen Aufwand pro Fall erhöhen.		
F16	Die Falldichte liegt 2017 noch unterhalb des Median und wirkt somit positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Allerdings steigen die Hilfefälle 2019 deutlich an, so dass von einer Verschlechterung des Fehlbetrages auszugehen ist.		
F17	Bei dem Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Gesamtfällen stellt die Stadt Essen den Median. Der Anteil wird künftig weiter ansteigen. Das ist nicht nur positiv zu sehen, weil auch die Falldichte insgesamt weiter steigt.		
F18	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt im Median. Hierbei hat die Stadt Essen weniger stationäre Hilfen als andere Städte. Das ist positiv zu sehen und wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weist eine steigende Tendenz auf.		
F19	Die Stadt Essen legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen erzieherischen Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung.		
F20	Die Stadt Essen rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den flexiblen ambulanten Hilfen zu. Bei erhöhter Falldichte durch die zusammengefassten Hilfearten liegen die Aufwendungen je Hilfefall etwas über dem Median.	E20	Die Wirkung der Jugendhilfemaßnahmen an Schulen sollte langfristig nachgehalten werden, damit das Jugendamt später Aussagen zur Effizienz des Arbeitseinsatzes treffen kann.
F21	Die soziale Gruppenarbeit hat in Essen eine hohe Falldichte, weil nicht alle Städte diese Hilfeform ausweisen.		
F22	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte liegen die Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege über dem Median. Beides wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.	E22	Um genauere Informationen zu der Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort zu erhalten, sollte das Jugendamt Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch differenziert erfassen. Hierdurch lassen sich genauere Informationen zu der „Fremdbesetzung“ von Pflegefamilien ableiten. Ggfs. muss das Jugendamt hieraus neue Handlungsansätze ableiten.

Feststellung		Empfehlung	
F23	Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt der Stadt Essen im Vergleich höhere Aufwendungen für die Heimunterbringung. Ein Grund hierfür ist die längere Verweildauer. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen aktuell rückläufig sind.	E23	Die Träger sollten dazu angehalten werden, ihre Konzepte und Arbeitsweisen so zu gestalten, dass noch mehr Kinder und Jugendliche in Essener Einrichtungen verbleiben können. Verweildauern und Abbruchquoten sollten trägerbezogen fortgeschrieben werden, um individuelle Steuerungsansätze zu gewinnen und Aussagen zu der Wirkung der Hilfen abzuleiten. Die Heimpflegefälle sollten aufgrund des hohen Aufwandes pro Fall in das aufzubauende IKS und die damit verbundenen stichprobenhaften Prüfungen aufgenommen werden.
F24	Bei niedriger Falldichte hat die Stadt Essen die höchsten Aufwendungen für die Eingliederungshilfe je Hilfefall. Insbesondere die ambulanten Hilfen sind vergleichsweise teuer. Es werden künftig deutliche Fallsteigerungen erwartet.	E24	Die Stadt Essen sollte einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte einrichten, um dem komplexen Spezialwissen, den zu erwartenden Fallzahlensteigerungen und den hohen Aufwendungen in diesem Bereich gerecht zu werden.
F25	Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt im Vergleich hohe Aufwendungen für junge Volljährige. Die jungen Volljährigen werden fast ausschließlich stationär betreut. Hierbei haben die UMA mit einem Anteil von 53 Prozent an den stationären Hilfen einen hohen Anteil.	E25	Aufgrund der hohen Aufwendungen sollte die Heimunterbringungen für junge Volljährige in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.
F26	Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil von UMA bei den Hilfefällen. Trotz der vielen stationären Unterbringungen liegt der Aufwand je Fall unterhalb des Median.		
F27	Die Stadt Essen hat eine erhöhte Falldichte bei den Inobhutnahmen. Zudem sind die Fälle deutlich teurer als in den Vergleichsstädten.	E27	Die Stadt Essen sollte die Betreuungszeiten bei den Inobhutnahmen erfassen. Aus den Verweildauern ergeben sich ggfs. konkrete Anhaltspunkte für einen Einstieg in Kooperationsgespräche mit den Familiengerichten.
Hilfe zur Pflege			
F1	Die Menschen in der Stadt Essen werden nach aktuellen Prognosen immer älter. Die Stadt Essen folgt damit also dem üblichen Trend. Allerdings verläuft die Entwicklung nicht so stark, wie bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.		
F2	Zukünftig gibt es in der Stadt Essen jedoch immer weniger pflegende Angehörige und immer mehr Pflegebedürftige. Das führt zu Versorgungsengpässen. In der Folge werden auch mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die sozialen Strukturen in der Stadt Essen sind ungünstiger als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Aktuell ist die Altersarmut ⁶ in Essen bereits vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich kontinuierlich weiter steigen. Deshalb werden mehr Menschen auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sein.		
F4	Bis Ende 2018 hat die Stadt Essen alle Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen müssen Ende 2018 nur noch sechs Personen begutachtet werden.		
F5	Die Anzahl der Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Essen seit 2017 rückläufig.		
F6	Die Stadt Essen hat entsprechend ihrer ungünstigeren sozialen Strukturen auch eine höhere Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zu Pflege.		
F7	Die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten weniger in der eigenen Häuslichkeit versorgt.		
F8	Die ambulante Versorgung ist in Essen unterdurchschnittlich. Die ambulante Versorgung könnte z.B. durch eine stärkere Pflege- und Wohnberatung, ein bedarfsgerechte Steuerung durch die Pflegeplanung und ein aktiveres Quartiersmanagement noch optimiert werden.		
F9	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind hoch in Essen. Dies gilt stärker für die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.	E9	Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die Stadt Essen die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen beobachten und alle Ursachen identifizieren.
F10	Die Stadt Essen nimmt in unserem Vergleich die geringsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung ein. Eine konsequente und intensive Prüfung der Unterhaltsansprüche ist nach § 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII durchzuführen. Dies ist in den Jahren 2014 bis Ende 2018 für Ansprüche von Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht erfolgt. Der Fachbereich 50 informierte uns, dass ab Ende 2018 wieder eine vollständige Unterhaltsheranziehung erfolgt.	E10	Die Stadt Essen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.

⁶ Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die Organisation ermöglicht aktuell im Wesentlichen eine effektive Aufgabenerledigung. Dennoch können die Arbeitsprozesse noch verbessert werden.	E11.1	Die Stadt Essen sollte in ihren Richtlinien für Leistungsbezieher ohne Pflegegrad nach Neueinstufung aufgrund der Pflegestärkungsgesetze die einschlägigen Rechtsgrundlagen überprüfen bzw. konkretisieren
		E11.2	Die Stadt Essen sollte Prozesse beschreiben, Stellenbeschreibungen auf den aktuellen Stand bringen und ein funktionierendes Internes Kontrollsystem einführen.
		E11.3	Die Stadt Essen sollte entsprechende Schlüsselpositionen definieren und dafür Sorge tragen, dass Wissen dokumentiert wird.
		E11.4	Die Bescheide für Leistungen der Hilfe zur Pflege sollten zukünftig aus dem Fachverfahren heraus generiert werden.
		E11.5	Die Stadt Essen sollte den Einsatz des Moduls für anerkannte Bedarfe außerhalb von Einrichtungen prüfen.
F12	Die Stadt Essen konnte den Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung, wie von der gpaNRW benötigt, nicht gesondert auswerten. Aus diesem Grund können die Werte der Stadt Essen nicht in unserem Vergleich berücksichtigt werden.		
F13	Im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden deutlich mehr Fälle von den Beschäftigten bearbeitet als bei den anderen Städten in unserem Vergleich.		
F14	Die bearbeiteten Fälle der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in unserem Vergleich überdurchschnittlich, bleiben jedoch hinter den selbst gesteckten Zielen von 192 Fällen zurück.		
F15	Das Fach- und Finanzcontrolling ist bei der Stadt Essen ausbaufähig. Dies gilt insbesondere für die fachliche Ausrichtung und die Messung des Erfolgs der geplanten Fachziele.	E15.1	Die Stadt Essen sollte alle ihre Ziele mit konkreten Maßnahmen hinterlegen und regelmäßig eine Evaluation durchführen, um rechtzeitig gegensteuern zu können.
		E15.2	Allen Beteiligten soll bewusst sein, welche Ziele mit welchen Maßnahmen verfolgt werden. Dazu kann es hilfreich sein die Ziele klar zu formulieren und, wenn möglich, durch Kennzahlen zu hinterlegen.
F16	Die Stadt Essen könnte Teilbereiche des Hilfeverfahrens noch optimieren. Insbesondere sollte das Hilfeverfahren stärker an dem Grundsatz ambulant vor stationär ausgerichtet werden.	E16.1	Die Musterfalllösungen könnten als Verbesserung für alle zugänglich und nach Schlagworten auffindbar, abgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E16.2	Die Stadt Essen sollte die Zusammenarbeit von Bedarfsfeststellung, Pflegeberatung, Wohnberatung und wirtschaftlicher Hilfestellung intensivieren bzw. zu einem Fallmanagement ausbauen. Auf diese Weise lassen sich die Fälle ganzheitlich betrachten und die Schnittstellenkommunikation verbessern.
		E16.3	Die Stadt Essen sollte einen festen Turnus (einmal jährlich) festlegen, nachdem die wirtschaftlichen und familiären Verhältnisse für alle Fälle geprüft werden.
		E16.4	Die Stadt Essen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.
		E16.5	Die Stadt Essen sollte bei den bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen regelmäßig überprüfen, ob die bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen optimal wirken. In diesem Zuge kann auch regelmäßig kontrolliert werden, ob ggf. ein höherer Pflegegrad beantragt werden kann. Dies gilt insbesondere für kostenintensive Fälle.
		E16.6	Die Stadt Essen sollte verbindliche Regelungen für Abweichungen der Pflegesachleistungen zu bewilligten Bedarfen einführen.
		E16.7	Die Stadt Essen sollte Beratungsgespräche durch Pflegefachkräfte oder die Pflege- und Wohnberatung vor einer Heimaufnahme vorschalten.
F17	Die Pflege- und Wohnberatung bei der Stadt Essen bietet noch Optimierungsmöglichkeiten, um mehr Menschen zu erreichen.	E17.1	Um Schnittstellen zu reduzieren und Kompetenzen zu konzentrieren, sollte die Stadt Essen prüfen, ob die Demenzberatung in die Pflege- und Wohnberatung des Fachbereiches 50 integriert werden kann.
		E17.2	Die Pflegeberatung sollte Hausbesuche anbieten und die Wohnberatung sollte flächendeckend in den Stadtteilen präsent sein.
		E17.3	Die Stadt Essen sollte für jede Beratung Beratungsnachweise erstellen. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen wurden und wann ggf. eine erneute Beratung notwendig wird. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
		E17.4	Die Stadt Essen sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden.
		E17.5	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob der Allgemeine Soziale Dienst stärker präventiv eingesetzt werden kann.

Feststellung		Empfehlung	
F18	Die Stadt Essen steuert noch nicht über die kommunale Pflegeplanung. Durch zusätzliches Personal soll diese Aufgabe aber nun angegangen werden.	E18.1	Die Stadt Essen sollte das Wirkungscontrolling zukünftig für alle Bereiche einführen.
		E18.2	Die Stadt Essen sollte im Rahmen der Pflegeplanung genauer untersuchen, welche Personen in stationären Pflegeplätzen untergebracht werden. Korrelationen zum Beispiel zwischen Stadtgebieten, Entlassungen aus Krankenhäusern sowie einem geringen Angebot an ambulanten Leistungen in den Stadtgebieten und den Pflegeplätzen, können Aufschluss für mögliche konkrete Gegensteuerungsmaßnahmen geben.
		E18.3	Die Stadt Essen sollte sich einen Überblick verschaffen, ob das Angebot der Kurzzeitpflege den Bedarf deckt. Dementsprechend können dann mögliche Träger/Investoren adäquat beraten werden.
F19	Die Stadt Essen hat die meisten stationären Pflegeplätze im Vergleich. Dies fügt sich in das Gesamtbild mit der vergleichsweise niedrigen ambulanten Quote in Essen ein.		
F20	Der Fachbereich 50 bringt sich aktuell nur in wenige Teilaspekte und auch nicht flächendeckend in die altengerechte Quartiersentwicklung ein.	E20	Der Fachbereich 50 sollte sich und zukünftige Erkenntnisse aus der kommunalen Pflegeplanung zukünftig stärker in die altengerechte Quartiersentwicklung koordinierend und vermittelnd einbringen.
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Essen schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht. Eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen werden in Deeskalationsstufen ergriffen.		
F2	Die Stadt Essen verfügt über angemessene Bruttokaltmieten, dokumentiert in Form von Vermerken, die regelmäßig aktualisiert werden. Der entsprechende Arbeitsstandard zu den Kosten für Unterkunft im JobCenter muss noch aktualisiert werden. Das JobCenter Essen hat damit aktuell begonnen.	E2.1	Das JobCenter Essen sollte darauf achten, ihre Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten. Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.
		E2.2	Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden. Wie beispielweise in einem Verwaltungs-Wiki. Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Fallbeispiele, Berechnungshilfen, Eingabehinweise im Fachverfahren und Dokumentationsanforderungen für die Fallakten hinterlegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Seit Juni 2019 verfügt die Stadt Essen über ein Konzept für die angemessenen Bedarfe für Heizkosten. Dieses Konzept findet jedoch in der Praxis noch keine Anwendung.	E3	Die Stadt Essen sollte das Konzept für angemessene Heizkosten zeitnah in der Praxis umsetzen, damit entsprechende Kostensenkungsverfahren bei Bedarf durchgeführt werden können.
F4	Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung. Dies gilt sowohl bezogen auf den Einwohner als auch auf den Leistungsbezieher. In 2017 und 2018 hat die Anzahl der geflüchteten Menschen einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen.		
F5	Die Stadt Essen achtet darauf, die festgelegten Angemessenheitsgrenzen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit durchzusetzen. Kostensenkungsverfahren sollen im Bedarfsfall eingeleitet werden. Die diesbezügliche Vorgehensweise ist in den Arbeitsstandards für die Beschäftigten beschrieben.		
F6	Die Stadt Essen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Essen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und erhebt regelmäßig den Zustand ihrer Straßen. Zukünftig wird die Stadt die Datenlage durch messtechnische Zustandserfassungen und Geo-Radar weiter verbessern. Eine Zuordnung der Flächen zur Investitionstätigkeit und die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen fehlen der Stadt Essen aktuell.	E1	Die Stadt Essen sollte ihre Datenlage verbessern. Hierzu gehört der Aufbau einer Kostenrechnung und ein flächenbezogenes Controlling der erneuerten Verkehrsflächen.
F2	Die Daten der Stadt Essen sind nicht in einer Straßendatenbank gebündelt, sondern werden unabhängig voneinander in vielen Datenquellen verarbeitet. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang hier nicht vollständig.	E2.1	Die Stadt Essen sollte alle Daten für die Erhaltung der Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank zusammenführen, damit sie zusammenhängend für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen genutzt werden können.
		E2.2	Die Stadt Essen sollte den Prozess der Schadensmeldungen durch die Straßenbegehungen möglichst medienbruchfrei und digital gestalten. So könnten die Straßenbegeher zum Beispiel vor dem Ablaufen ihrer Routen über bereits gemeldete oder erledigte Schäden, Aufbrüche, straßenverkehrsrechtliche Genehmigungen und Weiteres informiert sein. Schadensmeldungen könnte die Stadt sammeln und mit den Ergebnissen der messtechnischen Zustandserhebung, sowie den Erneuerungsprogrammen verknüpfen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Stadt Essen fehlen die Informationen für die wirtschaftliche Steuerung aus einer Kostenrechnung. Dies stellte die gpaNRW bereits bei den Prüfungen 2008 und 2011 dar.	E3	Die Stadt Essen sollte eine Kostenrechnung mit einfachen Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen im Amt Straßen und Verkehr einrichten. Der Aufbau der Kostenrechnung sollte sich dabei eng an dem Informationsbedarf des Amtes orientieren.
F4	Die Stadt Essen hat strategische Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Sie will in den nächsten 20 bis 25 Jahren die Straßen in den schlechtesten Zustandsklassen erneuern. Kennzahlen als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nutzt die Stadt Essen nicht.	E4	Die Stadt Essen sollte ihre Zielerreichung messen und regelmäßig überprüfen, ob die langfristige Zielsetzung durch die aktuellen Maßnahmen erreicht wird. Sie sollte daher berichten, wieviel qm Straßenfläche sie zur Instandsetzung und Erneuerung vorgesehen hatte und wie viele Quadratmeter sie davon umgesetzt hat.
F5	Die Stadt Essen koordiniert die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit den geplanten Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die Stadt die Wiederherstellung des Straßenkörpers vor der Übernahme. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Daten zu den Aufbrüchen werden losgelöst von den anderen Daten der Straßenerhaltung in einer Datenbank erfasst.	E5.1	Die Stadt Essen sollte bei der Planung von Baumaßnahmen durch Aufbrüche eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen anstreben.
		E5.2	Die Stadt Essen sollte das Vorhaben, den Bauhof weitergehend zu digitalisieren, vorantreiben. Eine Mängelbeseitigung auf eigene Kosten könnte durch vor Ort verfügbare Daten in z. B. Handhelds vermieden werden.
F6	Bei der Stadt Essen steht das ASV und die Kämmerei im Rahmen der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung in einem engen Informationsaustausch. Körperliche Inventuren führte die Stadt Essen durch. Allerdings hat sie nicht die bilanziellen Werte der Straßen aufgrund des Zustands angepasst.	E6	Die Stadt Essen sollte die Informationen aus der regelmäßig durchgeführten Zustandserfassung auch für die Inventur verwenden. Dabei sollte sie im Rahmen der Inventur nicht nur den Bestand der Straßen mit dem Liegenschaftsverzeichnis abgleichen, sondern gegebenenfalls auch Bewertungsanpassungen vornehmen.
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend für die Stadt Essen aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen. Der hohe Anteil der Hauptverkehrsstraßen führt auch bedingt durch den Schwerlastverkehr zu einem erhöhten Ressourcenbedarf für die Erhaltung.		
F8	Die Stadt Essen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 436 Mio. Euro um 68 Mio. Euro auf 368 Mio. Euro. Der niedrige durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche begründet sich durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Essen ist mit 80 Prozent außerordentlich hoch und korrespondiert nicht mit der Verteilung der Zustandsklassen. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich zwölf Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Da die Stadt Essen den Straßenzustand auf der Basis aktueller Erhebungen kennt, kann sie die Investitionen entsprechend den Erforderlichkeiten priorisieren.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Essen unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Haltung ausgerichteten Richtwert der FGSV um rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche.	E10	Die Stadt Essen sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.
F11	Die Reinvestitionsquote und auch die Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche sind in Essen vergleichsweise hoch. Durch die Erneuerungsprogramme der Nebenstraßen ab 2018 und der Hauptverkehrsstraßen ab 2019 auf der Basis der jeweiligen Zustandserfassungen kann die Stadt dringend benötigte Erneuerungsmaßnahmen priorisieren. Die Programme benötigen jedoch eine äußerst lange Laufzeit um den bilanziellen Werteverzehr aufzuhalten oder gar die bereits fortgeschrittene bilanzielle Abnutzung aufzuholen.	E11	Die Stadt Essen sollte auch regelmäßig über die bisherig erneuerten Flächen berichten und prognostizieren, ob die Zielerreichung weiterhin möglich ist. So kann sie frühzeitig die Ressourcen anpassen, um die eigene Zielsetzung zu erreichen.
F12	Die Stadt Essen erhebt Beiträge und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Die Bürger werden an den Kosten für Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen beteiligt. Jedoch wird nur ein geringer Teil der Belastungen aus Investitionen ins Straßenvermögen durch Beiträge gedeckt.		
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Essen hat eine funktionierende Organisation für die Bewirtschaftung der 23 städtischen Friedhöfe aufgebaut. Die Aufgaben sind im Amt Grün- und Gruga gebündelt und innerhalb der Abteilung Friedhöfe gut organisiert.		
F2	Die Stadt Essen hat für die Friedhofsstruktur noch keine strategischen Ziele schriftlich formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen vor.	E2	Die Stadt Essen sollte für das Friedhofswesen strategische und operative Ziele formulieren. Sie sollte die Zielerreichung durch Kennzahlen messen und an den Zielen auch die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten.
F3	Die Stadt Essen analysiert jährlich die Nachfrage und den Bedarf der Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Eine Planung für die weitere Verwendung der Flächen hat die Stadt zuletzt in 2011 vorgenommen.	E3	Die Stadt Essen sollte die zukünftigen Sukzessionsflächen auf den Friedhöfen regelmäßig festlegen und die Vergabe neuer Grabstellen daran ausrichten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Essen verfügt über eine gute Datenlage. Sie digitalisiert aktuell die geografischen Daten der kommunalen Friedhöfe. Eine Fachsoftware für das Friedhofsmanagement und ein Geo-Informationssystem unterstützen die Bewirtschaftung der Friedhöfe.	E4	Die Stadt Essen sollte die Digitalisierung der Friedhöfe weiter vorantreiben und dadurch die Datenlage weiter verbessern.
F5	Die Öffentlichkeitsarbeit des Friedhofswesens in der Stadt Essen ist gut aufgestellt. Für die Bürger stehen vielfältige Informationsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie sind durch individuelle Beratung und eigene Veranstaltungen ergänzt.		
F6	Der Kostendeckungsgrad gesamt im Friedhofswesen ist höher als bei den Vergleichskommunen im Durchschnitt. Dabei ist es der Stadt Essen gelungen, den Kostendeckungsgrad in den Jahren 2014 bis 2017 zu steigern und die jährlichen Unterdeckungen zu reduzieren, obwohl der Konkurrenzdruck in Essen hoch ist.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Essen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.		
F8	Die Trauerhallen sind bei der Stadt Essen ein Zuschussgeschäft. Der Kostendeckungsgrad ist gering, die Nutzungsintensität der Trauerhallen ebenfalls niedrig. Die Stadt Essen steht hier in direkter Konkurrenz zu privaten Bestattungshäusern und den Kirchen.	E8	Die Stadt Essen sollte die Nutzung der Trauerhallen weiter beobachten und regelmäßig im Arbeitskreis Friedhof thematisieren.
F9	Bei der Stadt Essen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Freiflächen ergeben sich bereits aus der Vielzahl freier Gräber und schränken die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Essen pro Jahr nahezu viermal so viele Grabstellen frei wie aktuell nachgefragt. Bei den Urnen-Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Zusätzlich sind bereits jetzt sehr viele Grabstellen frei. Es ist erkennbar, dass die Stadt deutlich auf diese Entwicklung reagieren muss, um die Friedhofsflächen effizient zu nutzen.		
F11	Die Stadt Essen unterhält die Grün- und Wegeflächen mit im Vergleich durchschnittlichen Kosten je qm. Die Grün- und Wegepflege steuert die Stadt über festgeschriebene Aufgaben- und Leistungskataloge. Dort wo es organisatorisch sinnvoll ist, hat die Stadt Essen die Grün- und Wegepflege extern vergeben.		

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
		E1	Die Stadt Essen sollte zukünftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen auswerten, um Auffälligkeiten frühzeitig zu identifizieren.
F2	Die Bearbeitungsfristen für Bauanträge werden in der Stadt Essen nicht immer eingehalten.		
F3	Die Stadt Essen hat aufgrund ihrer bürgernahen Antragsbearbeitung weniger Bauanträge zurückweisen müssen als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ebenso wurden von den Antragstellern weniger Bauanträge zurückgenommen als bei den meisten Vergleichskommunen.		
F4	Im Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen sind die Geschäftsprozesse gut aufeinander abgestimmt. Weitere Optimierungen werden durch die elektronische Antragsannahme angestrebt.		
F5	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Essen kann bezüglich der Beteiligung des „Runden Tisches“ verbessert werden.	E5	Die Stadt Essen sollte das Antragsverfahren verschlanken und darauf achten, dass bei Beteiligung des „Runden Tisches“ alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorliegen.
F6	Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Essen die Orientierungsgröße der gpaNRW von zwölf Wochen	E6	Die Stadt Essen sollte neben den bereits erhobenen Daten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Bauantrags erfassen, um daraus Rückschlüsse für eine Reduzierung der Laufzeiten ziehen zu können.
F7	Die Stadt Essen erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert im interkommunalen Vergleich.	E7	Die Stadt Essen sollte die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung fortschreiben. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen reagieren.
F8	In der Stadt Essen ist die digitale Bearbeitung von Anträgen auf Baugenehmigung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich. Zum Jahresbeginn 2020 beginnt die Testphase, in der die vollständige digitale Antragsbearbeitung möglich sein soll.		
F9	Die Stadt Essen hat für die Bauaufsicht Ziele definiert. Zudem werden Kennzahlen gebildet und regelmäßig fortgeschrieben. Personal- und Leistungskennzahlen werden nicht erhoben.		
F10	Die Stadt Essen stellt ein umfangreiches Informationsangebot auf ihrer Internetseite zur Verfügung. Darüber hinaus führt sie bürgerfreundliche persönliche und telefonische Beratungen durch.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die Stadt Essen führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang durch.	E11	Um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, sollte die Stadt Essen in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr Ermessen ausübt.
F12	Die Stadt Essen hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres Ermessens durchgeführt. Positiv ist, dass die Stadt Essen eine vollständige Übersicht über ihre durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen führt.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Essen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2	Die Stadt Essen sollte die Festlegungen über den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte bezogen auf die unbaren Einzahlungen präzisieren. Für den Einsatz von Debitkarte und Kreditkarte für Auszahlungen sollten weitergehende Regelungen erfolgen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Handlungsmöglichkeiten.	E3.1	Zur Sicherstellung des Internen Kontrollsystems sollte die Vereinbarung über die stichprobenhafte Prüfung bei den Niederschlagungen schriftlich dokumentiert werden.
		E3.2	Die Stadt Essen sollte baldmöglichst die schriftlichen Regelungen für die Forderungsbewertung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen nur einen mittleren Wert, obwohl sie ein sehr ausgeprägtes Berichtswesen aufgebaut hat. Es gibt jedoch keine übergeordneten Ziele und Qualitätsstandards.	E4	Die Stadt Essen sollte Ziele festsetzen und durch das bestehende Berichtswesen unterstützt die Zielerreichung überprüfen.
F5	Das Berichtswesen innerhalb der Finanzbuchhaltung ist in besonderer Weise geeignet, die Steuerung in der Finanzbuchhaltung zu unterstützen.		
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Essen den Maximalwert.		

Feststellung		Empfehlung	
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Es ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich, ob eine Kommune mehr als zwei Konten vorhalten muss. Andere Kommunen wickeln ihren zentralen Zahlungsverkehr zum Teil über ein einziges Girokonto ab.	E2	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Reduzierung der Geschäftskonten sinnvoll ist.
F3	Sowohl die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse als auch die Bestände der Schul- und Kitagirokonten sind nicht im Tagesabschluss enthalten.	E3	Aufgrund des deutlichen Anstiegs des Bestands der Schul- und Kitagirokonten sollte die Stadt Essen entsprechend Ziff. 111 der Dienstanweisung über den Geldverkehr an den Schulen prüfen, ob eine Auflösung oder zumindest eine deutliche Reduzierung der Konten wegen fehlender Notwendigkeit in Betracht kommt.
F4	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Essen ist eine der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		
F5	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten Offene Ganztagschule, Hundesteuer und Gewerbesteuer bestehen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil zu erhöhen.	E5	Die Zahlungsabwicklung und das Steueramt der Stadt Essen sollten ihre Bemühungen intensivieren, um die Gewerbetreibenden von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu überzeugen.
F6	Die Stadt Essen konnte die Anzahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten programmbedingt nicht ermitteln.		
F7	Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.	E7	Die Stadt Essen sollte versuchen, die Ursachen für die hohe Zahl an ungeklärten Einzahlungen zu ermitteln. Sie sollte die Forderungsgrundlagen daraufhin überprüfen, ob sie deutlich erkennen lassen, welche Angaben zur Zahlung erforderlich sind.
F8	Mit ihrer Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt die Stadt Essen 2018 unterhalb des Medians. Erheblichen Einfluss auf die Erfolgsquote haben die Forderungen des Jobcenters.	E8.1	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Änderung des Mahnrhythmus oder eine Verlängerung der Mahnfrist geeignet sind, die Erfolgsquote zu steigern.
		E8.2	Die Stadt Essen sollte den Vertrag mit dem Postdienstleister darauf überprüfen, ob dieser die Zugangsfiktion zu erfüllen imstande ist.

Feststellung		Empfehlung	
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Essen erledigt ihre Vollstreckung mit einem durchschnittlichen personellen Aufwand, gleichzeitig entwickelt sich der Aufwandsdeckungsgrad positiv.	E1	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F2	Sowohl 2017 als auch 2018 werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen.		
F3	In der Stadt Essen konnte der Bestand je Vollzeit-Stelle vom 01. Januar 2017 zum 01. Januar 2018 deutlich um 20 Prozent reduziert werden.		

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Essen im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	6
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	12
Eigenkapital	15
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	26
Informationen zur Haushaltssituation	26
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	27
Ermächtigungsübertragungen	30
→ Kommunale Abgaben	33
Beiträge	33
Gebühren	33
Steuern	34
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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 Essen** hat weiterhin einen **hohen Handlungsbedarf** ihre Haushaltssituation zu verbessern. Sehr positiv sind die Jahresüberschüsse der Jahre 2017 und 2018. Auch in der Haushaltsplanung bis 2022 geht die Stadt von positiven Jahresergebnissen aus. Dennoch ist die Stadt Essen überschuldet und wird voraussichtlich auch über die mittelfristige Finanzplanung hinaus verschuldet bleiben. Realisiert sich die Haushaltsplanung, soll die Überschuldung 2023 überwunden werden. Voraussetzung hierfür ist eine anhaltende positive Konjunktur mit hohen Steuererträgen. Bis zum endgültigen Abbau der Überschuldung unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Die **Schulden** der Stadt Essen schränken die Handlungsfähigkeit stark ein. Dies gilt besonders für die Liquiditätskredite. Zum Jahresabschluss 2018 betragen diese über zwei Milliarde Euro (inklusive in Anleihen umgeschuldete Liquiditätskredite). Der eingeschlagene Weg der Entschuldung („100 Mio. Euro + X“) muss konsequent fortgeführt werden. Sobald die Liquiditätskredite abgebaut sind, können Finanzüberschüsse auch zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Essen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung werden regelmäßig über die Haushaltsausführung unterrichtet. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, können die Entscheidungsträger so rechtzeitig gegensteuern. Das interne Finanzcontrolling wird auch zur Steuerung der Liquidität genutzt.

Die Stadt Essen kann die Aufwandssteigerungen nur teilweise durch **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer. Vor allem für den Fall wegbrechender Steuereinnahmen muss der eingeschlagene Konsolidierungsweg weiterverfolgt werden.

Mit **Ermächtigungsübertragungen** geht die Stadt restriktiv um. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen überträgt sie nur in begründeten Einzelfällen ins Folgejahr. Auch investive

Auszahlungen werden nur im notwendigen Maß übertragen. Eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Ermächtigungsübertragungen ist auch die geplante Entschuldung. Die Übertragung von Ermächtigungen für investive Auszahlungen korrespondiert mit den übertragenden Kreditermächtigungen.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Essen hat einen überwiegenden Teil der **Gebührenbereiche** an Tochter- bzw. Einzelunternehmen ausgegliedert. Ein Großteil der Gebührenberechnung umfasst daher die Entgelte für die ausgelagerten Aufgaben. Die Kalkulationsgrundsätze aus § 6 KAG werden beachtet. Von der Eigenkapitalverzinsung der beauftragten Unternehmen profitiert die Stadt Essen jedoch nur indirekt.

Die **Realsteuerhebesätze** der Stadt sind teilweise überdurchschnittlich. Die Stadt hat die Hebesätze aktiv zur Haushaltskonsolidierung genutzt. Die Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben, 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
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Essen unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die kommunale Selbstverwaltung wird dadurch eingeschränkt. Trotz ausgeglichenem Haushalts gem. § 75 Abs. 2 GO NRW bestehen die Vorgaben des Haushaltssanierungsplans weiter. Erst wenn die Stadt die Überschuldung überwunden hat, bestehen die aufsichtsrechtlichen Beschränkungen nicht mehr.

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	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt					
Fiktiv ausgeglichener Haushalt					
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage					
Haushaltssicherungskonzept genehmigt					
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt					
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt					

Die **Stadt Essen** nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Somit ist die Stadt trotz ausgeglichener Haushalte verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-39.994	-39.051	58.513	82.645
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag*	421.400	506.145	360.966	263.988
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	-284.851	-45.133	86.297	15.579
Sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages	132	561	-369	1.247

*Diese Position weicht vom Jahresabschluss der Stadt Essen ab: Die Sonderrücklage für die Stiftung Zollverein (521.300 Euro) wird mit einem Gegenposten in der Bilanz aufgehoben. Gleichzeitig wird der hier aufgeführte nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um diese Summe reduziert.

2015 hat die Stadt Essen eine Wertanpassung der Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV) sowie der RWE Aktien vorgenommen. Da seit 2014 keine allgemeine Rücklage mehr besteht, erfolgte die Verrechnung mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die positive Verrechnung 2017 ist abermals auf die EVV und die RWE Aktien zurückzuführen – in diesem Fall durch Wertzuschreibungen.

Die sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags stellt das Stiftungsergebnis aus dem Produktbereich 17 dar. Dieses wird im Folgejahr mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	33.608	36.699	67.617	81.274
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	229.972	253.628	186.011	104.737
Sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages	-408	0	0	0

Im Entwurf des Haushaltsplans 2020/2021 geht die Stadt Essen von niedrigeren Planergebnissen aus. Diese bewegen sich zwischen 27 Mio. Euro 2020 und bis zu 46 Mio. Euro 2023.

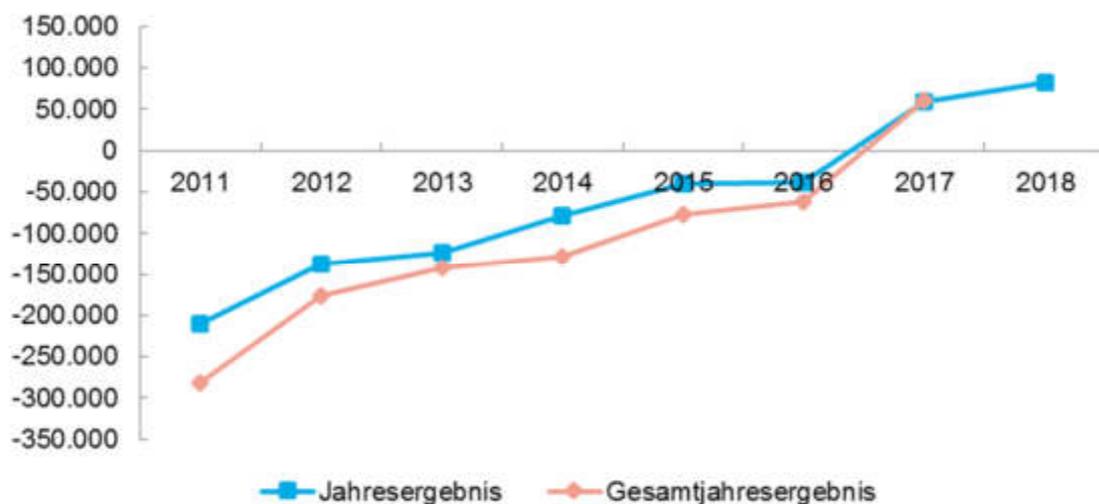
Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen erfüllt seit 2017 mit ausgeglichenen Haushalten die Vorgaben des § 75 Abs. 2 GO NRW. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.

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



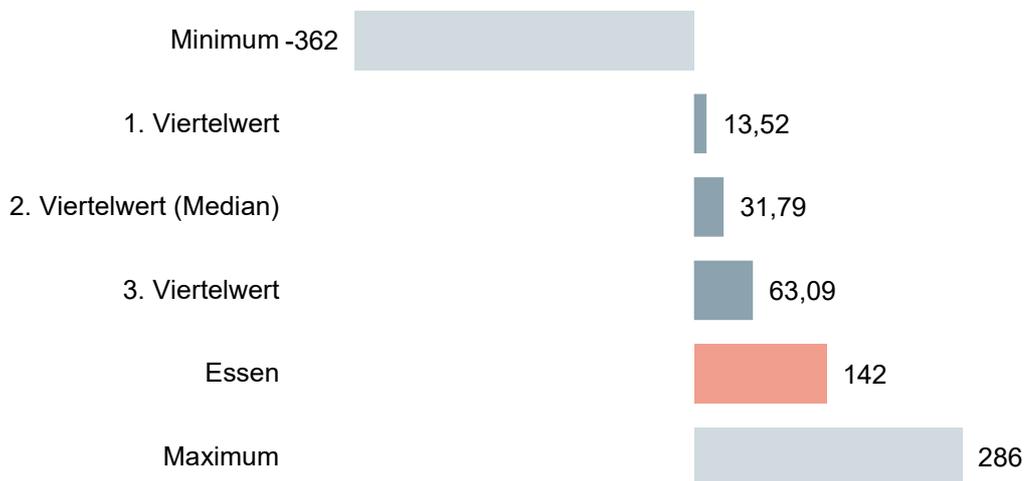
Die Jahresergebnisse der **Stadt Essen** haben sich stetig verbessert. Vor allem in den Jahren 2012, 2014 und 2017 lässt sich eine deutliche Verbesserung zum Vorjahr erkennen:

- 2012 ist dem Haushalt erstmals Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG zugeflossen,
- 2014 wurde erstmals die volle Konsolidierungshilfe von 90,1 Mio. Euro ausgezahlt und
- 2017 wurde das Jahresergebnis durch überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuererträge beeinflusst. Auf diese Weise konnte erstmals seit 25 Jahren ein Jahresüberschuss erwirtschaftet werden.

Auch 2018 profitiert das Ergebnis von Sondereffekten bei der Gewerbesteuer. 2017 und 2018 liegen die Gewerbesteuererträge 115 Mio. Euro über dem Gewerbesteuerertrag 2016. Abzüglich der höheren Gewerbesteuerumlagen entspricht der Mehrertrag aus Gewerbesteuer auch der Ergebnisverbesserung 2017 zum Vorjahr.

Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes wurden die Betriebe im Vollkonsolidierungskreis umfangreich saniert und teilweise zusammengelegt. So wurde nicht nur das Ergebnis des Kernhaushalts durch sinkende Verlustausgleiche gestärkt. Auch das Gesamtergebnis hat sich gebessert. 2011 bis 2016 fiel das Gesamtjahresergebnis im Schnitt noch fast 40 Mio. Euro schlechter aus als das Kernhaushalt-Ergebnis. 2017 ist das Gesamtjahresergebnis auf Niveau des Kernhaushalts. Dies ist unter anderem auf die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (EVV) zurückzuführen. Die EVV schließt seit 2012 jedes Jahr mit einem Defizit ab. Dieser wird jedoch nicht vollständig über Verlustausgleiche durch die Stadt Essen ausgeglichen. Der Kernhaushalt wird so entlastet, während der Gesamtabschluss den Verlust widerspiegelt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

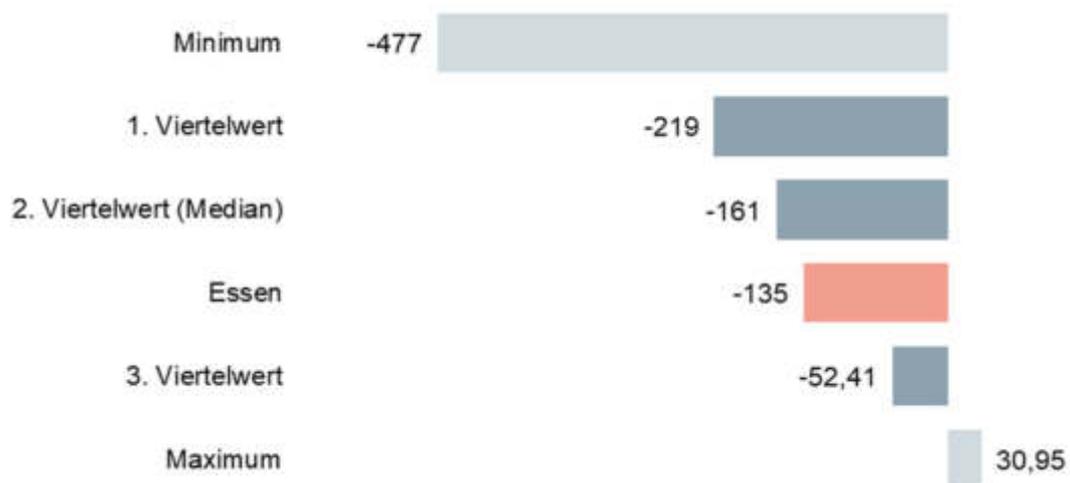


2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Seit 2017 gehört Essen jedes Jahr zu den kreisfreien Städten im Vergleich mit dem besten Jahresergebnis je Einwohner – 2018 erreicht die Stadt sogar das zweitbeste Ergebnis im Vergleich. Das liegt an den deutlich verbesserten Jahresergebnissen der Stadt Essen. Noch 2012 hatte lediglich ein Viertel der Vergleichskommunen einen höheren Fehlbetrag je Einwohner. Seit 2014 ist das Ergebnis schon besser als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Somit haben sich die Jahresergebnisse nicht nur absolut verbessert. Auch im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hat sich Essen stetig verbessert.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner 2015¹



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

Die Ergebnisse je Einwohner im Kernhaushalt fallen nicht nur höher aus als die Gesamtjahresergebnisse. Sie ordnen sich auch im interkommunalen Vergleich oftmals deutlich besser ein. So war 2015 das Ergebnis der Stadt Essen besser als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

¹ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Das Gesamtjahresergebnis 2015 fällt hingegen lediglich besser aus als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. 2017 beträgt das Gesamtjahresergebnis 103 Euro je Einwohner.

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 wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Jahresergebnis	82.645,34
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-1.334.397,78
Bereinigungen Sondereffekte	22.000,00
= bereinigtes Jahresergebnis	-1.229.752,45
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	1.098.235,25
= strukturelles Ergebnis	-131.517,20

Als negativen Sondereffekt hat die gpaNRW die Wertkorrektur von Forderungen bereinigt. Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ liegt deutlich unter dem vom Rat festgestellten Ergebnis. Vor allem folgende Positionen sind für die deutliche Abweichung verantwortlich:

- Die Gewerbesteuer 2018 liegt etwa 77,2 Mio. Euro über dem berücksichtigten Durchschnittswert². 2017 konnte erstmals wieder ein Gewerbesteuerertrag auf Niveau des Jahres 2007 erreicht werden. Der Ertrag 2018 liegt nur knapp darunter. In beiden Jahren wirken sich positive Sondereffekte durch die sogenannte Brennelementesteuer auf das Ergebnis aus.
- Die Konsolidierungshilfe in Höhe von knapp 60 Mio. Euro wird im strukturellen Ergebnis nicht berücksichtigt. Diese wird zeitlich befristet gewährt und steht daher nicht dauerhaft zur Verfügung. 2018 hat sich die Konsolidierungshilfe bereits um 30 Mio. Euro vermin-

² Die Berechnung der Durchschnittswerte ist in Tabelle 5 des Anhangs aufgeführt.

dert, ab 2020 fällt diese vollständig weg. Unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe läge das strukturelle Ergebnis bei -71,6 Mio. Euro.

- In den letzten Jahren ist die Finanzausgleichsmasse stark angestiegen. Das tatsächliche Ergebnis der Schlüsselzuweisungen fällt somit um 77,3 Mio. Euro besser aus als die berücksichtigte Durchschnittsberechnung.

Sowohl die Gewerbesteuer als auch die Schlüsselzuweisungen liegen aufgrund der positiven konjunkturellen Lage auf einem sehr hohen Niveau. Das strukturelle Ergebnis wird von diesen hohen Erträgen überlagert. Kühlt sich die Konjunktur ab, gewinnt der Fehlbetrag wieder an Bedeutung. Nach der Steuerschätzung im Mai 2019 zeichnet sich ab, dass die konjunkturelle Lage ihren vorzeitigen Höhepunkt erreicht hat.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel Plan-Ergebnisse dar.

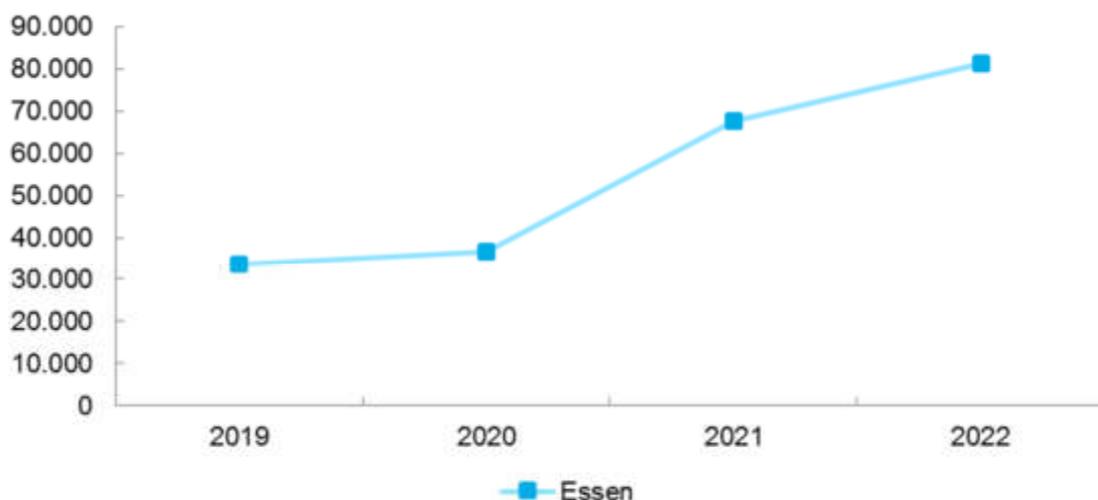
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Essen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit positiven Ergebnissen und erfüllt die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Somit wird auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe darzustellen, erfüllt.

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 Essen** plant nach dem Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 81,3 Mio. Euro. Ab 2020 erhält die Stadt keine Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG mehr. Sie geht dennoch von weiter steigenden Jahresüberschüssen aus. Im Haushaltsplanentwurf 2020/2021 plant die Stadt nur noch mit Jahresüberschüssen zwischen 27 und 46 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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	449.973 (372.803)	431.600	-18.373 (58.797)	-1,0 (3,7)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	338.705 (300.804)	377.200	38.495 (76.396)	2,7 (5,8)
Schlüsselzuweisungen	564.044 (486.719)	713.191	149.147 (226.472)	6,0 (10,0)
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe	59.940	0	-59.940	-100,0
Übrige Erträge*	1.719.106	1.863.186	144.080	2,0
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	585.669	629.456	43.788	1,8
Transferaufwendungen (ohne Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten)	1.656.315	1.945.070	288.755	4,1
Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	60.983 (54.174)	30.700	-30.283 (-23.474)	-15,8 (-13,2)
Übrige Aufwendungen*	746.156	698.676	-47.480	-1,6

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

*Summe der übrigen Erträge/Aufwendungen

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.

Die geplanten Steuererträge der Stadt Essen entwickeln sich sehr unterschiedlich. Positiv wirkt sich die Planung der **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) aus. Diese werden prognostisch bis 2022 um 38,5 Mio. Euro steigen – immerhin 2,7 Prozent jährlich. Die Stadt plant die Entwicklung der Steuererträge mittels einer eigenen Berechnung: In diese fließen die Orientierungsdaten des Landes³, Erfahrungswerte aus den letzten Jahren sowie die aktuelle Steuerschätzung ein.

Anders sieht die Entwicklung bei der **Gewerbsteuer** aus. Diese verringert sich bis 2022 um 18,3 Mio. Euro. Wie bereits erläutert waren die Ergebnisse 2017 und 2018 von positiven Sondereffekten durch die Brennelementesteuer beeinflusst. Dementsprechend plant die Stadt ab 2019 mit geringeren Erträgen. Mittelfristig werden – wie bei den Gemeinschaftssteuern – eigene Berechnungsdaten der Planung zugrunde gelegt.

Um positive Sondereffekte wie hier in Essen auszugleichen, rechnet die gpaNRW wie bei der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ mit Durchschnittswerten. Hierbei wird der Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018 zugrunde gelegt. Betrachtet man die Entwicklung bis 2022, steigt die geplante Gewerbesteuer um durchschnittlich 3,7 Prozent. Dies liegt im Bereich der Orientierungsdaten.

Die **Schlüsselzuweisungen** steigen bis 2022 deutlich an – sowohl gegenüber dem Ist-Ergebnis als auch dem Durchschnittswert 2014 bis 2018. Die Stadt rechnet auf Grundlage der Orientierungsdaten des Landes in Verbindung mit der geplanten Steuerkraft. Das Land geht hierbei von deutlich steigenden Schlüsselzuweisungen aus. Im Schnitt ist von jährlichen Steigerungen von fast fünf Prozent auszugehen. Aufgrund der Entwicklung der eigenen Steuerkraft weicht die Haushaltsplanung in Essen davon ab. So steigen die geplanten Schlüsselzuweisungen 2020 deutlich an, da sich die positiven Einmaleffekte bei der Gewerbesteuer nicht mehr mindernd auswirken. Die positive Entwicklung der Haushaltsplanung ist vor allem auf die steigenden Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. In der ersten Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 zeichnet sich allerdings ab, dass die Schlüsselzuweisungen knapp 20 Mio. Euro geringer ausfallen als ursprünglich geplant.

Die **Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz** steht der Stadt nicht dauerhaft zur Verfügung. Bereits 2018 ist die Zuwendung um 30,2 Mio. Euro gesunken. 2019 fließt sie letztmalig in Höhe von 30 Mio. Euro zu. Im Jahresvergleich 2017/2022 muss die Stadt den Wegfall von 90,1 Mio. Euro kompensieren.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** machen beinahe 20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Essen aus. Die Stadt plant die Position auf Grundlage des Stellenplans. Stufenaufstiege werden hier ebenso berücksichtigt wie bereits bekannte Tarif- und Besoldungserhöhungen. Mittelfristig rechnet die Stadt mit Steigerungen von zwei Prozent jährlich.

Während die Personalaufwendungen in den letzten Jahren auch unerwartete Aufwandssteigerungen auffangen konnten, hat der Ansatz der Versorgungsaufwendungen oft nicht ausgereicht. Ursächlich hierfür sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Bei der Planung wird ebenfalls eine jährliche Besoldungserhöhung von zwei Prozent zugrunde gelegt. Weitere Steigerungen, zum Beispiel für die steigenden Beihilfeaufwendungen, werden mittelfristig nicht eingeplant.

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018

Eine noch größere Bedeutung für den städtischen Haushalt als die Personal- und Versorgungsaufwendungen haben die **Transferaufwendungen**. Beinahe 58 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfallen auf die Transferaufwendungen. Die größten Positionen sind hier die Landschaftsumlage und die Sozialtransferaufwendungen. Aber auch die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten fällt hierunter. Mindernd auf die Entwicklung der Transferaufwendungen wirkt sich der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten 2020 aus. Ohne die positive Entwicklung der Gewerbesteuerumlagen steigen die Transferaufwendungen bis 2022 um 288,8 Mio. Euro. Ein großer Teil der Steigerung (knapp 100 Mio. Euro) ist auf die Produktbereiche 05 – Soziale Leistungen und 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zurückzuführen. Die Auswirkungen dieser Aufwandssteigerung führt die gpaNRW im Kapitel „Wirkung kommunaler Haushaltssteuerung“ weiter aus.

Ebenfalls Teil der Transferaufwendungen sind die Verlustübernahmen für Betriebe im Vollkonsolidierungskreis. Die Beteiligungen spielen für die Haushaltskonsolidierung eine besondere Rolle. Der Zuschussbedarf nach Abzug der Gewinnausschüttung liegt zwischen 72 und 122 Mio. Euro (2011 bis 2017). Durch Synergieeffekte und Verschlinkung werden über den HSP jährlich knapp zwölf Mio. Euro eingespart⁴. Unter anderem wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Grün und Gruga 2016 in den städtischen Haushalt reintegriert. 2017 folgte die Umwandlung der Allbau AG in eine GmbH und die Verschiebung der Mehrheitsbeteiligung von der EVV zur Stadt Essen. Auch die Zusammenlegung der Verkehrsbetriebe Essen und Mülheim an der Ruhr 2017 zur Ruhrbahn soll auf Dauer den städtischen Haushalt entlasten. Gleichzeitig rechnet die Stadt mit steigenden Verlustausgleichen für die Theater und Philharmonie Essen. Trotz des HSP tragen auch die Beteiligungen zu den steigenden Transferaufwendungen bei. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, könnte dies auch Auswirkungen auf den Zuschussbedarf zu den Beteiligungen haben.

Eigenkapital

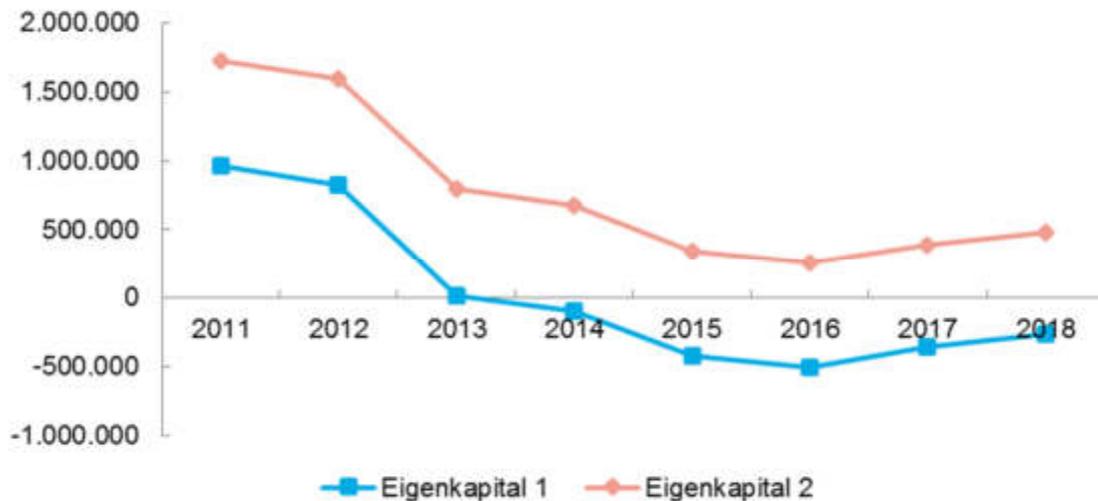
→ Feststellung

Die Stadt Essen ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze gem. § 75 Abs. 7 GO NRW. Die Stadt plant die Überschuldung 2023 zu überwinden.

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.

⁴ Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen 2012-2021, Fortschreibung 2019, S. 23

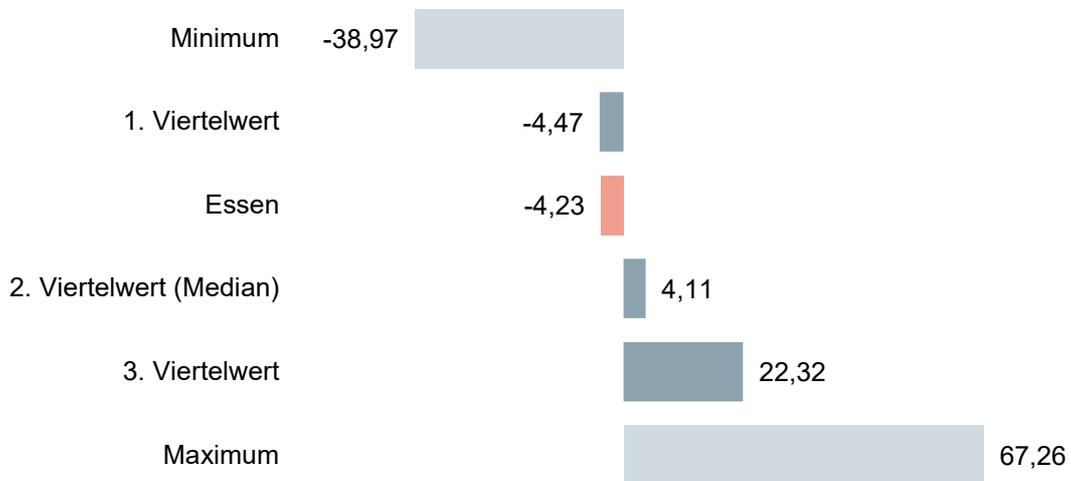
Eigenkapital in Tausend Euro



Seit dem Jahresabschluss 2014 verfügt die **Stadt Essen** über kein Eigenkapital mehr. Neben hohen Fehlbeträgen ist dies vor allem auf eine Wertkorrektur der Finanzanlagen zurückzuführen. Aufgrund der nachhaltigen Wertminderung der RWE-Aktien hat sich die allgemeine Rücklage 2013 um 680 Mio. Euro verringert. Zusammen mit einer zweiten Wertanpassung 2015 von 285 Mio. Euro hat das negative Eigenkapital 2016 mit 506 Mio. Euro seinen Höchststand erreicht. Dieser negative Trend endet mit dem positiven Jahresergebnis 2017. 2018 konnte das negative Eigenkapital bereits auf 264 Mio. Euro reduziert werden.

Trotz der positiven Haushaltsplanung wird es der Stadt voraussichtlich nicht gelingen, bis Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 die Überschuldung zu beenden. Realisiert sich jedoch die geplante Entwicklung der Jahresergebnisse, hat die Stadt 2023 das negative Eigenkapital abgebaut. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sowohl die Konjunktur stabil bleiben als auch die Konsolidierung fortgesetzt werden.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018⁵



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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-5,77	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Im gesamten Betrachtungszeitraum (2015 bis 2018) ordnet sich die Stadt Essen in den interkommunalen Vergleich ähnlich ein. Meist haben knapp Dreiviertel der Vergleichskommunen eine bessere Eigenkapitalausstattung.

Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 bilden diese das Eigenkapital 2. Obwohl die Sonderposten seit 2015 um 19 Mio. Euro gesunken sind, ist das Eigenkapital 2 weiter positiv. Jedoch positioniert sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 2 ähnlich wie bei der Eigenkapitalquote 1.

⁵ Die Eigenkapitalquoten weichen aufgrund einer anderen Darstellung der Sonderrücklage in der Bilanz vom Jahresabschluss der Stadt Essen ab.

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2015

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	-9,74	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18
Gesamteigenkapitalquote 2	2,68	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18

Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Die Eigenkapitalquoten des Konzerns Stadt Essen positionieren sich im interkommunalen Vergleich ähnlich wie die Quoten des Kernhaushalts. Jedoch fallen beide deutlich geringer aus. Tatsächlich weisen 2015 nur zwei kreisfreie Städte im Vergleich eine geringere Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 aus. Bis 2017 konnte die Gesamteigenkapitalquote 1 auf -8,58 Prozent erhöht werden. Dennoch besteht auch weiterhin auf Ebene des Konzernabschlusses eine Überschuldung. Diese übersteigt die Überschuldung des Kernhaushalts.

Schulden und Vermögen

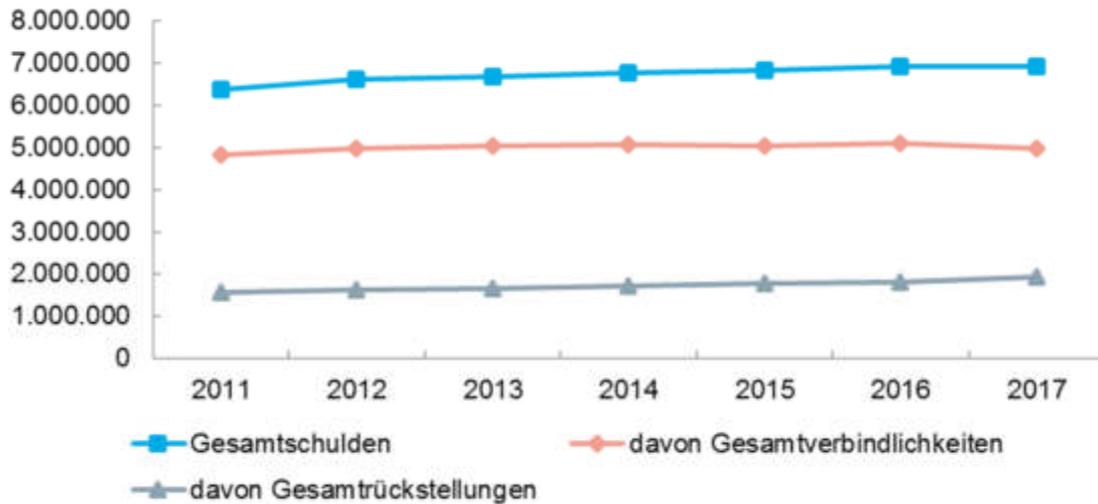
→ Feststellung

Die Stadt Essen hat höhere Schulden als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Bei einzelnen Vermögensgruppen besteht zudem ein hoher Reinvestitionsbedarf. Der hohe Entschuldungsdruck bei gleichzeitigem Investitionsbedarf führt zu eingeschränkten Handlungsspielräumen.

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.

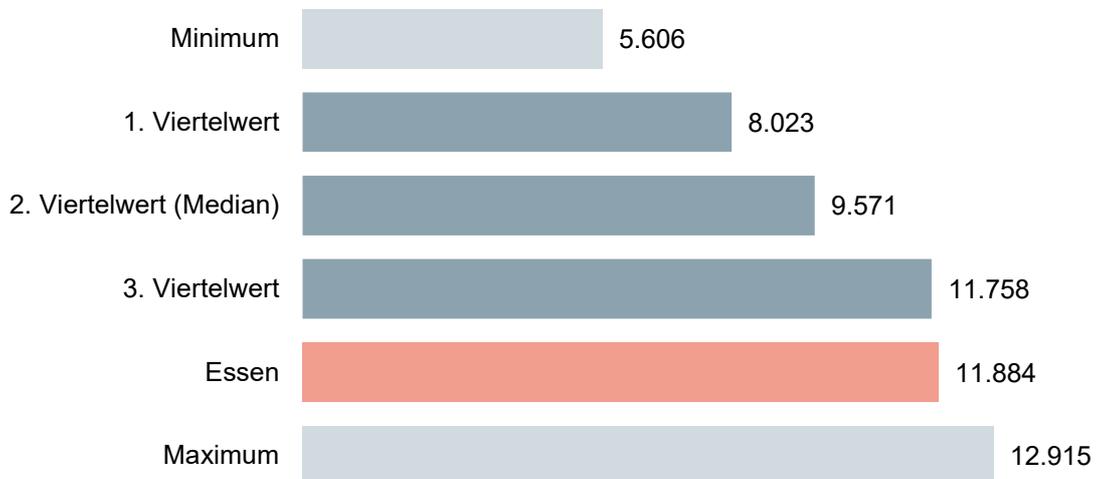
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Gesamtschulden in Tausend Euro



Seit 2011 sind die Gesamtschulden der **Stadt Essen** um fast 542 Mio. Euro angewachsen – hiervon entfällt mit 379 Mio. Euro ein Großteil auf die gestiegenen Rückstellungen.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015⁶



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

⁶ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.



Nur drei kreisfreie Städte haben 2015 höhere Gesamtschulden je Einwohner als der Konzern Essen. 2010 waren die Gesamtschulden noch unter dem dritten Viertelwert. Seither sind die Gesamtschulden stärker angestiegen als bei anderen Städten im Vergleich. Es kommt jedoch noch ein weiterer Aspekt hinzu: Drei Städte, die 2010 noch höhere Gesamtschulden hatten als der Konzern Essen, haben noch keinen Gesamtabschluss 2015 aufgestellt. Diese Städte sind daher im Vergleich nicht enthalten und könnten potenziell auch weiterhin höhere Schulden haben als Essen. Dies würde die hohe Positionierung der Stadt Essen im interkommunalen Vergleich jedoch nicht wesentlich verändern. Trotz der gestiegenen Gesamtschulden haben sich die Gesamtschulden je Einwohner 2017 aufgrund der ebenfalls gestiegenen Einwohnerzahl auf 11.865 Euro je Einwohner verringert.

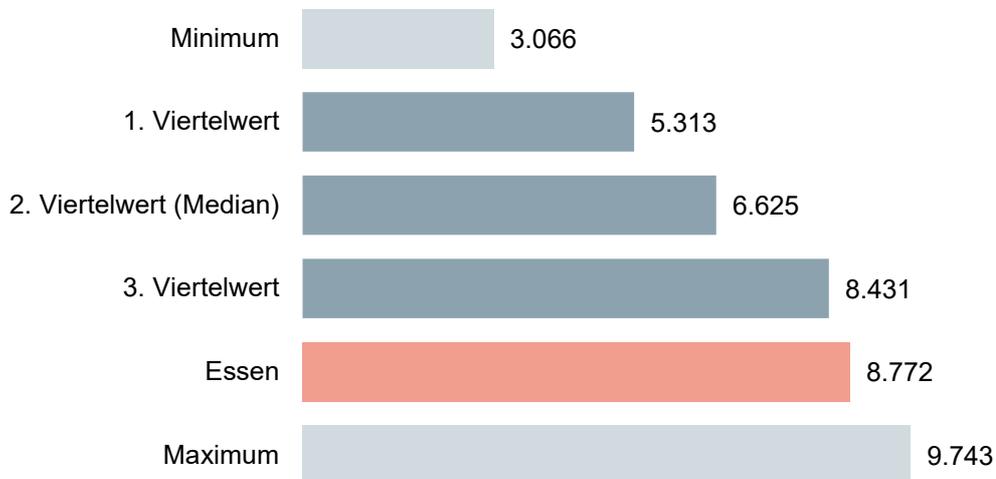
28 Prozent der Gesamtschulden entfallen auf Rückstellungen. Den größten Anteil hieran haben mit 85 Prozent die Pensionsrückstellungen. Diese sind zum überwiegenden Teil im Kernhaushalt bilanziert. Deutlich prägender für die Gesamtschulden sind die Verbindlichkeiten. Diese betrachten wir im folgenden Abschnitt genauer.

Verbindlichkeiten

→ Feststellung

Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung der Stadt Essen betragen inklusive der Anleihen zur Liquiditätssicherung über zwei Milliarden Euro. Die Liquiditätskredite werden bei steigenden Zinsen den Haushalt deutlich belasten. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der Stadt weiter ein.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



Für einen interkommunalen Vergleich der Folgejahre liegen nicht genügend Werte vor.

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



Der interkommunale Vergleich stellt sich ähnlich dar wie bei den Gesamtschulden je Einwohner. Zurückzuführen ist das auf die Prägung der Gesamtschulden durch die Gesamtverbindlichkeiten.

2017 sind die Gesamtverbindlichkeiten auf unter fünf Mrd. Euro gesunken. Das entspricht 8.538 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich 2015 würde sich an der Positionierung Essens somit nichts verändern.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahl	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	4.995.434	5.028.248	5.062.748	5.033.210	5.100.075	4.978.309	k.A.
davon Anleihen	200.000	200.000	340.000	390.000	390.000	495.000	k.A.
davon Investitionskredite	2.395.099	2.375.562	2.390.949	2.395.368	2.439.856	2.405.005	k.A.
davon Liquiditätskredite	2.128.522	2.169.605	2.065.959	1.935.010	1.992.464	1.683.419	k.A.

Grundzahl	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nachrichtlich - Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der Stadt Essen:							
Verbindlichkeiten	3.413.965	3.466.366	3.464.779	3.439.656	3.788.302	3.620.993	3.527.619
davon Anleihen	200.000	200.000	340.000	390.000	390.000	495.000	520.000
davon Investitionskredite	916.447	890.701	878.201	851.076	1.191.624	1.179.824	1.150.116
davon Liquiditätskredite	2.141.459	2.201.567	2.096.540	2.047.578	2.064.196	1.767.857	1.657.577

Die Gesamtverbindlichkeiten werden von den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts geprägt. Diese machen über 70 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Die Liquiditätskredite im Gesamtabschluss sind sogar vollständig auf den Kernhaushalt zurückzuführen. Liquiditätskredite der Gesellschaften werden über das Cash-Pooling mit der Stadt bereitgestellt.

Die Gesamtliquiditätskredite sind seit 2011 um 445 Mio. Euro gesunken. Dies hat aber tatsächlich nicht zu einer Minderung der Kredite zur Liquiditätssicherung geführt: Seit 2012 hat die Stadt Essen einen Teil der Kredite in langfristige Anleihen umgeschuldet. Diese Anleihen sind ebenfalls als Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zu werten. Erstmals gesunken sind die Liquiditätskredite inklusive Anleihen 2017.

Die Investitionskredite haben in der Gesamtbilanz mit 48 Prozent einen deutlich höheren Anteil an den Verbindlichkeiten als im Kernhaushalt (33 Prozent). Umgekehrt ist der Anteil der Liquiditätskredite in der Gesamtbilanz niedriger als im Kernhaushalt. Dies liegt daran, dass die Liquiditätskredite sowie die in der Gesamtbilanz 2017 ausgewiesenen Anleihen überwiegend aus dem Kernhaushalt stammen.

Die Investitionskredite sind 2016 deutlich angestiegen. Vor allem der Bau und Kauf zusätzlicher Flüchtlingsunterkünfte musste durch Kredite finanziert werden. Vor diesem Anstieg lagen die Investitionskredite je Einwohner (Gesamtbilanz 2015) bei 4.175 Euro. Der hohe Anteil von Investitionskrediten an der Gesamtbilanz spiegelt sich bereits 2015 im interkommunalen Vergleich wider.

Investitionskredite je Einwohner (Gesamtbilanz) in Euro 2015



2017 sind die Investitionskredite auf 4.122 Euro je Einwohner gesunken. Investitionskredite dienen der Finanzierung von Investitionen. Mit der Kreditaufnahme werden somit, anders als bei Liquiditätskrediten, Werte geschaffen. Erst wenn hohen Investitionskrediten hohe Reinvestitionsbedarfe entgegenstehen liegt ein Ungleichgewicht vor. Weitere Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

→ Feststellung

Die gpaNRW begrüßt den Fokus der Haushaltsplanung auf Reduzierung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Um die Entschuldungsziele zu erreichen, muss die Haushaltsausführung überwacht und die Konsolidierung konsequent fortgeführt werden.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	137.770	141.330	175.747	188.949
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-216.599	-114.234	-115.802	-99.235
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-78.829	27.096	59.945	89.714
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	146.799	35.476	29.087	5.680
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	67.970	62.572	89.032	95.394

Aufgrund der hohen Verbindlichkeiten steht ein Abbau von diesen im Fokus der städtischen Haushaltsplanung. Die Essener „Entschuldungsstrategie 100 Mio. Euro plus X“ sieht eine Reduzierung der Liquiditätskredite vor. Ziel ist, bis 2033 die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung auf null Euro zurückzufahren. Realisiert sich die Haushaltsplanung, können die Liquiditätskredite bis 2022 um fast 315 Mio. Euro reduziert werden. 2021 würden die Liquiditätskredite damit auf unter zwei Mrd. Euro gesenkt werden.

Die Investitionskredite werden ebenfalls unter der Maßgabe der Entschuldung geplant. Zum einen durch eine Beschränkung der Investitionstätigkeit auf notwendige Maßnahmen zum Werterhalt oder zur Konsolidierung. Hierdurch sinken auch die vorgesehenen Kreditermächtigungen. Zum anderen hat sich in der Haushaltsausführung gezeigt, dass die Kreditermächtigungen oftmals nicht ausgenutzt wurden. So wurde statt einer geplanten Neuverschuldung 2015 bis 2018 von 256,5 Mio. Euro die Verschuldung tatsächlich um 41,1 Mio. Euro abgebaut.

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 Vergangenheit 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 Restnut-

zungsdauer 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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Produkt	durchschnittliche GND	durchschnittliche RND	AAG 2018
Straßen und Wirtschaftswege	58,78	11,74	80,03*
Tageseinrichtungen für Kinder	78,81	45,20	42,65
Schulsporthallen	80,20	38,22	52,34
Schulen - Schulträgeraufgaben - keine Differenzierung in Schulformen	79,56	33,55	57,83
Feuerwehrgerätehäuser	75,56	34,82	53,92
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	76,95	36,83	52,14
Verwaltungsgebäude	64,67	23,03	64,39
Wohnbauten	51,36	40,88	20,40

GND=Gesamtnutzungsdauer; RND=Restnutzungsdauer; AAG=Anlagenabnutzungsgrad

*Anlagenabnutzungsgrad 2017

Die **Stadt Essen** hat bei ihren Vermögensgegenständen eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt⁷. Zwar wird der Haushalt so weniger durch Abschreibungen belastet als bei kurzen Nutzungsdauern. Jedoch steigt auch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Essen sind ausgewogen. Oft wurde erst die Hälfte der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Vor allem die Wohnbauten und Kindertageseinrichtungen haben niedrige AAG. Wohnbauten wurden vor allem angesichts steigender Zuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz ab 2015 verstärkt errichtet oder erworben. Somit stehen einigen alten, teilweise bereits vollständig abgeschriebenen Gebäuden auch viele neue Unterkünfte gegenüber. Da der Höchststand der Unterbringungen mittlerweile unterschritten wurde, besteht nicht für alle alten Gebäude die Notwendigkeit einer Reinvestition. Zur Senkung des Risikos aus überaltertem Vermögen kann für nicht mehr benötigte Gebäude auch eine Vermarktung erwogen werden.

Vor allem bei den Kindertageseinrichtungen wirkt sich der massive Ausbau an Betreuungsplätzen aus. So schafft die Stadt Essen allein zum Betreuungsjahr 2019/2020 mehr als 900 zusätzliche Betreuungsplätze. Die vielen neuen Tagesstätten und Ausbauten bestehender Gebäude senken den durchschnittlichen AAG.

⁷ vgl. NKF-Rahmentabelle

Anders sieht es bei den Verwaltungsgebäuden aus. Bestimmend ist hier das Rathaus. Dieses hat erst die Hälfte der prognostizierten Nutzungsdauer erreicht. Jedoch belastet es aktuell bereits den Haushalt. 2017 und 2018 mussten hohe Instandhaltungsrückstellungen gebildet werden. Zum Jahresabschluss 2018 bestehen Rückstellungen von 45,4 Mio. Euro. Durch die bereits gebildeten Rückstellungen wird der Ergebnishaushalt zukünftig weniger belastet. Die Zahlungen müssen jedoch durch eigene Finanzmittel gedeckt werden. Eine Finanzierung über Investitionskredite ist nur möglich, falls die Maßnahme als Investition aktiviert wird.

Die Straßen und Wirtschaftswege sind bereits zu 80 Prozent abgeschrieben. Damit ist der Anlagenabnutzungsgrad gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung weiter gestiegen (2014: 75 Prozent). Hier besteht in den nächsten Jahren somit Handlungsbedarf für die Stadt. Investitionen ins Straßenvermögen können teilweise über Straßenbaubeiträge finanziert werden. Die Investitionskredite steigen dadurch weniger stark an. Nähere Angaben zum Zustand der Straßen und Wirtschaftswege macht die gpaNRW im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Essen 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 Essen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Stadt ist eine der wenigen Städte, die bisher den Gesamtabschluss 2017 aufgestellt haben. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet.

→ Feststellung

Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Essen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.

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 Gesamtabschlüsse (§ 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 der Oberbürgermeisterin/ dem Oberbürgermeister und der Kämmerin/ dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte eine Oberbürgermeisterin/ ein Oberbürgermeister bzw. eine Kämmerin/ ein 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.

Die **Stadt Essen** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wird

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt,

- und im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haushaltsanierungsplans berichtet.

Der Gesamtabchluss wurde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist am 27. August 2018 bestätigt. Essen ist zum Zeitpunkt der Berichtserstellung eine von nur acht kreisfreien Städten, die den Gesamtabchluss 2017 aufgestellt hat. Somit hält die Stadt Essen die vorgegebenen Fristen ein.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dieses wurde nach Maßgabe der Bezirksregierung eingerichtet, um die Zielerreichung des Haushaltsanierungsplans zu überwachen. Jeweils zum Stichtag 30. Juni, 30. September und 31. Dezember berichtet die Verwaltung dem Stadtrat zum Stand des HSP. Im Fokus steht bei diesen Berichten die Prognose des Ergebnisplans zum Jahresende. Trotz des umfangreichen Berichts werden die Informationen verständlich und anhand von Tabellen und Grafiken dargestellt.

Intern erfolgt das Controlling über Mittelabflusspläne. Die bewirtschafteten Mittel werden für jeweils zwei Monate freigegeben. Abweichungen vom vorher prognostizierten Mittelabfluss müssen bei der Kämmerei beantragt werden. Planabweichungen werden so rechtzeitig festgestellt.

Zeichnet sich ab, dass die Ziele des HSP nicht erreicht werden, werden im entsprechenden Umfang Kompensationsmaßnahmen eingeleitet. Diese werden im Rahmen des Risikomanagements vorbereitet.

Zusätzlich erfolgen pro Quartal Berichte an den Rat zum Zins- und Schuldenmanagement, Cash-Pooling sowie den Beteiligungen. Keinen regelmäßigen Bericht an den Rat gibt es zum Ausführungsstand geplanter Investitionsmaßnahmen. Jedoch gibt es bis Ende 2018 quartalsweise einen Bericht an Rat und Fachausschüsse zum Umsetzungsstand der Förderprogramme „Gute Schule 2020“ und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Ab 2019 erfolgen die Berichte halbjährig.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Essen gelingt es nur teilweise, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Konsolidierung der Beteiligungen sowie eine Anhebung der Grundsteuer B haben den Haushalt entlastet. Dennoch werden die Handlungsspielräume der Stadt maßgeblich von kaum beeinflussbaren Positionen wie die Steuererträge bestimmt.

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 Zeitver-

lauf 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, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte bereinigt wurden unter anderem

- die Rückzahlung vom Landschaftsverband Rheinland 2017,
- Erträge aus der Verzinsung von Gewerbesteuernachzahlungen,
- Zuführung zu den Instandhaltungsrückstellungen für das Rathaus sowie
- außerplanmäßige Abschreibungen.

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

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die Grafik spiegelt die Veränderung der bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Essen** seit 2011 wider. Das Basisjahr 2011 wird als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Die Grafik zeigt, dass es der Stadt Essen nur teilweise gelingt, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich durch Tarif- und Besoldungsanpassungen, nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen und die allgemeine Preissteigerung. 2015 fügt sich nicht in den Trend ein: Die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes hat zu einer deutlichen Ertragssteigerung geführt.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan betreffen vor allem die Bereiche

- Beteiligungsmanagement (erhöhte Rentabilität durch verschlankte Beteiligungsstrukturen und Zusammenlegung von Betriebszweigen) und
- Personalkosten (Einsparungen durch Stellenabbau und Umorganisation).

Deutlich ist der Übergang zur mittelfristigen Finanzplanung ab 2020. Die Werte bleiben unter den Vorjahren zurück (fast 80 Mio. Euro unter dem bereinigten Planwert 2019). Dies deutet auf eine vorsichtige Haushaltsplanung hin: Die Erträge werden zurückhaltend, die Aufwendungen eher höher geplant. In der unbereinigten Haushaltsplanung geht die Stadt hingegen von steigenden Jahresüberschüssen von 2020 bis 2022 aus. Ist dies ein Widerspruch zur obigen Grafik? Nein. Dies verdeutlicht vielmehr die hohen allgemeinen Risiken, die für die Haushaltsplanung gelten. Die positive Planung geht vor allem auf steigende Steuererträge sowie steigende Schlüsselzuweisungen zurück. Sollte sich die konjunkturelle Lage abkühlen, fielen auch die geplanten Ergebnisse geringer aus. In Essen besteht eine starke Abhängigkeit von diesen nicht beeinflussbaren Haushaltspositionen (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“).

Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. 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 differenziert dar.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist 2018 die Abweichung zum Basisjahr rund 138,6 Mio. Euro weniger negativ (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Die Landschaftsumlage mit 41,1 Mio. Euro,
- der Produktbereich 05 - Soziale Leistungen mit 12,3 Mio. Euro sowie
- der Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit 85,2 Mio. Euro.

Vor allem im Produktbereich 06 hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. Der Produktbereich umfasst unter anderem die Hilfe zur Erziehung sowie die Kindertagesstätten. Der starke Ausbau von Kindertagesstätten hat in den letzten Jahren den Haushalt deutlich belastet. Dieser Trend wird voraussichtlich weitergehen: Auch in der Haushaltsplanung sieht die Stadt Essen den Bau zusätzlicher Kindertagesstätten vor, um den Betreuungsbedarf zu decken. Die Hilfe zur Erziehung ist Teil des Haushaltssanierungsplans. So sollen jährlich vier Mio. Euro eingespart werden. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“.

Lässt man die „Sozialleistungen“ bei der Betrachtung außen vor, wurden die übrigen Aufwandssteigerungen häufig ausgeglichen. Deutliche Erfolge der Konsolidierung erkennt man so 2015 und 2016. Große Auswirkungen hat dies auch auf die mittelfristige Finanzplanung: Konnten die Aufwandssteigerungen ab 2020 in der Gesamtbetrachtung nicht ausgeglichen werden, so bleibt der Graph ohne die „Sozialleistungen“ nahezu konstant. Die positive Wirkung der Haushaltssteuerung bzw. –konsolidierung ist klar erkennbar. Für die steigenden Aufwendungen der „Sozialleistungen“ reichen die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nicht aus. Die Stadt Essen rechnet vor allem in diesen Bereichen mit weiter steigenden Aufwendungen. Entgegen der bisherigen Tendenz plant die Stadt jedoch vor allem mit einem steigenden Zuschussbedarf im Produktbereich 05 (66,1 Mio. Euro bis 2022). Der Produktbereich 06 wird hin-

gegen eher moderat geplant (13,5 Mio. Euro bis 2022). Deutlich ist, dass die zukünftigen Handlungsspielräume der Stadt vor allem durch Pflichtaufgaben begrenzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen überträgt regelmäßig Ermächtigungen für Auszahlungen, Aufwendungen sowie die Aufnahme von Investitionskrediten ins nächste Haushaltsjahr. Wie in der Haushaltsverfügung der Bezirksregierung festgelegt, geht sie hierbei sehr zurückhaltend vor. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt 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 im Zeitverlauf

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.451.000	2.654.667	2.870.946	2.941.668
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.668	2.392	5.154	5.173
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,1	0,1	0,2	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.452.668	2.657.059	2.876.101	2.946.841
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.521.756	2.729.219	2.966.118	2.977.080
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105,8	102,8	102,7	103,1

Die **Stadt Essen** hat seit 2015 mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Entsprechend fielen auch ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit meist höher aus als ursprünglich veranschlagt.

Nicht genutzte Ermächtigungen überträgt die Stadt gemäß den Vorgaben des Oberbürgermeisters zu den Ermächtigungsübertragungen vom 07. März 2013 ins Folgejahr. Vor allem bei den Aufwandsermächtigungen geht die Stadt hierbei sehr zurückhaltend vor. Die Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen sehen diese nur in begründeten Ausnahmefällen vor. Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen hat sie in den Jahren 2015 bis 2018 im Schnitt um 3,6

Mio. Euro übertragen. Die Ansätze wurden damit durchschnittlich um lediglich 0,1 Prozent erhöht. Im interkommunalen Vergleich spiegelt sich diese Zurückhaltung wider:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Städten eingeflossen.

Die Regelungen für die Übertragung von investiven Auszahlungen ist ähnlich restriktiv. Um den Schuldenabbau nicht zu gefährden können nur Mittel in Höhe der noch nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung übertragen werden. Auch ist die Übertragung von Auszahlungsermächtigungen für noch nicht begonnene Investitionen ausgeschlossen.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grundzahl	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	201.615	291.053	281.334	231.472
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	36.332	72.933	82.233	155.919
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	18,0	25,1	29,2	67,4
Fortgeschriebener Ansatz - in Tausend Euro	237.946	363.986	363.566	387.391
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	138.358	457.314	153.442	143.445
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	58,1	125,6	42,2	37,0

Bis auf das Jahr 2016 wurden die investiven Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe festgelegt. Im Schnitt wurde sogar nur knapp 65 Prozent der Ermächtigungen ausgeschöpft. 2016 ist es hingegen zu überplanmäßigen Auszahlungen gekommen: Die Stadt Essen hat die Anteile an der Allbau AG von der EVV (Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft) übernommen. Ein Teil des Kaufpreises wurde durch die Übernahme von Investitionskrediten der EVV geleistet.

2015 bis 2018 hat die Stadt Essen durchschnittlich 86,9 Mio. Euro Ermächtigungen für investive Auszahlungen übertragen. Das entspricht 149 Euro je Einwohner. 2018 überträgt sie dennoch im höheren Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen je Einwohner als 50 Prozent der kreisfreien Städte im Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten.

Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen überträgt die Stadt Essen ebenfalls ins Folgejahr. Die Finanzierung der Investitionstätigkeit war somit jederzeit gegeben.

Dem Rat wird nach Übertragung der Ermächtigungen eine Auflistung der Ermächtigungsübertragungen zur Verfügung gestellt.

→ 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 Essen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Für die ihr entstehenden Kosten erhebt sie Gebühren. Diese beachten die Kalkulationsgrundsätze aus § 6 KAG NRW.

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.

An dieser Stelle betrachtet die gpaNRW die Gebührenbereiche „Abwasserbeseitigung“ und „Straßenreinigung“. Eine Analyse der Friedhofsgebühren nimmt die gpaNRW im Teilbericht „Friedhofswesen“ vor.

Abwassergebühren

Die **Stadt Essen** hat den Aufgabenbereich der Abwasserbeseitigung an die Stadtwerke Essen AG ausgelagert. Die von der Stadt kalkulierten Abwassergebühren werden somit im Wesentlichen durch das Betriebsführungsentgelt an die Stadtwerke bestimmt. Einfluss auf die Abschreibungen (ob Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte) sowie die kalkulatorische Verzinsung kann die Stadt nur indirekt über die Hauptversammlung nehmen.

Zum Betriebsführungsentgelt kommen Personalaufwendungen und Sachkosten für die Organisation und Abrechnung innerhalb der Stadtverwaltung hinzu. Die Stadt führt eine regelmäßige Nachkalkulation durch. Über- und Unterdeckungen werden innerhalb von vier Jahren über die laufenden Gebühren ausgeglichen.

Die Stadt profitiert nur indirekt von der Eigenkapitalverzinsung der Stadtwerke. Die Gewinne, unter anderem aus dem Betriebsführungsentgelt, werden an die EVV ausgeschüttet. Dies wirkt sich wiederum positiv auf den Verlustausgleich von Seiten der Stadt Essen aus.

Straßenreinigungsgebühren

Die Straßenreinigung wird durch die Entsorgungsbetriebe Essen GmbH (EBE GmbH) durchgeführt. An den Entsorgungsbetrieben ist die Stadt Essen über die EVV beteiligt. Wie auch bei den Abwassergebühren werden die Gebühren durch das Betreiberentgelt an die Entsorgungsbetriebe bestimmt. Hierbei handelt es sich um einen Festpreis, der jährlich angepasst wird. Hinzu kommen Stellenanteile und Sachkosten für die Organisation und Abrechnung innerhalb der Stadtverwaltung. Die Stadt führt eine regelmäßige Nachkalkulation durch. Über- und Unterdeckungen werden innerhalb von vier Jahren über die Gebühren ausgeglichen.

Der Öffentlichkeitsanteil der Straßenreinigungsgebühren wird anhand der Struktur der Straßenkategorien in Essen festgelegt. Der Anteil des öffentlichen Interesses liegt bei 50 Prozent für Haupt- und 7,5 Prozent für Anliegerstraßen. Unter Berücksichtigung der Straßenlängen ergibt sich so ein durchschnittlicher Öffentlichkeitsanteil von 19,47 Prozent. Die Stadt Essen rechnet daher mit einem gerundeten Öffentlichkeitsanteil von 20 Prozent.

Derzeit profitiert die Stadt nur indirekt von der Gewinnausschüttung der EBE GmbH an die EVV. 2019 ist jedoch die Übernahme der Anteile an der EBE GmbH von der EVV geplant. Zukünftig wird die Eigenkapitalverzinsung somit direkt dem städtischen Haushalt zufließen.

Steuern

→ Feststellung

Die Hebesätze in Essen sind teilweise überdurchschnittlich. Die Stadt hat das Ziel des ausgeglichenen Haushalts unter anderem durch die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes erreicht.

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.

Hebesätze 2018 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

	Essen	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse*	Teilnehmer Stärkungspakt**	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	255	251	254	265	217
Grundsteuer B	670	565	606	672	429
Gewerbsteuer	480	431	477	499	417

*kreisfreie Städte

**kreisfreie Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Die **Stadt Essen** hat den Grundsteuer B-Hebesatz zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Dieser lag zuvor bei 590 Punkten. Eine weitere Anhebung der Hebesätze im Rahmen des Haushaltssanierungs-

rungsplans ist nicht geplant. Der Haushaltsausgleich wird derzeit ohne eine Anhebung der Hebesätze erreicht.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Der Haushalt der Stadt Essen unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die kommunale Selbstverwaltung wird dadurch eingeschränkt. Trotz ausgeglichenem Haushalts gem. § 75 Abs. 2 GO NRW bestehen die Vorgaben des Haushaltssanierungsplans weiter. Erst wenn die Stadt die Überschuldung überwunden hat, bestehen die aufsichtsrechtlichen Beschränkungen nicht mehr.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Essen erfüllt seit 2017 mit ausgeglichenen Haushalten die Vorgaben des § 75 Abs. 2 GO NRW. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Essen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit positiven Ergebnissen und erfüllt die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Somit wird auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe darzustellen, erfüllt.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Essen ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze gem. § 75 Abs. 7 GO NRW. Die Stadt plant die Überschuldung 2023 zu überwinden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Essen hat höhere Schulden als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Bei einzelnen Vermögensgruppen besteht zudem ein hoher Reinvestitionsbedarf. Der hohe Entschuldungsdruck bei gleichzeitigem Investitionsbedarf führt zu eingeschränkten Handlungsspielräumen.
F6	Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung der Stadt Essen betragen inklusive der Anleihen zur Liquiditätssicherung über zwei Milliarde Euro. Die Liquiditätskredite werden bei steigenden Zinsen den Haushalt deutlich belasten. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der Stadt weiter ein.
F7	Die gpaNRW begrüßt den Fokus der Haushaltsplanung auf Reduzierung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Um die Entschuldungsziele zu erreichen, muss die Haushaltsausführung überwacht und die Konsolidierung konsequent fortgeführt werden.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Essen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Stadt ist eine der wenigen Städte, die bisher den Gesamtabschluss 2017 aufgestellt haben. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet.		
F2	Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Essen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F3	Der Stadt Essen gelingt es nur teilweise, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Konsolidierung der Beteiligungen sowie eine Anhebung der Grundsteuer B haben den Haushalt entlastet. Dennoch werden die Handlungsspielräume der Stadt aktuell maßgeblich von kaum beeinflussbaren Positionen wie die Steuererträge bestimmt.	E3	Die Stadt Essen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F4	Die Stadt Essen überträgt regelmäßig Ermächtigungen für Auszahlungen, Aufwendungen sowie die Aufnahme von Investitionskrediten ins nächste Haushaltsjahr. Wie in der Haushaltsverfügung der Bezirksregierung festgelegt, geht sie hierbei sehr zurückhaltend vor. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Kommunale Abgaben

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Essen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Für die ihr entstehenden Kosten erhebt sie Gebühren. Diese beachten die Kalkulationsgrundsätze aus § 6 KAG NRW.		
F2	Die Hebesätze in Essen sind teilweise überdurchschnittlich. Die Stadt hat das Ziel des ausgeglichenen Haushalts unter anderem durch die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes erreicht.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-4,23*	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	7,70*	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	18,21*	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	4,36	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	34,18	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	113	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	71,75*	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	20,39	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	25,61	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	17,09*	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	2,42	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	30,36	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	27,07	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	16,30	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,34	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	57,68	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

*Die gekennzeichneten Kennzahlen weichen von der Berechnung der Stadt Essen ab. Dies ist auf eine abweichende Darstellung des Eigenkapitals/nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags in der Bilanz zurückzuführen.

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)

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	323.521	305.037	334.935	450.549	449.973	372.803
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	224.204	238.975	246.736	260.996	271.349	248.452
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	40.834	46.344	47.758	59.467	67.356	52.352
Ausgleichsleistungen	37.491	38.978	41.129	47.388	48.620	42.721
Schlüsselzuweisungen vom Land	426.444	447.500	473.466	522.142	564.044	486.719
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	90.142	90.142	90.142	90.142	59.940	-*
Allgemeinen Umlagen vom Land	2.247	632	490	3.745	1.456	1.714
Summe der Erträge	1.104.049	1.121.263	1.186.898	1.374.962	1.395.381	1.152.409
Gewerbesteuerumlage	23.994	24.884	23.686	34.147	31.445	27.631
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	23.308	24.173	23.009	32.684	29.537	26.542
Summe der Aufwendungen	47.302	49.057	46.696	66.831	60.983	54.174
Saldo	1.056.747	1.072.207	1.140.203	1.308.131	1.334.398	1.098.235

* Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	421.400	506.145	360.966	263.988
Eigenkapital 1	-421.400	-506.145	-360.966	-263.988
Sonderposten für Zuwendungen	715.357	717.176	703.634	698.992
Sonderposten für Beiträge	48.278	47.476	46.596	45.503
Eigenkapital 2	342.235	258.507	389.264	480.507
Bilanzsumme	5.850.268	6.276.483	6.256.775	6.242.474

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	390.000	390.000	495.000	520.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	851.076	1.191.624	1.179.824	1.150.116
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.047.578	2.064.196	1.767.857	1.657.577
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.345	3.320	3.212	3.067
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	21.672	35.730	30.654	35.134
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	27.940	6.100	9.840	4.479
Sonstige Verbindlichkeiten	53.911	52.489	75.729	54.221
Erhaltene Anzahlungen	44.134	44.844	58.878	103.024

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	3.439.656	3.788.302	3.620.993	3.527.619
Rückstellungen	1.529.711	1.544.950	1.691.643	1.780.589
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	10.427	7.600	10.235	12.659
Schulden	4.979.794	5.340.853	5.322.871	5.320.866

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	5.062.748	5.033.210	5.100.075	4.978.309
Rückstellungen	1.692.310	1.775.370	1.800.430	1.929.953
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	13.018	10.427	7.600	10.235
Gesamtschulden	6.768.075	6.819.007	6.908.106	6.918.497

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Anleihen	340.000	390.000	390.000	495.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.390.949	2.395.368	2.439.856	2.405.005
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.065.959	1.935.010	1.992.464	1.683.419
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.506	3.345	3.320	3.212
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	83.193	89.813	85.072	110.117
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5.089	22.296	5.903	9.838
Sonstige Verbindlichkeiten	89.432	91.363	85.139	132.053

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Erhaltene Anzahlungen	84.621	106.016	98.321	139.665
Gesamtverbindlichkeiten	5.062.747.829	5.033.210.156	5.100.075.095	4.978.308.794

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	7.081.465	6.738.081	6.759.788	6.958.156
davon Gebäudevermögen	2.501.178	2.494.486	2.524.374	2.526.786
davon Infrastrukturvermögen	2.519.197	2.518.821	2.502.767	2.532.926

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-210.638	-137.675	-123.220	-79.054	-39.994	-39.051	58.513	82.645	33.608	36.699	67.617	81.274
Gewerbesteuer	320.649	340.460	280.187	323.521	305.037	334.935	450.549	449.973	390.100	406.500	420.300	431.600
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	192.031	202.238	212.136	224.204	238.975	246.736	260.996	271.349	287.000	305.100	317.600	334.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	38.961	39.130	39.574	40.834	46.344	47.758	59.467	67.356	42.300	44.700	41.000	42.700
Ausgleichsleistungen	28.441	35.082	36.953	37.491	38.978	41.129	47.388	48.620	48.728	47.213	48.483	48.483
Schlüsselzuweisungen vom Land	300.073	328.106	426.537	426.444	447.500	473.466	522.142	564.044	569.648	625.240	674.531	713.191
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	22.666	34.953	90.142	90.142	90.142	90.142	59.940	29.840	0	0	0

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	10.214	2.247	632	490	3.745	1.456	0	0	0	0
Summe der Erträge	880.156	967.682	1.040.554	1.144.883	1.167.607	1.234.656	1.434.429	1.462.737	1.367.616	1.428.753	1.501.914	1.570.474
Gewerbesteuerumlage	22.772	22.171	22.818	23.994	24.884	23.686	34.147	31.445	27.800	29.000	29.900	30.700
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	22.772	21.555	22.166	23.308	24.173	23.009	32.684	29.537	23.000	0	0	0
Summe der Aufwendungen	45.543	43.726	44.983	47.302	49.057	46.696	66.831	60.983	50.800	29.000	29.900	30.700
Saldo der Bereinigungen	834.613	923.956	995.571	1.097.582	1.118.551	1.187.961	1.367.598	1.401.754	1.316.816	1.399.753	1.472.014	1.539.774
Saldo der Sondereffekte	-219	432	5.769	2.355	4.600	-4.000	-19.374	-22.000	30.000	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-1.045.032	-1.062.063	-1.124.561	-1.178.991	-1.163.144	-1.223.012	-1.289.710	-1.297.109	-1.313.208	-1.363.054	-1.404.397	-1.458.500
Abweichung vom Basisjahr	0	-17.031	-79.529	-133.959	-118.112	-177.980	-244.678	-252.077	-268.176	-318.022	-359.365	-413.468

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-1.045.032	-1.062.063	-1.124.561	-1.178.991	-1.163.144	-1.223.012	-1.289.710	-1.297.109	-1.313.208	-1.363.054	-1.404.397	-1.458.500
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	22.666	34.953	90.142	90.142	90.142	90.142	59.940	29.840	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-1.045.032	-1.039.397	-1.089.608	-1.088.849	-1.073.002	-1.132.870	-1.199.568	-1.237.169	-1.283.368	-1.363.054	-1.404.397	-1.458.500

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Abweichung zum Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	5.635	-44.576	-43.817	-27.970	-87.838	-154.536	-192.137	-238.336	-318.022	-359.365	-413.468

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-1.045.032	-1.062.063	-1.124.561	-1.178.991	-1.163.144	-1.223.012	-1.289.710	-1.297.109	-1.313.208	-1.363.054	-1.404.397	-1.458.500
Landschaftsumlage	144.510	159.012	161.415	166.914	176.104	184.827	176.876	185.655	195.476	213.242	237.485	249.977
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-309.010	-308.931	-307.733	-320.963	-324.595	-380.048	-338.983	-321.307	-362.312	-354.125	-360.346	-387.403
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-165.426	-171.351	-177.789	-184.671	-200.497	-209.820	-221.199	-250.604	-262.474	-257.412	-259.604	-264.115
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-426.087	-422.768	-477.624	-506.442	-461.947	-448.317	-552.651	-539.542	-492.947	-538.275	-546.962	-557.005
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	3.319	-51.537	-80.356	-35.861	-22.230	-126.565	-113.456	-66.860	-112.189	-120.875	-130.918

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Essen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	8
Gesamtsteuerung und Strategie	8
Organisation	10
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	11
Finanzcontrolling	12
Fachcontrolling	13
→ Verfahrensstandards	15
Prozess- und Qualitätsstandards	15
→ Personaleinsatz	17
→ Leistungsgewährung	21
Fallsteuerung	21
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	23
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	33
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	46
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	48
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	50

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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 gpaNRW untersucht auf Basis des Vergleichsjahres 2017 die Jugendämter aller 23 kreisfreien Städte in NRW. Aktuelle Ergebnisse auf Grundlage des letzten Controlling-Berichtes des Jugendamtes der Stadt Essen werden in der Analyse berücksichtigt.

Die **Stadt Essen** ist **strukturell** insbesondere durch Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet. Das Jugendamt reagiert auf die strukturellen Gegebenheiten mit einem Belastungsindex. Projekte werden schwerpunktmäßig nach individuellen Bedarfen konzipiert und entsprechende Maßnahmen abgeleitet.

Der **Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung** liegt trotz struktureller Belastung nur leicht über dem Median der Vergleichsstädte. Die Stadt Essen hat zwar in den kostenintensiven Hilfen wie beispielsweise der Heimunterbringung im interkommunalen Vergleich weniger Fälle; diese sind aber schwieriger und kosten deshalb mehr. Trotzdem können die Transferaufwendungen je Jugendeinwohner noch unter dem Median gehalten werden. Die Fallzahlen nehmen im ambulanten Bereich 2019 deutlich zu. Allerdings verringern sich durch die rückläufige Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge insbesondere auch kostenintensive Fälle in Heimunterbringung. Trotzdem ist davon auszugehen, dass der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung künftig weiter ansteigt.

Handlungsempfehlungen hat die gpaNRW in erster Linie in Bezug auf die **Steuerung**:

Einzelne Hilfen sollten in ein aufzubauendes **internes Kontrollsystem (IKS)** aufgenommen werden. Hierdurch kann die wirtschaftliche, rechtmäßige und qualitative Aufgabenerfüllung noch besser überprüft werden.

Die **Zugangssteuerung** der Hilfen sollte hinterfragt und die Wirksamkeit noch stärker in den Blick gerückt werden. Beispielsweise können individuelle Bewertungen der Träger mit Zusatzinformationen über Verweildauern und Abbruchquoten hier noch einmal Steuerungsansätze liefern. Die Informationen sollten für die Qualitätsdialoge und Gespräche über Konzeptgestaltungen mit den freien Trägern genutzt werden. Aber auch für Kooperationsgespräche mit den Familiengerichten können beispielsweise Auswertungen zu der Verweildauer in Inobhutnahmen hilfreich sein.

Um die **Personalplanung** effektiv zu steuern, sollte das Jugendamt Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen. Hierdurch kann frühzeitig auf Änderungen der Falldichte reagiert werden. Darüber hinaus sollte das Jugendamt für die Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte einen Spezialdienst einrichten.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung (HzE) umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes 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 Finanzstatistik¹ 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.

Bei den Falldaten werden nur Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII gezählt. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt. Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen sowie unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nach §§ 42, 42 a SGB VIII werden darüber hinaus gesondert erfasst, da für sie kein Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird.

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

Bei den Auswertungen der gpaNRW gibt es Abweichungen zu den Controlling-Berichten der Stadt Essen. Die Erhebung der Daten ist unterschiedlich. Beispielsweise bezieht sich der quartalsmäßige Controlling-Bericht der Stadt Essen auf Stichtagszahlen, während die gpaNRW Jahresdurchschnittswerte nimmt. Hierdurch kommt es zu Differenzen. Auch die Einwohnerzahlen weichen ab. Die gpaNRW legt einheitlich die Daten von IT.NRW für die Prüfung zu Grunde; Essen bezieht sich auf die Einwohnerzahlen des Amtes für Statistik, Stadtforschung und Wahlen der Stadt. Da sich die Einwohnerzahlen deutlich unterscheiden (siehe Berichtsteil Strukturen) sind die Auswertungen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar. Trotzdem bezieht die gpaNRW die Auswertungen der Controllingberichte in die Analyse mit ein, um aktuelle Tendenzen für das Jugendamt aufzuzeigen. Auch die Arbeit der Stadt Essen im KGSt-Vergleichsring der Großstadtjugendämter ist aufgrund der vorgenannten Ausführungen nicht mit den Analysen der gpaNRW vergleichbar².

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB III
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

- Vollzeitpflege / Familienpflege § 33 SGB VIII
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII
- Stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB VIII
- Stationäre Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII

² KGSt-IKO-Netz, Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Essen ist verstärkt strukturell belastet. Die Strukturen werden in der Jugendhilfeplanung durch die sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeit gut aufgegriffen.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen; vielmehr spielen insbesondere die Organisation und die Steuerung der Jugendämter eine Rolle. Dennoch können soziostrukturelle Rahmenbedingungen den Bedarf an Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe führen oftmals zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld. Auch emotionale Stresssituationen und Konflikte im Lebensumfeld können sich auf die Erziehung negativ auswirken. Darüber hinaus kann auch Bildungsarmut eine Rolle spielen.

So sieht die von der **Stadt Essen** in Auftrag gegebene „Evaluation Prävention Sozialräumlich-Orientierte Arbeit der Jugendhilfe in der Stadt Essen (EPSO-Studie)“ eine hohe Korrelation (0,8) zwischen Belastungen des Aufwachsens von Kindern und der Leistungsdichte der Hilfen zur Erziehung in Essen³. Die gpaNRW betrachtet nachfolgend verschiedene soziostrukturelle Rahmenfaktoren der Stadt Essen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten⁴:

Soziostrukturelle Kennzahlen

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,83	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 in Prozent	10,90	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,88	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	7,83	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

³ Evaluation Prävention Sozialräumlich-Orientierte Arbeit der Jugendhilfe in der Stadt Essen (EPSO-Studie), Folienvortrag Zentrale Befunde des Projektes „EPSO II“, Stand 10.05.2016, Christian Schrappner, <https://www.uni-koblenz-landau.de/de/koblenz/fb1/sempaed/sozpaed/vortraege/eps0>

⁴ Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31. Dezember 2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit (BA), Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW, Ausländeranteil lt. IT.NRW Mikrozensus und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – jeweils auf Basis des Zensus 2011

Belastend können sich in Essen insbesondere die hohe Jugendarbeitslosigkeit und der erhöhte Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss auswirken. Darüber hinaus ist der vergleichsweise niedrige Anteil der Jugendeinwohner bei den Kennzahlen des Berichtes mit Bezug zu den Jugendeinwohnern nachteilig, weil die Verteilmasse geringer ist.

Um eine einheitliche Vergleichsbasis sicherzustellen, legt die gpaNRW für die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche mit Einwohnerbezug einheitlich die Einwohnerdaten von IT.NRW zu Grund. Laut den Prognosedaten sinkt die Zahl der 0- bis unter 21-Jährigen 2020 und steigt dann bis 2035 wieder⁵:

Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21-Jahren

Altersgruppe	2017	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21-Jahre	111.064	103.985	106.874	108.938	109.390	107.714

Quelle: IT.NRW – Bevölkerungsprognose

Nach dem Controlling-Bericht der Stadt Essen für das IV. Quartal 2018⁶ lag die Zahl der unter 21-Jährigen zum 31. Dezember 2017 bei 111.682 Kindern und Jugendlichen und steigt in 2018 auf 111.957 Jugendeinwohner. Diese Zahlen liegen somit über den Einwohnerdaten von IT.NRW und weisen eine steigende Tendenz auf. Das ist bei den Kennzahlen des Berichtes, die sich auf Jugendeinwohner beziehen, zu beachten.

Nach Untersuchungen der Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik der Technischen Universität Dortmund (AKJ TU Dortmund) ist die Stadt Essen dem Jugendamtstyp „Städte mit sehr hoher Kinderarmut“ der Belastungsklasse eins zugeordnet. In dieser Belastungsklasse finden sich zwölf weitere Jugendämter. Insgesamt neun kreisfreie Städte sind der Belastungsklasse zwei (Städte mit hoher Kinderarmut) zugeordnet; nur eine kreisfreie Stadt ist in Belastungsklasse drei (Stadt mit geringer Kinderarmut) eingestuft. Die Stadt Essen hat 2011 ein Projekt zur Bekämpfung von Kinderarmut gestartet⁷. Hintergrund war die ungünstige Entwicklung der Transferleistungen im Zeitvergleich.

Die Stadt Essen arbeitet in der Jugendhilfeplanung mit Auswertungen nach Sozialräumen. Hier gibt es verschiedene Indikatoren, z.B. Hilfen zur Erziehung, Bildung, Migration, nach denen ein Belastungsindex gebildet wird. Entsprechend des Belastungsindex werden die Jugendhilfemaßnahmen regional ausgerichtet.

⁵ Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen stellt die gpaNRW in der Tabelle 1 im Anhang des Teilberichtes dar.

⁶ Stadt Essen, Controllingbericht IV. Quartal 2018, Seite 2

⁷ Stadt Essen, Arbeitsprogramm „Kinderarmut bekämpfen – Teilhabe ermöglichen“ Vorlage Nr. 1750/2011/5

→ 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

Im Jugendamt der Stadt Essen ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Individuell auf die Sozialräume bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert.

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 die Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachzusteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Essen** hat seit 1988 das Ziel eine kinderfreundliche Großstadt zu sein. Es wurden Leitziele festgelegt, die verschiedene Altersgruppen in den Blick nehmen⁸. Aus den Zielvorgaben werden Teilziele abgeleitet. Insbesondere die Prävention spielt hierbei eine wichtige Rolle. Die Stadt Essen versucht, vorrangig niederschwellige Zugänge zu schaffen, um die Einrichtung von kostenintensiven Hilfen zur Erziehung zu vermeiden. Durch frühe Hilfen soll ein koordiniertes und multiprofessionelles Unterstützungssystem bedarfsgerechter Angebote etabliert und passgenau weiterentwickelt werden. Über das Essener Netzwerk werden Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe sowie Sozialhilfe, Gesundheitsämter, Kindergärten, Schulen, Kliniken, sozialpädiatrische Zentren, Beratungsstellen, Suchthilfe, Jugendpsychologisches Institut, Bereiche für Integration und weitere Akteure der Kinder- und Jugendhilfe vernetzt. Hilfen und Angebote werden abgestimmt.

Gerade im Bereich Prävention rückt die Frage nach der Wirkung in den Blick. 2013 hat der Jugendhilfeausschuss die Verwaltung beauftragt, Langzeitindikatoren für die Wirkung von Investitionen in die soziale Infrastruktur auf Effekte der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln. Die Stadt Essen hat daraufhin in Zusammenarbeit mit der Universität Koblenz Landau die „Evaluation Prävention Sozialräumlich-Orientierte Arbeit der Jugendhilfe in der Stadt Essen (EPSO-Studie)“ – siehe Berichtsteil Strukturen - fortgeführt⁹. Als wichtig wurde eine regelmäßige Berichterstattung mit kleinräumigen Indikatoren über die Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens, der Infrastruktur und der Hilfeleistungen erachtet (z.B. der Anteil der Kinder mit Sprachförderung nimmt ab, der Anteil der Kinder mit schulrelevanten Gesundheitsstörungen

⁸ Stadt Essen, Informationssammlung FB 51 – Jugendamt, Seite 15, Stand Juni 2016

⁹ Stadt Essen, Forschungsprojekt EPSO II, Vorlage Nr. 0524/2013/5

nimmt ab, der Anteil der Kinder mit einer verlängerten flexiblen Schuleingangsphase nimmt ab, etc.). In den Ergebnissen der EPSO-Studie II 2015 wurde ausgeführt, dass „der in Essen eingeschlagene Weg zur Intensivierung und zum Ausbau der präventiven Arbeit in den Sozialräumen während der letzten Jahre zielführend und sinnvoll ist“.

Im Kontext der Empfehlungen des Abschlussberichtes EPSO II hat das Jugendamt das Leitbild einer lebensphasenorientierten, prozesshaften Begleitung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien weiterentwickelt und die Handlungsstrategien entsprechend ausgerichtet. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf der Kooperation mit dem Schulbereich. Es werden verstärkt gemeinsame Maßnahmen entwickelt. Langfristiges Ziel ist eine gemeinsame Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung.

Für die Teilziele werden Budgets zur Verfügung gestellt, die nach Sozialraumkriterien verteilt werden. Benachteiligte Stadtteile bekommen hierdurch eine intensivere Förderung. Die Angebotsstruktur wurde gerade in besonders benachteiligten Stadtteilen in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer konzeptionellen Ausrichtung als auch in Bezug auf die strukturellen Zugangswege und notwendige Weiterentwicklungsbedarfe überprüft. Dabei setzt das Jugendamt auf Transparenz; einmal im gesamtstädtischen Bereich aber auch bei der Beteiligung Dritter (freie Träger, Kinder, Jugendliche, Eltern). Bei allen Projekten wird die kommunalpolitische Steuerungsebene eingebunden.

Die Stadt Essen hat sowohl eine zentrale als auch eine dezentrale Jugendhilfeplanung. In der zentralen Jugendhilfeplanung gibt es einen eigenen Bereich für die Hilfen zur Erziehung mit einer speziellen Arbeitsgruppe. Die Planungen selbst erfolgen dezentral in den Teams. Das trägt zur Steuerungsverantwortung im Sozialraum bei. Es gibt jeweils eine Stabsstelle für Planungen in allen Bezirksstellen. Die dezentralen Planungen werden zentral zu einem Gesamtkonzept gebündelt. Ein Beispiel für ein Gesamtkonzept ist beispielsweise das „Integrierte Stadtteilentwicklungskonzept (INSEK)“, das die Stadt Essen im Rahmen des Förderprojektes „Starke Quartiere – starke Menschen“ bei der Bezirksregierung eingereicht hat. Hier erfolgt eine Bündelung von präventiven und städtebaulichen Angeboten und Konzepten zur nachhaltigen Quartiersentwicklung und zur Wahrung des sozialen Gleichgewichtes. Weite Teile der Stadtverwaltung wurden eingebunden¹⁰.

Weitere Ziele und Maßnahmen ergeben sich aus der Analyse der Fallzahlen. Aus dem selbst entwickelten Jugendhilfeverfahren werden monatlich Berichte nach Bezirksstellen und Teams generiert. Hieraus ergibt sich ein Hilfeprofil, das als aktuelles Steuerungsinstrument genutzt wird.

Die Stadt Essen nimmt darüber hinaus an einem KGSt-Kennzahlenvergleich der Großstadtjugendämter teil¹¹. In dem Vergleich sind 14 Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohner vertreten. Aus den Ergebnissen leitet das Jugendamt ebenfalls Maßnahmen und Ziele für die praktische Arbeit ab.

¹⁰ Stadt Essen, Vorlage 0254/2018

¹¹ KGSt, IKO-Netz, Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter

Organisation

→ Feststellung

Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 4 – Jugend, Bildung und Kultur bietet für die Bereiche Jugend und Bildung eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Durch die Zuordnung des Bereiches Soziales zu einem anderen Geschäftsbereich verbunden mit räumlicher Trennung ist eine intensive Vernetzung und Zusammenarbeit mit dem Jugendbereich wichtig, um Synergien in der Aufgabenwahrnehmung optimal zu nutzen.

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

Das Jugendamt ist in der **Stadt Essen** dem Geschäftsbereich 4 - Jugend, Bildung und Kultur - angegliedert. Insbesondere die Zuordnung der Bereiche Jugend und Bildung in einem Geschäftsbereich sieht die gpaNRW als wichtig an, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen. Optimal wäre darüber hinaus die Einbeziehung des Bereiches Soziales in einen gemeinsamen Geschäftsbereich, um weitere Synergien bei Zielgruppen zu nutzen. Die Gliederung - Jugend, Bildung, Soziales – war in der letzten Prüfung der Stadt Essen noch gegeben. Zwischenzeitlich hat eine Umstrukturierung stattgefunden.

Der Soziale Dienst ist im Bereich 51-10 angesiedelt. Die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) erfolgt in sieben Bezirksstellen mit insgesamt neun Außenstellen. Jede Bezirksstellenleitung hat eine Vertretungskraft. Neben den Bezirksstellenleitungen gibt es Teamkoordinatoren. Die Teamkoordinatoren betreuen mit einer halben Stelle einen eigenen Bezirk und nehmen mit der restlichen halben Stelle Führungsaufgaben wahr. Ziel ist eine Stärkung der operativen und strategischen Steuerung im Bezirk. Zusätzlich wurden in den Bezirksstellen jeweils Stabsstellen für die Planung und Vernetzung von Jugendhilfe/Schule, Kinder- und Jugendarbeit und Integration eingerichtet. Das ermöglicht eine kleinteilige Planung von individuellen Handlungsansätzen, die wiederum auf die Gesamtstrategie der Stadt Essen ausgerichtet sind.

Das Organisationsmodell bietet gute Steuerungsmöglichkeiten und eine gute Vernetzung. Beratungs- und Unterstützungsleistungen können optimal auf den Bezirk abgestimmt werden.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat systemimmanente Kontrollmechanismen für die Verfahrensabläufe des Jugendamtes hinterlegt. Der Aufbau weiterer Kontrollmechanismen zur Beurteilung von fachlichen Defiziten, finanziellen Risiken und zur Vermeidung von Korruption ist vorgesehen.

Ein wirksames IKS soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und Vermögensschäden verhindern. Bestehende Risiken bei der Aufgabenerledigung sollten ermittelt sowie bewertet und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hierzu sollten verbindliche technische und organisatorische Maßnahmen getroffen und Kontrollen installiert werden. Im Rahmen der Umsetzung des IKS sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein.

Die **Stadt Essen** hat verschiedene Kontrollen für die Sachbearbeitung hinterlegt. Die Kontrollmaßnahmen ergeben sich in erster Linie aus den Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren¹². Hierin ist festgelegt, welche Maßnahmen von den Teamleitungen gegenzuzeichnen sind.

In dem von der Stadt Essen selbst entwickelten EDV-Verfahren für das Jugendamt sind verschiedene technische Plausibilitätsprüfungen und individuelle Auswertungsmöglichkeiten hinterlegt. Beispielsweise werden Warnhinweise für die Beachtung von Wiedervorlagefristen gegeben. Die Mechanismen werden je nach Bedarf für die Kontrollebenen freigeschaltet. Kontrollen übernehmen auf Bezirksebene die Teamkoordinatoren und die Bezirksstellenleitungen und auf Abteilungsebene die Abteilungsleitungen. Es gibt ein Berechtigungskonzept mit verschiedenen Stufen für die Software. Diese sind in einer IT-Informationsbroschüre hinterlegt. Die Zuständigkeiten, Abläufe und Prozesse ergeben sich aus den Verfahrensstandards für die Fallbearbeitung. Die Rechnungen der Leistungsanbieter werden grundsätzlich von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) überprüft.

Die laufende Überwachung der regulären Arbeitsabläufe ist durch die vorhandenen Maßnahmen gewährleistet. Was bislang noch fehlt, ist eine Beurteilung bestehender Risiken, eine Priorisierung und eine stichprobenhafte Überprüfung zur Vermeidung von Korruptionsrisiken sowie von fachlichen Defiziten oder finanziellen Einbußen. Eine entsprechende Prüfung hat bisher das Rechnungsprüfungsamt übernommen. Das Jugendamt plant derzeit den Aufbau eines weiterführenden Kontrollsystems. Die methodische Vorgehensweise und die inhaltliche Tiefe des Kontrollsystems werden derzeit noch abgeklärt.

Ein Bereich, in dem eine Risikoeinschätzung bereits erfolgt, ist der Kinderschutz. Hier erfolgen Aktenstichproben zu der Umsetzung der vereinbarten Standards durch den Qualitätsbeauftragten für Kinderschutz. Über kritisch verlaufene Einzelfälle werden Gespräche mit der Abteilungsleitung geführt¹³. Es sollen darüber hinaus jährliche anonyme Befragungen der Fachkräfte des

¹² Stadt Essen, Hilfeplanverfahren des Jugendamtes –Soziale Dienste – gem. § 36 SGB VIII, Stand 2010, Seite 6 unten

¹³ Kinderschutzkonzept der Stadt Essen, 9/2016, Seite 32, Punkt B

ASD stattfinden, bei denen es beispielsweise um die Klarheit des Fachstandards, Gefährdungseinschätzungen oder die Belastungssituation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geht.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte den Aufbau des internen Kontrollsystems weiter vorantreiben. Die Ergebnisse sollten aufbereitet und für die weitere Entwicklung genutzt werden.

Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes ist gut ausgeprägt.

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. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Die Budgets sind in der **Stadt Essen** auf die Bezirksleitungen aufgeteilt. Es gibt Budgetleitlinien. Die Leitlinien dienen den Mitarbeitern als Orientierungshilfe, haben aber auch einen verbindlichen Charakter und finden ihren Niederschlag im Controlling und bei den regelmäßig stattfindenden Besprechungen zu den monatlichen Geschäftslageberichten der einzelnen Bezirke. In den Geschäftslageberichten werden alle Bereiche der Hilfen zur Erziehung anhand der Controlling-Daten erörtert und die Leitungen haben die Möglichkeit zur Darstellung der getroffenen Steuerungsmaßnahmen. Der Bericht geht an die Bezirksstellenleitung sowie die Abteilungsleitung und die Jugendamtsleitung. Hierdurch besteht frühzeitig Transparenz über Entwicklungen und Abweichungen. Vierteljährlich finden Quartalsbesprechungen (Steuerungsbesprechungen) mit der Fachbereichsleitung statt. Hierin werden Ziele und erforderliche Maßnahmen festgelegt. In Entscheidungen werden alle Beteiligten eingebunden, so dass es nicht zu Akzeptanzproblemen kommt. Die Bezirksleitungen haben die Verantwortung dafür, dass die Budgets nicht überschritten werden.

Vierteljährlich wird ein zusammengefasster Quartalsbericht erstellt. Für den HzE-Bereich werden Fallzahlen und Finanzdaten bezogen auf relevante Aufgabenfelder aufbereitet. Zielvorgaben werden durch Plandaten gesetzt. Die Plan- und Ist-Werte werden gegenübergestellt und Abweichungen dokumentiert. Zur vertiefenden Analyse werden hochaggregierte Kennzahlen gebildet. Für kostenintensive Hilfen erfolgt eine grafische Aufbereitung monatlicher Fallzahlen über einen Zeitvergleich von drei Jahren. Wesentliche Entwicklungen werden textlich erläutert¹⁴.

Der Bericht wird dem Jugendhilfeausschuss quartalsweise zur Kenntnis gegeben. Insofern erfolgt eine offensive Berichterstattung. Auch Arbeitsprogramme werden dem Ausschuss regelmäßig vorgestellt. Durch formale Abstimmung werden Entscheidungen gemeinsam getroffen.

¹⁴ Stadt Essen, Jugendamt, Controllingbericht, II. Quartal 2019

Hierdurch entstehen ein gutes Vertrauensverhältnis und eine hohe Akzeptanz. Die Verwaltung hat immer eine Zeitspanne von fünf bis acht Jahren im Blick und kann hierdurch gut Entwicklungen ablesen. Die Vorgehensweise ist seit etwa zehn Jahren etabliert. Im Bereich Kinderschutz wird ein Jahresbericht durch den/die Qualitätsbeauftragte/n für Kinderschutz erstellt.

Im Haushalt der Stadt Essen sind unter der Produktgruppe 1.06.03.01 – Soziale Leistungen zur Förderung junger Menschen / Familien - der Aufwandsdeckungsgrad, die Sach- und Dienstleistungsintensität, die Personalintensität und der Zuschussbedarf je Einwohner als Kennzahlen hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Das Finanzcontrolling könnte für die fachliche Steuerung der Hilfen noch intensiver genutzt werden, wenn Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft und im Zeitvergleich betrachtet werden. Durch die Ermittlung der Aufwendungen je Hilfefall können Entwicklungen innerhalb der einzelnen Hilfearten genauer analysiert werden.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards werden im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Indikatoren zur Messung der Wirkungen der Hilfen zur Erziehung (z.B. entsprechend der EPSO II Studie) sind noch nicht festgelegt.

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.

Um sozialpädagogische und fiskalische Aspekte zu verknüpfen, wird bei der **Stadt Essen** die Leitungsebene der Teamkoordinatorinnen und Teamkoordinatoren in die Entscheidungsfindung für die Auswahl der richtigen Hilfeform eingebunden.

In den Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren sind für Hilfen, die länger als drei Monate andauern, Prüfabläufe während und nach der Beendigung der Hilfen zur Erziehung für den ASD festgelegt:

- Jede neue Hilfe ist spätestens nach sechs Monaten mit der Fragestellung zu überprüfen, ob es anhand des bisherigen Hilfeverlaufes konkrete Anhaltspunkte zur Erreichung des Hilfezieles gibt.
- Erreichte bzw. nicht erreichte Teilziele sind zu bewerten.
- Sechs Monate nach Abschluss einer Hilfe sind die Kinder bzw. Jugendlichen und ihre Familien zu kontaktieren, um die Nachhaltigkeit der Hilfen zu überprüfen. Die Nachhaltigkeit der Hilfen wird zentral ausgewertet.

Im Hilfeplanverfahren erfolgt eine Bewertung des Hilfeverlaufes durch den ASD. Hierbei werden die Kooperation mit der Familie und den Leistungserbringern, die Mitarbeit der Familie, die Eignetheit der Hilfe, die bisherige Zielerreichung der Hilfe und Kosten/Nutzen-Aspekte bewertet. Auch die Zufriedenheit des Klientels wird während des Verfahrens über Kundenbefragungsbö-

gen nachgehalten. Die Teamkoordinatoren überprüfen die Verfahrensstandards bei der Fortschreibung der Hilfeplanverfahren.

Die Angaben werden einzelfallbezogen erhoben und bis auf die Nachhaltigkeit nicht zentral ausgewertet. Für eine Gesamtsicht der Ergebnisqualität und für die Messung der Zielerreichung sind noch Indikatoren erforderlich, die die Wirkung der Hilfen zur Erziehung insgesamt hinterfragen. Das fordert auch die EPSO II Studie, die die Stadt Essen zur Messung der Wirkung der Hilfen zur Erziehung in Auftrag gegeben hatte.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen (z.B. entsprechend der Empfehlungen der EPSO II Studie). Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Verfahrensstandards des Jugendamtes bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Ein speziell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes zugeschnittenes EDV-Verfahren unterstützt die Beschäftigten bei der Arbeit und sichert Fach- und Qualitätsstandards.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im ASD. Die Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich darstellen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Mitarbeitern zur Verfügung stehen.

Der ASD der **Stadt Essen** arbeitet nach einheitlichen Verfahrensstandards. Für die Durchführung der Hilfeplanverfahren gibt es Übersichten, in denen Zuständigkeiten, Fristen und Prozessabläufe konkret festgelegt sind. Für Schlüsselprozesse werden Ziele und Prozessschritte definiert und Standards festgeschrieben. In den Richtlinien sind verschiedene Vordrucke enthalten¹⁵.

Auch zum Thema Kinderschutz gibt es einen umfassenden Leitfaden¹⁶. Die Einhaltung von Qualitätsstandards wird durch einen Qualitätsbeauftragten sichergestellt, der in der zentralen Jugendhilfeplanung angegliedert ist. Im Bereich Kinderschutz gibt es einen Qualitätszirkel. Dieser tagt bedarfsorientiert etwa zehnmal pro Jahr. Die Abteilungsleitung und jede Bezirksstelle der Sozialen Dienste ist mit je einer Fachkraft dort vertreten.

Der ASD verwendet ein selbst entwickeltes EDV-Programm. Das hat den Vorteil, dass Anforderungen an das Programm individuell gestaltet werden können. Das Verfahren ermöglicht eine vollelektronische Aktenführung. Es sind verschiedene Vordrucke (Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren, Bewilligung, etc.) hinterlegt. Es gibt Vernetzungen mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) und eine Schnittstelle zum Finanzverfahren. Darüber hinaus ermöglicht das Verfahren die Fallsteuerung und bietet verschiedene Auswertungsmöglichkeiten. Das Software-Modul „Kindeswohlgefährdung“ ist im April 2018 in die Jugendamtssoftware integriert worden. Damit wird die Qualität der Arbeit erhöht und Anforderungen des Fachstandards sichergestellt. Durch Schulungen und Fortbildungen von Leitungen und Mitarbeitern werden aktuelle Arbeitsinhalte transportiert und fachlich aufbereitet.

Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Das Hilfeplanverfahren ist gut ausgestaltet.

¹⁵ Stadt Essen, Hilfeplanverfahren des Jugendamtes – Soziale Dienste – gem. § 36 SGB VIII, Auflage 2010

¹⁶ Stadt Essen, Kinderschutzkonzept 9/2016

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 wirtschaftlichen Auswirkungen sollten transparent sein.

Die **Stadt Essen** hat Verfahrensstandards für die Durchführung des Hilfeplanverfahrens festgelegt¹⁷. Wesentliche Eckpunkte des Hilfeplanverfahrens sind:

- Qualifizierung der Falleingangsphase durch Schulung der Mitarbeiter in sozialpädagogischer Diagnostik und Fallverstehen,
- Einbeziehung aller Beteiligten,
- Qualitätsstandards für die Entscheidungsfindung, die Betreuung und den Verselbständigungsprozess,
- Verstärkte Ressourcenorientierung,
- Wirkungsorientierung,
- Sozialpädagogische und fiskalische Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Die formalen Voraussetzungen der Hilfeplanung (Zuständigkeiten, Abläufe, Fristen, etc.) hat das Jugendamt der Stadt Essen in den Verfahrensstandards klar geregelt. Darüber hinaus müssen die Beschäftigten in den Hilfeplanverfahren nachvollziehbar dokumentieren, nach welchen Kriterien ein Anbieter ausgewählt wurde. Wirtschaftliche Aspekte werden hierbei durch die online basierte Darstellung der Fachleistungsstunden der Leistungsanbieter berücksichtigt. Hierdurch erlangen die Beschäftigten des Jugendamtes Kostentransparenz und ein gesteigertes Kostenbewusstsein für die Hilfen. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die Teamleitungen sichergestellt.

Die Verfahrensstandards zur Hilfeplanung schaffen eine gute Voraussetzung für einen transparenten gut gesteuerten Hilfeplanprozess.

¹⁷ Stadt Essen, Hilfeplanverfahren des Jugendamtes –Soziale Dienste – gem. § 36 SGB VIII, Stand 2010

→ 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

Durch die gezielte Akquise von Nachwuchskräften, ein gutes Einarbeitungsmanagement und eine intensive Begleitung begegnet die Stadt Essen dem vorherrschenden Fachkräftemangel. Vorhandenes Personal wird durch Fortbildungen und Schulungen qualifiziert.

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 eine Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Essen** hat ein Einarbeitungsmanagement. Für die Gewinnung neuer Beschäftigter besteht seit zehn Jahren eine Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen „uni meets practice“. Zwei Beschäftigte der Stadt Essen sind zur Universität abgeordnet und beraten und akquirieren dort Studenten. Die Studenten können im Jugendamt Praktika machen und Seminare besuchen. Es erfolgt eine intensive Begleitung. Zur gezielten Nachwuchs-Förderung bietet das Jugendamt für Absolventen des Studienganges „Soziale Arbeit“ ein einjähriges Trainee-Programm an. Das Trainee-Programm bildet den Übergang zwischen Ausbildung und Berufspraxis. Verschiedene Praxisfelder der sozialen Arbeit werden nähergebracht. Die Trainees erhalten eine intensive Begleitung mit Praxisanleitung über einen Mentor, regelmäßige Feedback-Gespräche und nehmen an einem speziellen Qualifizierungsprogramm teil. Bei den jährlich zwölf Trainee-Stellen liegt die Übernahmequote ins Jugendamt bei 80 bis 90 Prozent. Auch duale Studiengänge der sozialen Arbeit werden seit September 2018 in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Fließner in Düsseldorf angeboten. Zurzeit sind zwei Plätze besetzt; zwei weitere Plätze sind geplant.

Trotzdem spürt auch die Stadt Essen den Fachkräftemangel. Die Einarbeitung neuer Kräfte bindet beim ASD teilweise über Monate hinweg erhebliche personelle Ressourcen. In der ersten Zeit fehlt die volle Arbeitskraft der neuen Beschäftigten; die Arbeit muss auf die erfahrenen Kräfte verteilt werden und belastet diese zusätzlich.

Um Fachkräfte zu sichern, liegt der Fokus auf der Weiterentwicklung von Konzepten zur Personalgewinnung und zur Bindung von Beschäftigten. Zur Bindung des Personals setzt das Jugendamt auf gute Teamstrukturen und die qualitative Weiterentwicklung durch Fortbildungen und Schulungen. Das Wissensmanagement wird innerhalb der einzelnen Bezirke durch einen schriftlichen Fragekatalog an ausscheidende Beschäftigte sichergestellt. Darüber hinaus bieten die Verfahrensstandards der Stadt Essen mit Angaben zu den Abläufen und Zuständigkeiten und die im Jugendamtsverfahren hinterlegten Vordrucke Sicherheit für neues Personal.

Für die nachfolgenden Betrachtungen gelten folgende Verfahrensweisen: 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.

Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30,97	21,76	30,41	32,22	37,04	41,53	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	139	83	122	154	176	230	22

Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

→ Feststellung

Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Essen 2017 mit 1:31 Fällen leicht überschritten. 2019 sind zehn zusätzliche Stellen hinzugekommen. Aufgrund von Fallzahlensteigerungen liegt der Bearbeitungsschlüssel mit den zusätzlichen Stellen bei 1:30 Hilfeplanfällen und damit am Richtwert der gpaNRW.

Die gpaNRW hat für die Stellenausstattung des ASD einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Richtwert ist das Ergebnis von Personal- und Organisationsuntersuchungen in verschiedenen Jugendämtern unterschiedlicher Größenklassen in NRW. Hierbei stand die Frage im Vordergrund, bei welcher durchschnittlichen Fallbelastung die Anforderungen an die fachpolitisch und gesetzlich geforderte Qualität der Aufgabenwahrnehmung erfüllt und Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen optimal ausgesteuert werden können.

Der Richtwert misst die durchschnittlich zu erreichende Fallbelastung von Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je vollzeitverrechneter Stelle im ASD. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten, insbesondere Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII, 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII. Für Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstungszeiten) sollte der Anteil nicht über zehn Prozent liegen, weitere zehn Prozent entfallen auf einfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum. Der Richtwert bezieht sich ausschließlich auf die Hilfeplanverfahren, weil diese von den Abläufen bei den Städten vergleichbar sind. Sollte die individuelle prozentuale Aufteilung der Aufgabeninhalte von den Richtwerten der gpaNRW abweichen, ist eine eigene Stellenbemessung durchzuführen.

In 2017 wurden im Jugendamt der **Stadt Essen** 3.616 Hilfeplanfälle mit 116,75 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Der Bearbeitungsschlüssel liegt bei 1:31 Hilfeplanfällen.

Ab Februar 2019 sind sukzessive zehn zusätzliche Stellen im ASD hinzugekommen. Hierfür war insbesondere eine deutliche Zunahme an Meldungen von Kindeswohlgefährdungen und deutli-

che Fallsteigerungen bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ausschlaggebend¹⁸. Die neuen Stellen sind auf die Bezirksstellen des ASD verteilt worden. Sie werden zur Verkleinerung und Neuaufteilung der sozialräumlich strukturierten Sachgebiete genutzt und dienen damit der Entlastung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Unter Berücksichtigung der Stichtagswerte der erzieherischen Hilfen für das II. Quartal 2019 von 3.779 Hilfeplanfällen¹⁹ liegt der Bearbeitungsschlüssel bei 1:30 Hilfen und damit am Richtwert der gpaNRW.

Um die Zugangssteuerung im Bereich Kinderschutz zu intensivieren, findet seit Anfang 2018 die Beratung zum Kinderschutz durch die „insofern erfahrene Fachkraft (InsoFa)“ unabhängig vom ASD statt, um einen möglichst niederschweligen Zugang zu der Beratungsleistung zu ermöglichen. Es sind 0,7 Vollzeit-Stellen in der zentralen Jugendhilfeplanung angegliedert worden. Ziel der Beratung ist eine verbesserte Einschätzung für Melder, ob eine Kinderschutzgefährdung vorliegt. Die Beratungsleistungen werden gut angenommen (z.B. von Schulen, Ärzten, etc.). Außerhalb der Pflichtleistung durch das Jugendamt bieten auch freie Träger in eigener Zuständigkeit Kinderschutzberatungen an. Nach eigenen Angaben ist die Qualität der Meldungen auf einem hohen Niveau. Nur rund 23 Prozent der Kinderschutzmeldungen werden mit der Feststellung „kein Hilfebedarf“ abgeschlossen. In den Fällen, die nicht in ein Hilfeplanverfahren übergehen, ist zumindest ein präventiver Hilfebedarf z.B. Erziehungsberatung erforderlich²⁰.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte auf der Grundlage des individuellen Aufgabenspektrums Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben. Hierdurch kann das Jugendamt die Personalplanung besser steuern.

Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen positioniert sich bei der WiJu mit 1:139 Fällen in unmittelbarer Nähe zum Richtwert der gpaNRW von 1:140 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Sie sollte frühzeitig in den Prozess der Fallbearbeitung durch den ASD eingebunden werden, um die sachliche Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche zu prüfen. Ertragsmöglichkeiten, z.B. im Rahmen von Kostenerstattungen, sollten konsequent ausgeschöpft werden. Für die Stellenausstattung der WiJu hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle und damit im Vergleich unterhalb des Median von 154 Hilfeplanfällen. Für den Richtwert hat die gpaNRW keine prozentuale Aufteilung zu Arbeitsinhalten festgelegt. Der Personalrichtwert dient als grobe Orientierung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

¹⁸ Stadt Essen, Orga 51-10/Mehrstellen 2019/Vfg. Mehrstellen ASD 2019

¹⁹ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 2

²⁰ Stadt Essen, Vorlage zum Kinderschutz, Nr. 1036 aus 2018, Seite 5

In 2017 liegt der Bearbeitungsschlüssel im Jugendamt der **Stadt Essen** mit 3.616 Hilfeplanverfahren und 26,06 Vollzeit-Stellen bei 1:139 Hilfeplanfällen und damit in unmittelbarer Nähe zum Richtwert der gpaNRW. Aufgrund der gestiegenen Fallzahlen liegt der Bearbeitungsschlüssel 2019 bei gleichbleibenden Vollzeit-Stellen bei 145 Fällen je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter. Allerdings umfasst das individuelle Aufgabenspektrum der WiJu im Vergleich zu den anderen Städten nach Angaben der Stadt in Essen weitere Tätigkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte für die WiJu einen individuellen Richtwert für die Fallbearbeitung ermitteln und fortschreiben.

Personaleinsatz unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (UMA)

→ **Feststellung**

Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII.

In 2017 hat die **Stadt Essen** sechs Vollzeit-Stellen für die Betreuung der UMA eingesetzt. Bezogen auf die 442 UMA 2017 ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

Hilfeplanfälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Vollzeit-Stelle Fachdienst UMA 2017

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
73,67	18,18	32,93	38,95	47,89	97,50	21

Die Stadt Essen positioniert sich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der aktuell sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fallschlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Essen auf der Grundlage der Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Das Jugendamt sichert eine gute Fallsteuerung durch verbindliche Fristen zur Überprüfung der Hilfsangebote. Es fehlt noch eine Einschätzung der Beschäftigten zur Qualität der Arbeit der freien Träger.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Eine gute Fallsteuerung gewährleistet eine optimale Versorgung mit Hilfeleistungen und hält den Aufwand hierfür in einem angemessenen Rahmen. Zu einer guten Fallsteuerung gehört neben der fachlichen Zugangssteuerung auch die passende Auswahl des Leistungsanbieters und eine intensive Fallbegleitung.

Das Jugendamt der **Stadt Essen** arbeitet verstärkt mit den Ressourcen der Kinder, Jugendlichen und Familien, um wirkungsorientierte Hilfen festzulegen. Wie bereits dargestellt, arbeitet das Jugendamt im Bereich des Kinderschutzes aufgrund der Vielzahl der Meldungen bereits an einer intensiveren Zugangssteuerung. Die gpaNRW wird im weiteren Berichtsverlauf darstellen, dass die Falldichte des Jugendamtes – gerade bei den ambulanten Hilfen – zum Teil deutlich ansteigt. Deshalb sollte sich das Jugendamt generell folgende Fragen stellen:

- Bestehen genug zeitliche Kapazitäten des ASD für Beratungstätigkeiten oder werden Fälle zu ambulanten Fällen, weil entsprechende Zeiten nicht gegeben sind?
- Werden andere Einrichtungen, z.B. die Erziehungsberatung vorrangig in Anspruch genommen?
- Sind ausreichend sozialräumliche Ressourcen vorhanden, auf die ggfs. zurückgegriffen werden kann?
- Reichen die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Hilfen aus?

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte die Zugangssteuerung - gerade auch im Bereich der ambulanten Hilfen - hinterfragen.

Im Bereich der Hilfgewährung gelten Qualitätsstandards:

- Familienbezogene ambulante Hilfen sollten spätestens innerhalb von zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen sein. Innerhalb der ersten drei bis sechs Monate wird die gewährte Hilfe auf Teilerfolge überprüft. Eine engmaschige Begleitung soll dies sicherstellen. Nach sechs Wochen und nach drei Monaten werden Veränderungsprozesse reflektiert und dokumentiert. Spätestens nach einem halben Jahr muss eine abschließende Gesamtbewertung vorgenommen werden. Schon zu diesem Zeitpunkt soll nach Möglichkeit über die endgültige Laufzeit der Hilfe entschieden werden. Eine Hilfgewährung, die über einen Zeitraum von zwei Jahren hinausgeht, muss vom Teamkoordinator genehmigt werden.

- Bei stationären Hilfen ohne Rückkehroption ist nach drei Monaten im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen dauerhaften Hilfeerfolg gegeben sind. Danach erfolgt die Hilfeplanfortschreibung in halbjährlichen bis jährlichen Abständen, wenn keine flankierenden Hilfen erforderlich sind. Bei Unterbringungen mit Rückkehroption erfolgt die Fortschreibung quartalsweise.
- Bei der Herausnahme eines Kindes aus der elterlichen Umgebung muss innerhalb einer Clearingphase von drei Monaten geklärt sein, ob die Voraussetzungen für eine Rückführung zu den Eltern gegeben sind. Die Ziele sind so konkret wie möglich festzulegen. Überschreitet die Herausnahme eines Kleinkindes den zeitlichen Rahmen von drei Monaten, ist der Teamkoordinator zu informieren.
- Bei älteren Kindern oder Jugendlichen soll die Hilfestellung in einem Zeitraum von zwei Jahren abgeschlossen sein. In diesen Fällen erfolgt die Hilfeplanung quartalsweise. Hierbei werden die erreichten Ziele überprüft und neue Ziele festgelegt. Sollte die Hilfe nach zwei Jahren nicht abgeschlossen sein, ist ein erneutes Fachgespräch erforderlich.

Die Zusammenarbeit mit der WiJu ist im Vorfeld der Hilfen vorgeschrieben; insbesondere um Zuständigkeitsfragen zu klären. Die WiJu nimmt nicht an den Hilfeplanverfahren teil. Die Entscheidung über die notwendige Hilfeform wird ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten vom ASD getroffen. Die Beschäftigten sind allerdings für wirtschaftliche Aspekte sensibilisiert. Sofern es verschiedene Möglichkeiten von Hilfeformen gibt, wird die günstigste Hilfe genommen. Zudem ist durch die frühzeitige Einbindung der Teamkoordinatoren in Entscheidungsprozesse neben der fachlichen Qualitätssicherung auch die Berücksichtigung fiskalischer Aspekte gegeben. Da die Bezirksleitungen außerdem die Budgetverteilung und damit die Verantwortung der Mittelverwaltung haben, ist eine wirtschaftliche Verfahrensweise bei allen Beteiligten impliziert.

Ein wesentlicher Bestandteil der Hilfeplangespräche sind die Statusberichte der Leistungsanbieter. Sie beschreiben den Verlauf der Hilfe aus ihrer Sicht und geben Anhaltspunkte für die weitere Hilfeplanung. Der Entwicklungsbericht ist als verpflichtende Grundlage vier Wochen vor einem Hilfeplangespräch vom Leistungsträger vorzulegen. Um die Qualität der Leistungen sicherzustellen finden jährlich Qualitätsdialoge mit allen Leistungsanbietern statt. Darüber hinaus arbeitet das Jugendamt mit einem Kundenzufriedenheitsbogen, um die älteren Kinder, Jugendlichen, jungen Volljährigen und ihre Familien stärker zu beteiligen. Der Bogen wird den Beteiligten vier Wochen vor dem Hilfeplangespräch zugesandt.

Die Angebotssituation von freien Trägern für ambulante Hilfen ist nach Aussage der Stadt Essen gut ausgeprägt. Mit den Leistungsträgern wurden Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII geschlossen. Es liegt ein Anbieterverzeichnis mit Leistungen und Preisen vor. Die Stadt Essen kann unter verschiedenen Angeboten bedarfsgenau nach wirtschaftlichen Maßstäben auswählen.

Bei den stationären Hilfen besteht noch Bedarf an Pflegefamilien. Bei der Unterbringung von Kindern in Heimeinrichtungen geht die Stadt Essen neue Wege. Die unterzubringenden Fälle werden anonymisiert mit ihrem Anforderungsprofil in ein online-basiertes Verfahren gestellt, auf das die Träger Zugriff haben. Die Träger können hier ihr Interesse an der Übernahme des Falles bekunden. Wenn ein Träger länger kein Kind oder Jugendlichen wählt, ist das für die Stadt

Essen ein Indiz dafür, dass der Träger sein Konzept umstellen muss, um bedarfsgerecht zu agieren.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Zusammenarbeit mit den Trägern bewerten. Durch eine zentrale Sammlung der Bewertungen kann eine Klassifizierung der Einrichtungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdialoge mit den Anbietern eingebracht werden.

Eine Bewertung kann anhand von Kriterien wie der Zusammenarbeit (Erreichbarkeit, Information zum Fallverlauf, Kooperation) und der Einschätzung der fachlichen Arbeit (fachliche Kompetenz, Partizipation/Beteiligung der Adressaten, Stringenz der Zielverfolgung) erfolgen. Darüber hinaus hilft eine trägerbezogene Darstellung von Abbruchquoten oder Verweildauern, die Qualität der Arbeit zu beurteilen. Hierdurch können Aussagen zur Effizienz der Arbeit getroffen werden.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

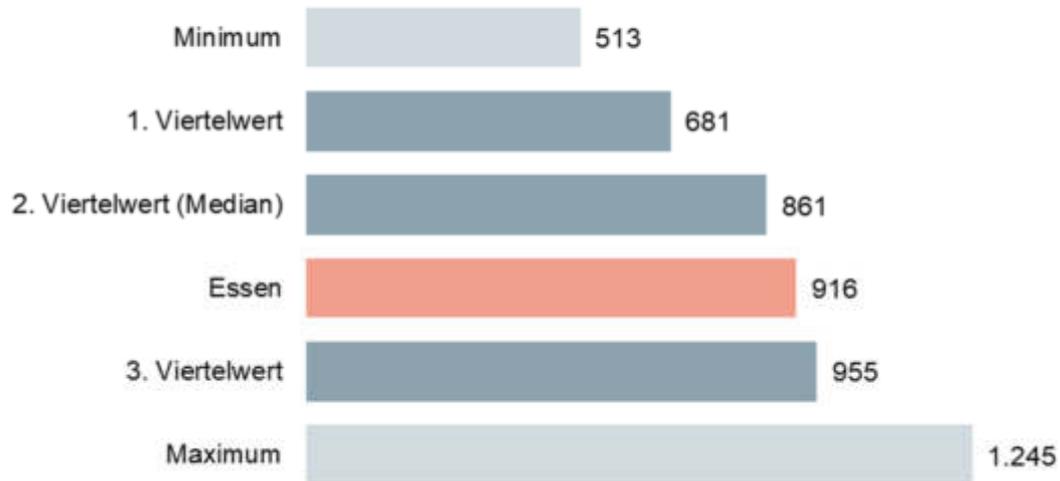
Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner liegt in der Stadt Essen bei nachteiligen strukturellen Rahmenbedingungen über dem Median. Der Fehlbetrag wird aufgrund von Fallzahlensteigerungen im ambulanten Bereich künftig weiter ansteigen.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten. Der Fehlbetrag stellt den Aufwand der Hilfen zur Erziehung abzüglich der Erträge dar. Er beinhaltet das Ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Hierbei ist das Ordentliche Ergebnis nicht mit dem Ergebnis der Produktgruppe 1.06.03.01 – Soziale Leistungen zur Förderung junger Menschen/Familien der **Stadt Essen** gleichzusetzen, weil die gpaNRW für ihre Prüfung teilweise andere Inhalte zu Grunde legt. Beispielsweise sind in dem Vergleich der gpaNRW die Hilfen des Zweiten Abschnittes – Förderung der Erziehung in der Familie §§ 16 – 21 SGB VIII nicht enthalten. Auch die Hilfen für junge Straftäter, die Elternbildung und die Stadtteilarbeit sind nicht Inhalt der Prüfung. Insofern weichen die nachfolgenden Darstellungen von dem Haushalt der Stadt Essen ab. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zugeordnet.

Für das Vergleichsjahr 2017 liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in Essen bei 100.563.875 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins Verhältnis zu den 109.801 Jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre.

Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



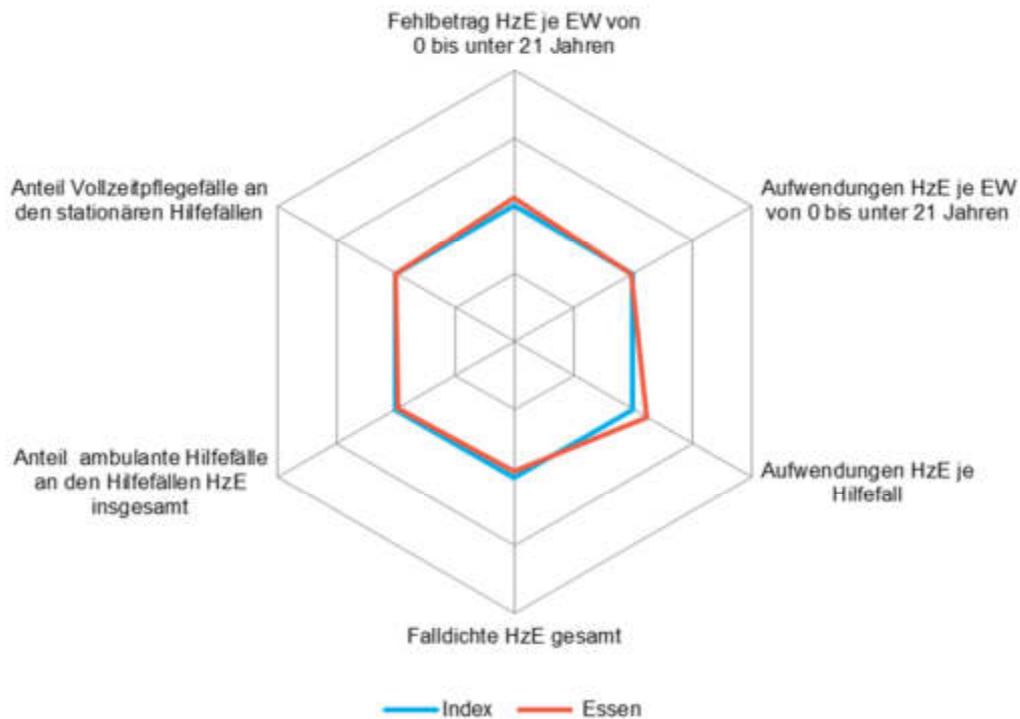
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



Bei nachteiligen strukturellen Rahmenbedingungen (siehe Berichtsteil Strukturen) liegt der Fehlbetrag über dem Median.

Der Fehlbetrag HzE wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet diese Faktoren 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 im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt 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 Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2017 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Jugendeinwohner beziehen sich auf die Transferaufwendungen an die freien Träger. Bei einem geringeren Anteil an Jugendeinwohnern liegen die Aufwendungen unter dem Median. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die Stadt Essen hat zwar pro Hilfefall – insbesondere im stationären Bereich - deutlich höhere Aufwendungen. Das steht aber in Zusammenhang mit einer niedrigeren Falldichte. Das Jugendamt hat weniger Fälle, die allerdings zeit- und kostenintensiver sind und somit den finanziellen Aufwand pro Fall erhöhen.

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.

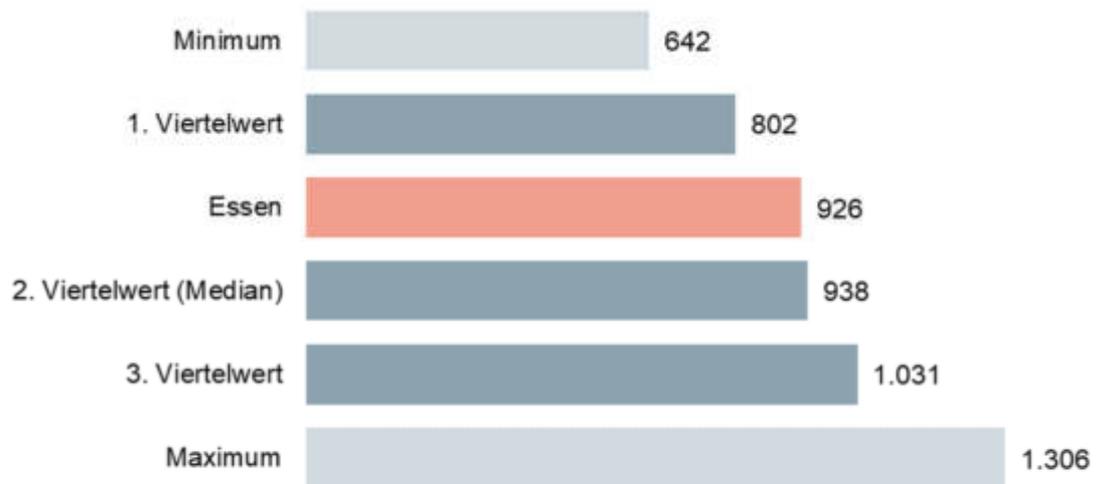
Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Essen** hat im Zeitvergleich folgende Aufwendungen für Transferleistungen:

2013	2014	2015	2016	2017
67.169.713	67.634.665	71.592.923	91.763.322	101.693.989

Die Aufwendungen steigen insbesondere durch die UMA im Zeitvergleich deutlich an.

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

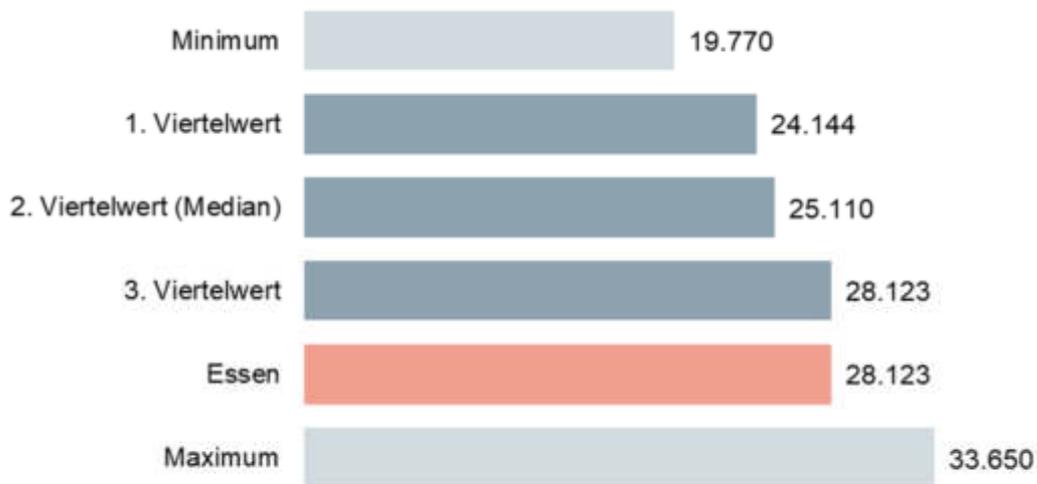


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Transferaufwendungen an die freien Träger liegen bei einem geringeren Anteil an Jugend-einwohnern unter dem Median. Das ist positiv zu sehen und begünstigt den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



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



Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Helfefall. Ausschlaggebend für die hohe Kennzahl sind insbesondere erhöhte Aufwendungen bei den stationären Hilfen.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Helfefall	12.230	6.372	10.439	12.154	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Helfefall	46.196	32.665	38.472	40.790	43.478	47.769	21

Während die Aufwendungen für ambulante Hilfen nur leicht über dem Median liegen, tendieren die Aufwendungen für stationäre Hilfen Richtung Maximum. Das steht in Zusammenhang mit einer niedrigeren Falldichte (siehe nachfolgender Berichtsteil). Das Jugendamt hat insbesondere in kostenintensiven stationären Hilfen wie der Heimunterbringung weniger Fälle; diese sind aber schwieriger und zeitintensiver und kosten deshalb deutlich mehr.

In Zusammenhang von niedriger Falldichte und hohen Transferaufwendungen je Hilfefall liegen die Transferaufwendungen je Jugendeinwohner insgesamt noch unter dem Median der Vergleichsstädte.

Falldichte

→ Feststellung

Die Falldichte liegt 2017 noch unterhalb des Median und wirkt somit positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Allerdings steigen die Hilfefälle 2019 deutlich an, so dass von einer Verschlechterung des Fehlbetrages auszugehen ist.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung nicht zu belasten.

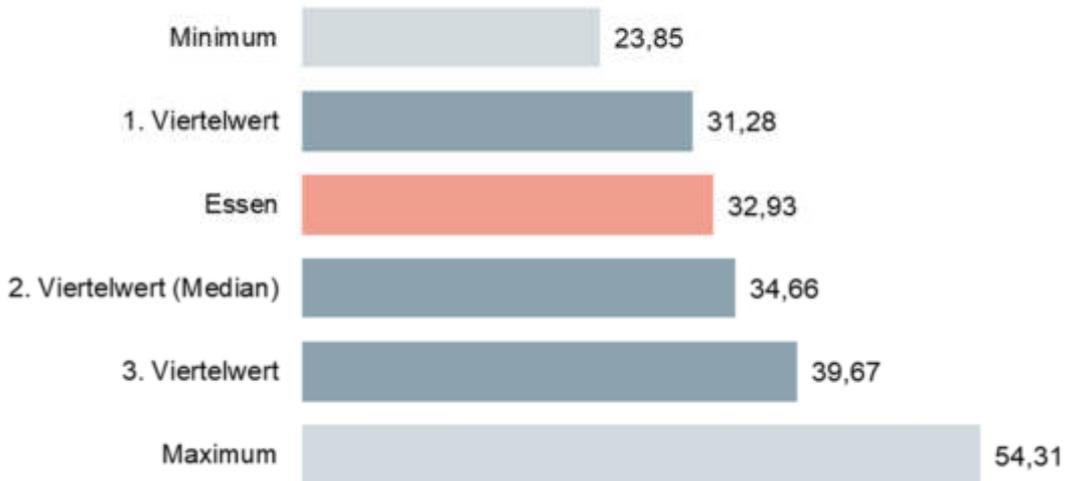
Bei der **Stadt Essen** zeigt sich im Zeitvergleich folgende Entwicklung der Hilfen:

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017
ambulante Hilfen	1.445	1.455	1.499	1.685	1.924
stationäre Hilfen	1.437	1.415	1.434	1.558	1.692
Hilfen insgesamt	2.882	2.870	2.933	3.243	3.616

Die ambulanten Hilfen sind im Eckjahresvergleich um 33 Prozent gestiegen; die stationären Hilfen – insbesondere bedingt durch die UMA - um rund 25 Prozent.

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



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



Die niedrige Falldichte wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Im Vergleich zur letzten Prüfung ist die Falldichte allerdings deutlich angestiegen. 2011 lag die Falldichte noch bei 23,30 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch künftig wird die Falldichte weiter ansteigen. Laut Controllingbericht des Jugendamtes lagen die Fallzahlen für das II. Quartal 2019 bei 3.779 Hilfen. Hierbei bezieht sich die Fallzahlensteigerung in erster Linie auf ambulante Jugendhilfemaßnahmen an Schulen²¹. Hierauf wird im weiteren Berichtsverlauf unter der Überschrift „flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII“ noch gesondert eingegangen.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

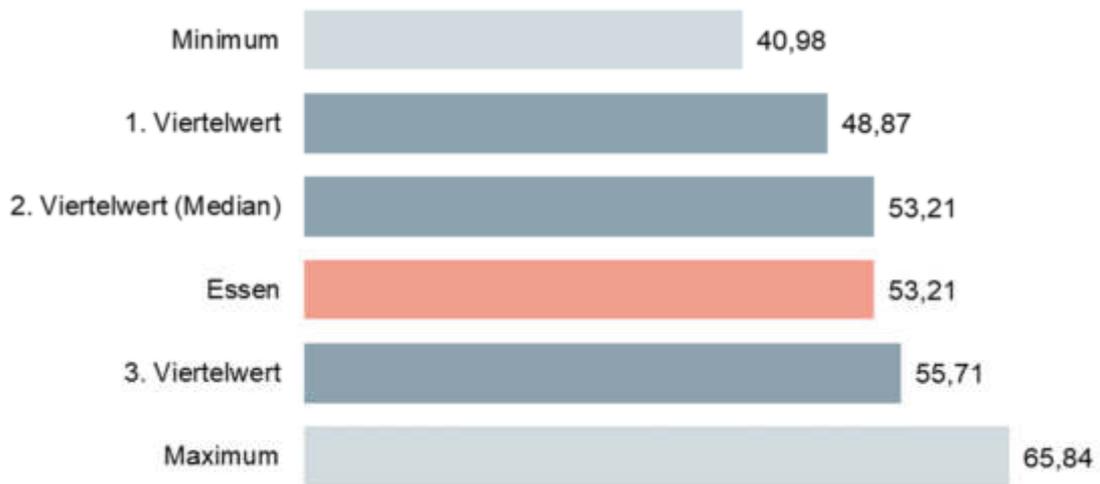
Bei dem Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Gesamtfällen stellt die Stadt Essen den Median. Der Anteil wird künftig weiter ansteigen. Das ist nicht nur positiv zu sehen, weil auch die Falldichte insgesamt weiter steigt.

²¹ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 5

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen an den Gesamthilfen ist positiv zu sehen, wenn die Hilfen tatsächlich notwendig sind und kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

In 2017 waren 1.924 der insgesamt 3.616 Hilfeplanfälle der **Stadt Essen** ambulante Fälle.

Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



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



Die Stadt Essen stellt den Median. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich der Anteil ambulanter Hilfen deutlich erhöht. In 2011 lag der Anteil der ambulanten Hilfen noch bei 45 Prozent. Das steht einerseits in Zusammenhang mit dem Ausbau der niederschweligen Hilfen. Hierdurch kommen mehr Fälle früher in den Fokus und können ambulant versorgt werden. Darüber hinaus spielen auch die steigenden Kinderschutzfälle eine Rolle.

Künftig erhöht sich der Anteil der ambulanten Hilfen durch die bereits benannten Fallzahlensteigerungen. Die stationären Hilfen sinken laut Controllingbericht des Jugendamtes minimal²². Die Stadt Essen ermittelt für das II. Quartal 2019 einen Anteil ambulanter Hilfen von 53,80 Prozent²³.

²² Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 2

²³ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 6

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen

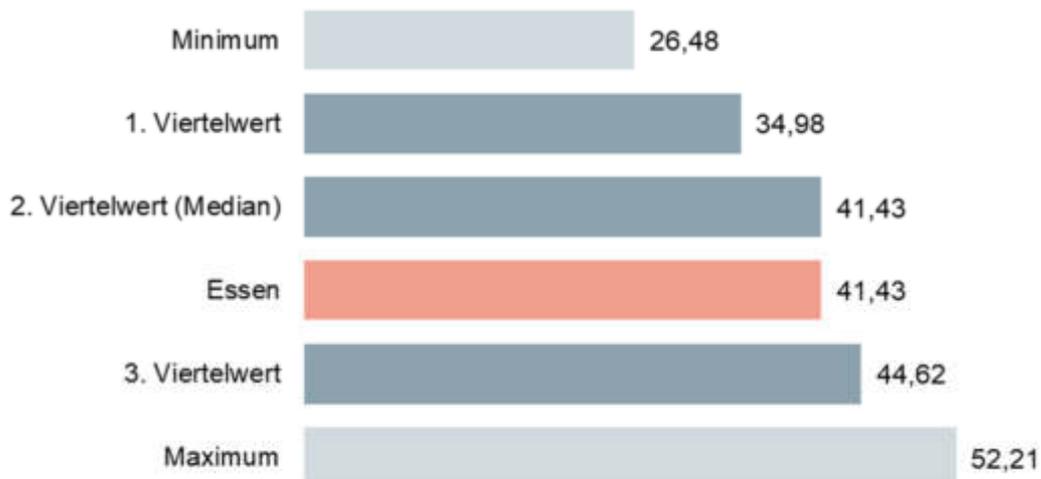
→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt im Median. Hierbei hat die Stadt Essen weniger stationäre Hilfen als andere Städte. Das ist positiv zu sehen und wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weist eine steigende Tendenz auf.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet deutlich weniger als andere stationäre Hilfen.

In 2017 waren 701 der 1.692 stationären Hilfeplanfälle in der **Stadt Essen** Vollzeitpflegefälle.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfenfällen in Prozent 2017



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



Die Stadt Essen stellt auch hier den Median. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2011) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen noch bei 45 Prozent. Der Anteil hat sich durch die UMA verringert. Viele UMA werden in Heimeinrichtungen untergebracht, weil geeignete Pflegefamilien fehlen. 2017 lag der Anteil der UMA in Heimeinrichtungen in Essen bei

20 Prozent; der Anteil von UMA in Pflegefamilien bei drei Prozent. Viele Städte haben mit der gleichen Problematik zu kämpfen.

Laut Controlling-Bericht des Jugendamtes steigt der Anteil der Vollzeitpflege an der stationären Unterbringung für das II. Quartal 2019 auf 42,10 Prozent²⁴. Es konnten mehr junge Volljährige in Pflegefamilien untergebracht werden. Das ist positiv zu sehen. Gleichzeitig sinken die stationären Hilfen in geringem Umfang, so dass der Anteil der Vollzeitpflege steigt.

Die gpaNRW geht im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend auf die Vollzeitpflege und auf die weiteren stationären Hilfen ein.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen erzieherischen Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den kreisfreien Städten interkommunal verglichen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

Die 3.616 Hilfeplanfälle des Jahres 2017 verteilen sich in der **Stadt Essen** wie folgt auf die Einzelhilfen:

²⁴ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 15

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2017

Hilfeart	Anzahl der Fälle	Anteil in Prozent	Bemerkung
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	1.372	38	Inklusive Erziehungsbeistandschaft und Sozialpädagogischer Familienhilfe.
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0	Die gpaNRW zählt nur Fälle mit Hilfeplanverfahren.
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	166	5	
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	0	0	In § 27 enthalten.
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	0	0	In § 27 enthalten.
Tagesgruppe § 32 – ambulant	81	2	
Vollzeitpflege § 33 - stationär	701	19	
Heimunterbringung § 34 – stationär	598	17	
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 ambulant	6	0	Prozentual ermittelt.
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 stationär	27	1	Prozentual ermittelt.
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	291	8	
Eingliederungshilfe § 35 a - stationär	122	3	
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	8	0	
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	244	7	
gesamt	3.616	100	

Die Vergleichbarkeit der Einzelhilfen wird in Essen durch eine abweichende Zuordnungssystematik erschwert. Die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe sind den flexiblen ambulanten Hilfen zugeordnet. Hierdurch ergeben sich Verschiebungen im interkommunalen Vergleich bei der Falldichte und den Aufwendungen je Hilfefall. Insofern kann der interkommunale Vergleich in diesen Einzelhilfen nur eine grobe Standortbestimmung für die Stadt Essen darstellen.

Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW eine differenzierte Unterteilung der Einzelhilfen nach Paragraphen, um möglichst dezidierte Handlungsansätze aus den Einzelhilfen zu gewinnen. Eine weitere Differenzierung von Einzelhilfen ist aber von der Stadt Essen in der Vergangenheit bereits diskutiert und als nicht steuerungsrelevant erachtet worden. Gerade im Bereich der flexiblen Hilfen profitiert das Jugendamt von dem gleitenden Übergang der Einzelhilfen. Aus dem vorhandenen Portfolio der Hilfen kann die jeweils passgenaue Hilfe herausgesucht werden, ohne das zeitintensiver Verwaltungsaufwand für eine neue Fallzuordnung erforderlich ist. Bei der Sozialpädagogischen Einzelbetreuung hat das Jugendamt bislang wegen der konstant niedrigen Fallzahl im ambulanten Bereich auf eine weiterführende Unterteilung verzichtet.

Die gpaNRW geht nachfolgend vertiefend auf einzelne relevante Hilfearten ein.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Essen rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den flexiblen ambulanten Hilfen zu. Bei erhöhter Falldichte durch die zusammengefassten Hilfearten liegen die Aufwendungen je Hilfefall etwas über dem Median.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die Hilfen nach § 27 beinhalten in der **Stadt Essen** auch die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017
1.131	1.137	1.171	1.292	1.372

Insbesondere 2016 und 2017 ist ein deutlicher Anstieg der flexiblen Hilfen zu verzeichnen. Die UMA stehen hiermit nicht in originärem Zusammenhang, weil diese wegen fehlender Verselbstständigung vorwiegend stationär untergebracht werden. In 2017 waren nur zwölf UMA in flexiblen ambulanten Hilfen untergebracht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die steigende Zahl der Kinderschutzfälle hierfür ausschlaggebend ist.

Flexible erzieherische Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	12,50	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Die Stadt Essen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Falldichte im Bereich der flexiblen erzieherischen Hilfen. Hier wirkt sich aus, dass die Stadt Essen die Erziehungsbeistandschaft (§ 30) und die Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31) den flexiblen erzieherischen Hilfen zuordnet.

Laut Controllingbericht des Jugendamtes hat sich die Anzahl der Fälle im II. Quartal 2019 bei den flexiblen Hilfen insbesondere im Bereich der Jugendhilfemaßnahmen an Schulen deutlich erhöht. Während zum Stichtag 31. Dezember 2018 noch 65 Fälle in dem Bereich zu verzeichnen waren, steigt die Zahl im II. Quartal 2019 auf 287 Fälle²⁵. Grund für die deutliche Steigerung ist eine vergabekonforme Umstrukturierung der Hilfe. Durch die Hilfen werden Grundschulkindern unterstützt, die im Schulalltag verhaltensauffällig sind. Auch an den Erziehungs-

²⁵ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 5

kompetenzen der Eltern wird gearbeitet. Hierbei erfolgt eine enge Kooperation zwischen der Schule, dem Jugendamt und den Trägern.

→ **Empfehlung**

Die Wirkung der Jugendhilfemaßnahmen an Schulen sollte langfristig nachgehalten werden, damit das Jugendamt später Aussagen zur Effizienz des Arbeitseinsatzes treffen kann.

Aufwand je Fall flexible Hilfen im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
11.104	11.561	11.943	11.385	10.284

Der Aufwand je Fall sinkt 2017, weil die Fallzahlen in stärkerem Umfang steigen als die Aufwendungen.

Aufwendungen Flexible erzieherische Hilfen je Fall nach § 27 Abs. 2 SGB in Euro 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall	10.284	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

Die Stadt Essen hat etwas mehr Aufwendungen für die flexiblen Hilfen als der Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die soziale Gruppenarbeit hat in Essen eine hohe Falldichte, weil nicht alle Städte diese Hilfeform ausweisen.

Die soziale Gruppenarbeit soll älteren Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen. Ziel ist das soziale Lernen in der Gruppe.

Die **Stadt Essen** hat die soziale Gruppenarbeit in den letzten Jahren verstärkt ausgebaut. Fallzahlen werden erst seit 2017 erhoben. Es wurde ein neues Modell entwickelt, bei dem nicht nur die Kinder im Fokus stehen, sondern auch die Eltern, die Schule und das Umfeld. Das neue Modell ist somit weitreichender als die „normale“ Soziale Gruppenarbeit. Es wurde in allen Bezirken aufgegriffen und umgesetzt. Hierfür wurden Kooperationsprojekte mit Schulen an 18 Standorten vereinbart. In den Gruppen werden Kinder und Jugendliche mit sozialen Auffälligkeiten und erzieherischen Defiziten inklusive Elternarbeit betreut. Die Auswahl der Kinder und die

Prozessbegleitung erfolgt in enger Abstimmung zwischen ASD, Schule und dem jeweiligen Anbieter²⁶. Die Hilfeform wird gut angenommen.

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,51	0,00	0,07	0,59	0,97	1,51	18

Die Falldichte ist in Essen im interkommunalen Vergleich insbesondere deshalb hoch, weil nicht alle Städte diese Hilfeform anbieten. Die Hilfefälle weisen laut Controllingdaten des Jugendamtes eine steigende Tendenz auf²⁷.

Ein interkommunaler Vergleich der Aufwendungen je Hilfefall kann an dieser Stelle nicht erfolgen, weil die Stadt Essen die Aufwendungen für die Soziale Gruppenarbeit erst seit Mitte 2017 durch die verstärkte Inanspruchnahme der Hilfe differenziert erhebt.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Bei unterdurchschnittlicher Falldichte liegen die Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege über dem Median. Beides wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.

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. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein.

Ein hoher Anteil an Fällen in Vollzeitpflege wirkt positiv, wenn dadurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können.

Die **Stadt Essen** unterscheidet zwischen drei Betreuungsformen in der Vollzeitpflege:

- Familiäre Bereitschaftsbetreuung (FBB),
- Vollzeitpflege,
- Erziehungsstellen.

Bei der FBB werden Kinder in akuten Notsituationen aufgenommen. Die Verweildauer soll nicht länger als drei Monate betragen. In dieser Zeit wird entschieden, ob das Pflegekind in eine Vollzeitpflege vermittelt wird oder in den elterlichen Haushalt zurückkehrt.

²⁶ KGSt-IKO-Netz, Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter, Kennzahlenvergleich 2012, Seite 60, Umsteuerung der ambulanten Hilfen

²⁷ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 5

Die Vollzeitpflege ist auf eine langjährige oder auch dauerhafte Betreuung ausgelegt. Es werden in erster Linie Säuglinge, Klein- und Schulkinder untergebracht.

Die Erziehungsstellen sind eine besonders intensive Form der Vollzeitpflege. Hier sind qualifizierte und professionell tätige Pflegepersonen beschäftigt, die Kinder oder Jugendliche mit erheblichen Auffälligkeiten, Entwicklungsrückständen oder Behinderungen aufnehmen. Der Verbleib ist langfristig oder dauerhaft angelegt.

Es gibt unterschiedliche Verfahrensweisen bei den kreisfreien Städten. Viele Städte haben einen eigenen Pflegekinderdienst; es werden aber auch oftmals freie Träger mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt. Die **Stadt Essen** hat sowohl einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) als auch freie Träger, die in dem Bereich tätig sind. Der PKD ist nach Stadtbezirken aufgeteilt. In den Stadtteilen dienen jeweils zwei Personen als Ansprechpartner. In Hilfeplanverfahren, in denen Kinder unter acht Jahren betreut werden, ist der Pflegekinderdienst (PKD) immer bei den Hilfeplankonferenzen anwesend. An die Eignungsprüfung der Pflegefamilien werden hohe Maßstäbe gesetzt. Es werden verschiedene Rahmenfaktoren wie Straffälligkeit, Lebensumfeld, Gesundheit, etc. untersucht. Anforderungs- und Befähigungsprofil werden intensiv abgeglichen.

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

Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017
663	685	674	697	701

Wie bereits ausgeführt ist die Unterbringung von UMA in Pflegefamilien eher schwierig, so dass nur ein geringer Anteil der UMA in Vollzeitpflege betreut wird (2017 - drei Prozent).

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,38	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Nach Aussage der Stadt Essen besteht derzeit noch Bedarf an Pflegefamilien. Hierfür wird jede Möglichkeit genutzt (Zeitung, Radio, Werbeträger, Broschüren, etc.). Das Jugendamt hat es sich zum Ziel gesetzt, die Vollzeitpflege ab 2020 um 15 Fälle pro Jahr zu steigern. Es ist eine personelle Aufstockung des Pflegekinderdienstes geplant.

Aufwand je Fall Vollzeitpflege im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
12.564	13.477	13.899	14.582	15.983

Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall	15.983	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

Die Aufwendungen liegen über dem Median; sind aber im Kontext zu den deutlich höheren Aufwendungen für eine Heimunterbringung in Essen von durchschnittlich 63.644 Euro (siehe nachfolgender Berichtsteil „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII“) zu sehen.

Das Jugendamt der Stadt Essen richtet sich bei der Leistungsgewährung an Pflegeeltern grundsätzlich nach den Richtlinien des Landesjugendamtes. Allerdings werden die dort festgelegten Aufwendungen nach Aussage der Jugendamtsleitung künftig nicht mehr ausreichen. Beispielsweise hat ein Dachverband für den Pflegekinderdienst aus einer anderen Stadt seinen Einzugsbereich auf die Stadt Essen ausgedehnt. Hier werden Pflegeeltern reguläre Beschäftigungsverhältnisse mit guten Konditionen wie beispielsweise der Altersvorsorge angeboten. Insofern tritt eine Konkurrenzsituation zur Stadt Essen ein. 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.

→ Empfehlung

Um genauere Informationen zu der Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort zu erhalten, sollte das Jugendamt Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch differenziert erfassen. Hierdurch lassen sich genauere Informationen zu der „Fremdbesetzung“ von Pflegefamilien ableiten. Ggfs. muss das Jugendamt hieraus neue Handlungsansätze ableiten.

Positiv ist zu sehen, dass die Stadt Essen einen hohen Anteil von Vollzeitpflegefällen mit einer Verweildauer über 36 Monate hat. Der Anteil liegt in Essen bei 63 Prozent, der Median der Vergleichsstädte bei 24 Prozent. Das ermöglicht Rückschlüsse auf eine gute Betreuung der Pflegefamilien.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt der Stadt Essen im Vergleich höhere Aufwendungen für die Heimunterbringung. Ein Grund hierfür ist die längere Verweildauer. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen aktuell rückläufig sind.

Bei der Heimerziehung werden Kinder und Jugendliche Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimunterbringungen sehr kostenintensiv sind, sollte der Umfang der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden.

Wie bereits im Berichtsteil „Fallsteuerung“ dargestellt, schafft die **Stadt Essen** eine transparente Situation für die freien Träger, indem Fälle für eine Heimunterbringung anonymisiert mit ihrem

jeweiligen Anforderungsprofil in ein online-basiertes Verfahren gestellt werden, auf welches die Träger Zugriff haben.

Der Anteil der Heimunterbringung an allen Hilfen liegt in der Stadt Essen bei 17 Prozent. Werden nur die stationären Hilfen betrachtet, liegt der Anteil der Heimerziehung an allen stationären Hilfen bei rund 35 Prozent. Das liegt unter dem Median von 42 Prozent. Die Stadt Essen leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017
Hilfefälle	538	494	510	576	598
Davon Hilfefälle UMA	-	-	38	89	122
Anteil UMA in Prozent	-	-	7,45	15,45	20,40

Die Hilfefälle steigen insbesondere durch die UMA. Der Median für den Anteil der Betreuung von UMA im Heim liegt 2017 bei 23 Prozent. Essen hat somit etwas weniger UMA in der Heimerziehung als andere Städte. Die originären Fälle in Heimerziehung sind rückläufig, weil die UMA-Zahlen in Heimeinrichtungen in stärkerem Umfang steigen als die Fallzahlen insgesamt. Aktuell sinken die UMA-Zahlen in Essen wieder. Hierdurch reduziert sich die Zahl der Heimunterbringungen nach den Controlling-Daten des Jugendamtes Stand II. Quartal 2019 auf 572 Fälle²⁸.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,45	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Stadt Essen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte. Das ist positiv zu sehen.

Die Aufwendungen pro Fall steigen im Zeitvergleich deutlich an:

Aufwand je Fall Heimerziehung im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
56.080	58.084	59.449	61.737	63.644

Im Eckjahresvergleich 2013/2017 liegt die Steigerung bei 13 Prozent.

²⁸ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 8

Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen je Hilfefall mit 1.197 Euro pro Fall über dem Median:

Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall	63.644	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21

Die Stadt Essen hat bei niedriger Falldichte viele schwierige und kostenintensive Fälle in der Betreuung. Diese haben zudem eine längere Verweildauer. Das bestätigt auch der nachfolgende Vergleich. Der Anteil der Fälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten liegt in Essen im Vergleich zum Median mehr als doppelt so hoch.

Verweildauer in Heimerziehung in Prozent 2017

Zeiten	Essen	Median
Bis 12 Monate	39,49	59,56
Von 12 bis 24 Monate	22,39	21,31
Von 24 bis 36 Monate	12,65	7,74
Über 36 Monate	25,47	11,86

Grundsätzlich sollen die Kinder und Jugendlichen in Essener Heimeinrichtungen bleiben, um die Rückführungschancen zu erhöhen. Das ist nach Angaben des Jugendamtes bei ca. 80 bis 90 Prozent der Fälle möglich. In 2017 konnten rund 15 Prozent der Fälle in ihre Herkunftsfamilien zurückgeführt werden. Damit liegt die Stadt Essen im Median. In 20 Prozent der Fälle ist die Hilfe unplanmäßig beendet worden; der Median liegt bei 18 Prozent.

→ Empfehlung

Die Träger sollten dazu angehalten werden, ihre Konzepte und Arbeitsweisen so zu gestalten, dass noch mehr Kinder und Jugendliche in Essener Einrichtungen verbleiben können. Verweildauern und Abbruchquoten sollten trägerbezogen fortgeschrieben werden, um individuelle Steuerungsansätze zu gewinnen und Aussagen zu der Wirkung der Hilfen abzuleiten. Die Heimpflegefälle sollten aufgrund des hohen Aufwandes pro Fall in das aufzubauende IKS und die damit verbundenen stichprobenhaften Prüfungen aufgenommen werden.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Bei niedriger Falldichte hat die Stadt Essen die höchsten Aufwendungen für die Eingliederungshilfe je Hilfefall. Insbesondere die ambulanten Hilfen sind vergleichsweise teuer. Es werden künftig deutliche Fallsteigerungen erwartet.

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 auf Eingliederungshilfe soll 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. Erst anschließend entscheidet die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Das Vorliegen einer Störung der seelischen Gesundheit ist in der **Stadt Essen** durch einen approbierten Psychotherapeuten des Jugendpsychologischen Institutes Essen (JPI) zu prüfen. Danach entscheiden die sozialpädagogischen Fachkräfte im Jugendamt über die Teilhabebeeinträchtigung. Dies geschieht im gemeinsamen Fachgespräch mit den Beschäftigten des JPI. Das Jugendamt Essen hat bislang keinen eigenen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche eingerichtet. Zwar sind Verfahrensstandards zu den Fällen nach § 35 a in den Richtlinien zum Hilfeplanverfahren hinterlegt, dennoch handelt es sich hier um ein sehr komplexes Themengebiet, das gebündeltes Spezialwissen erfordert.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 35a in folgendem Umfang:

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017
ambulante Eingliederungshilfe	149	171	193	254	291
stationäre Eingliederungshilfe	144	146	137	122	122
Hilfen insgesamt	293	317	330	376	413

Die Fallzahlen steigen im Eckjahresvergleich um rund 41 Prozent. Der Schwerpunkt der Eingliederungshilfe liegt mit rund 70 Prozent in 2017 bei den ambulanten Fällen. Während die stationären Fälle in 2016 rückläufig waren und 2017 stagnieren, steigen die ambulanten Fälle an. Auch für das II. Quartal 2019 erfolgt eine Steigerung. Die ambulante Eingliederungshilfe erhöht sich auf 388 Fälle; die stationären Hilfen steigen auf 144 Fälle²⁹. Darüber hinaus erwartet das Jugendamt durch die Auswirkungen des Teilhabeverfahrensgesetzes auf die Einbindung des ASD auch weiterhin einen erheblichen Zuwachs der Fälle.

Im interkommunalen Vergleich 2017 positioniert sich das Jugendamt bei der Falldichte allerdings noch unter dem Median der Vergleichsstädte:

²⁹ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seiten 5 und 8

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	3,76	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Hierbei steigen die Aufwendungen im Zeitvergleich an:

Aufwand je Fall Eingliederungshilfe im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
27.833	28.681	34.032	32.572	32.686

Nach einem vergleichsweise deutlichen Anstieg der Aufwendungen in 2015 – insbesondere im ambulanten Bereich - sinken die Aufwendungen 2016 durch steigende Fallzahlen verbunden mit rückläufigen Aufwendungen.

Aufwendungen Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall	32.686	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall	18.553	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall	66.395	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Die Stadt Essen stellt den Maximumwert bei den Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall. Während die stationären Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median liegen, sind die ambulanten Hilfen überdurchschnittlich teuer. Durch den höheren Anteil der ambulanten Hilfen wirkt sich das entsprechend aus.

Auch hier kann ein Grund die längere Verweildauer sein. Mit einem Anteil von rund 40 Prozent hat die Stadt Essen im Vergleich zum Median doppelt so viele Eingliederungshilfen über 36 Monate in der Betreuung. Auch das kann in Zusammenhang mit der geringen Falldichte stehen. Es werden im Vergleich weniger Fälle betreut, die aber schwieriger und kostenintensiver sind und eine längere Begleitung brauchen.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte einrichten, um dem komplexen Spezialwissen, den zu erwartenden Fallzahlensteigerungen und den hohen Aufwendungen in diesem Bereich gerecht zu werden.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt im Vergleich hohe Aufwendungen für junge Volljährige. Die jungen Volljährigen werden fast ausschließlich stationär betreut. Hierbei haben die UMA mit einem Anteil von 53 Prozent an den stationären Hilfen einen hohen Anteil.

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.

In der **Stadt Essen** entfallen rund sieben Prozent der Gesamthilfen auf junge Volljährige. Damit liegt das Jugendamt unter dem Median der Vergleichsstädte von zehn Prozent.

Die Stadt Essen bemüht sich, junge Volljährige verstärkt in privaten Wohnungen unterzubringen. Lösungsansätze bestehen in der Überlegung, sich in genossenschaftliches Wohnen einzukaufen oder Studentenwohnungen zu nutzen. Im Bereich der UMA wirbt das Jugendamt in Zusammenarbeit mit dem SkF (seit dem 01. Juli 2018 Zusammenschluss Sozialdienst katholischer Frauen Essen-Mitte e.V. und Caritasverband für die Stadt Essen e.V. in der cse gmbH) für Gastfamilien und Vormundschaften.

Bei der Verselbständigung junger Volljähriger helfen neben der Jugendberufshilfe auch die Agentur für Arbeit und das JobCenter. Insbesondere UMA mit Sprachschwierigkeiten profitieren von der Unterstützung. Wenn sie in Arbeit vermittelt werden können, ist auch die Wohnungssuche einfacher.

Um die Investitionen in Spracherwerb, Schulbildung und integratives Training nicht zu gefährden, werden die Jugendhilfemaßnahmen auch über das 18. Lebensjahr hinaus weitergeführt. Voraussetzung hierfür ist die Bereitschaft des jungen Menschen, aktiv an der Hilfe mitzuwirken und eine Zukunftsperspektive zu entwickeln.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017
ambulante Hilfen junge Volljährige	0	0	2	4	8
stationäre Hilfen junge Volljährige	60	64	88	139	244
Hilfen insgesamt	60	64	90	143	252

Es werden in Essen fast ausschließlich stationäre Hilfen für junge Volljährige geleistet. Die Hilfen sind insbesondere durch die UMA in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Der Anteil der UMA an den stationären Hilfen liegt bei 53 Prozent.

Die überwiegende Zahl der jungen Volljährigen ist in Heimen untergebracht (79 Prozent). Es sind nur wenige Volljährige in Vollzeitpflege (16 Prozent).

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	14,27	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

Im Vergleich liegt die Stadt Essen bei den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte.

Im II. Quartal 2019 steigt die Zahl der stationären Unterbringung für junge Volljährige auf 305 Fälle. Hierbei ist positiv zu sehen, dass die Zahl der kostenintensiven Heimunterbringungen insbesondere durch rückläufige UMA-Zahlen sinkt, während die Unterbringung in Vollzeitpflege ansteigt³⁰.

Aufwand je Fall für junge Volljährige im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
36.960	38.072	34.170	37.033	42.867

Die Aufwendungen steigen insbesondere 2017 in größerem Umfang als die Fallzahlen. Deshalb erhöht sich der Aufwand je Hilfefall deutlich.

Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall	42.867	21.510	27.015	30.698	33.243	42.867	21

Auch in diesem Bereich hat das Jugendamt Essen sehr hohe Aufwendungen. Auch hier ist davon auszugehen, dass die Stadt Essen zwar weniger junge Volljährige in der Betreuung hat, diese aber schwieriger und kostenintensiver sind. Positiv zu sehen ist, dass rund 75 Prozent der stationären Hilfen in Heimen innerhalb eines Jahres beendet werden können.

Die Aufwendungen werden für das II. Quartal 2019 sinken, weil die Zahl der Heimunterbringungen rückläufig ist und die Unterbringung in Vollzeitpflege steigt. Eine Unterbringung junger Volljähriger in Vollzeitpflege kostet in Essen 16.287 Euro und liegt damit deutlich unter dem Aufwand für Heimunterbringung.

→ Empfehlung

Aufgrund der hohen Aufwendungen sollte die Heimunterbringungen für junge Volljährige in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.

³⁰ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 8

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil von UMA bei den Hilfefällen. Trotz der vielen stationären Unterbringungen liegt der Aufwand je Fall unterhalb des Median.

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

Die **Stadt Essen** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfefälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Zeitvergleich

2015	2016	2017
141	438	442

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	12,22	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Stadt Essen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil an Hilfen für UMA. Die Fallzahlen sinken im II. Quartal 2019 deutlich³¹.

Der Aufwand je Fall lag 2017 bei 33.560 Euro.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall in Euro 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall	33.560	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21

Obwohl viele UMA stationär untergebracht sind, liegen die Aufwendungen je Hilfefall noch unter dem Median.

³¹ Stadt Essen, Controllingbericht II. Quartal 2019, Seite 8

Die Stadt Essen hat ein wohnortbezogenes Konzept zur Integration von Flüchtlingen umgesetzt. Hierdurch konnte ein Umzug vieler Flüchtlinge in Wohnungen erreicht werden. Zudem erfolgt eine Anbindung an das vorhandene Hilfesystem im jeweiligen Stadtteil. Hierdurch können stationäre Hilfen teilweise frühzeitig in ambulante Hilfen umgewandelt werden.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahme nach §§ 42, 42 a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat eine erhöhte Falldichte bei den Inobhutnahmen. Zudem sind die Fälle deutlich teurer als in den Vergleichsstädten.

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z.B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen. Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42 a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Die Stadt sollte die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

Kleinkinder und jüngere Kinder werden in der **Stadt Essen** möglichst in familiäre Bereitschaftsbetreuung vermittelt; ansonsten stehen Kinder- und Jugendschutzeinrichtungen bei verschiedenen Jugendhilfeträgern zur Verfügung. Für UMA gibt es eine Clearingeinrichtung als erste vorläufige Unterbringungsmaßnahme. Unterbringungen von UMA werden ausschließlich in Einrichtungen mit einer Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes vorgenommen.

Die Stadt Essen hatte 2017 842 Inobhutnahmen für Kinder und Jugendliche. Hiervon waren 203 Fälle UMA. Das entspricht einem Anteil von 24 Prozent. Hiermit liegt Essen unter dem Median von rund 38 Prozent.

Bei der Falldichte wird in dieser Kennzahl Bezug auf die Zahl der Einwohner unter 18 Jahre (92.137 Jugendeinwohner) genommen.

Anzahl Inobhutnahmen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren in Promille

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	9,14	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Aufwendungen Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche nach § 42 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahme je Hilfefall	13.454	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im Vergleich deutlich erhöht.

Um die Aufwendungen je Hilfefall näher zu analysieren, sind die Betreuungszeiten in Inobhutnahme ein Anhaltspunkt. Die Stadt Essen wertet die Betreuungszeiten nicht aus. Anbei der Median der Betreuungszeiten im Vergleich:

Anteile Betreuungszeiten in Prozent 2017

	Median
Versorgung bis 24 Stunden	12,15
Versorgung 24 Stunden bis einem Monat	49,74
Versorgung über einem Monat	28,33

Nach Angaben der Stadt ist in Essen eher von langen Betreuungszeiten bei der Inobhutnahme auszugehen. Hintergrund ist die zähflüssige Zusammenarbeit mit den Familiengerichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Betreuungszeiten bei den Inobhutnahmen erfassen. Aus den Verweildauern ergeben sich ggfs. konkrete Anhaltspunkte für einen Einstieg in Kooperationsgespräche mit den Familiengerichten.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2017 – Hilfe zur Erziehung

F1	Die Stadt Essen ist verstärkt strukturell belastet. Die Strukturen werden in der Jugendhilfeplanung durch die sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeit gut aufgegriffen.		
F2	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Individuell auf die Sozialräume bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert.		
F3	Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 4 – Jugend, Bildung und Kultur bietet für die Bereiche Jugend und Bildung eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Durch die Zuordnung des Bereiches Soziales zu einem anderen Geschäftsbereich verbunden mit räumlicher Trennung ist eine intensive Vernetzung und Zusammenarbeit mit dem Jugendbereich wichtig, um Synergien in der Aufgabenwahrnehmung optimal zu nutzen.		
F4	Die Stadt Essen hat systemimmanente Kontrollmechanismen für die Verfahrensabläufe des Jugendamtes hinterlegt. Der Aufbau weiterer Kontrollmechanismen zur Beurteilung von fachlichen Defiziten, finanziellen Risiken und zur Vermeidung von Korruption ist vorgesehen.	E4	Das Jugendamt sollte den Aufbau des internen Kontrollsystems weiter vorantreiben. Die Ergebnisse sollten aufbereitet und für die weitere Entwicklung genutzt werden.
F5	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes ist gut ausgeprägt.	E5	Das Finanzcontrolling könnte für die fachliche Steuerung der Hilfen noch intensiver genutzt werden, wenn Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft und im Zeitvergleich betrachtet werden. Durch die Ermittlung der Aufwendungen je Hilfefall können Entwicklungen innerhalb der einzelnen Hilfearten genauer analysiert werden.
F6	Die Verfahrensstandards werden im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Indikatoren zur Messung der Wirkungen der Hilfen zur Erziehung (z.B. entsprechend der EPSO II Studie) sind noch nicht festgelegt.	E6	Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen (z.B. entsprechend der Empfehlungen der EPSO II Studie). Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.

F7	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Ein speziell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes zugeschnittenes EDV-Verfahren unterstützt die Beschäftigten bei der Arbeit und sichert Fach- und Qualitätsstandards.		
F8	Das Hilfeplanverfahren ist gut ausgestaltet.		
F9	Durch die gezielte Akquise von Nachwuchskräften, ein gutes Einarbeitungsmanagement und eine intensive Begleitung begegnet die Stadt Essen dem vorherrschenden Fachkräftemangel. Vorhandenes Personal wird durch Fortbildungen und Schulungen qualifiziert.		
F10	Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Essen 2017 mit 1:31 Fällen leicht überschritten. 2019 sind zehn zusätzliche Stellen hinzugekommen. Aufgrund von Fallzahlensteigerungen liegt der Bearbeitungsschlüssel mit den zusätzlichen Stellen bei 1:30 Hilfeplanfällen und damit am Richtwert der gpaNRW.	E10	Das Jugendamt sollte auf der Grundlage des individuellen Aufgabenspektrums Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben. Hierdurch kann das Jugendamt die Personalplanung besser steuern.
F11	Die Stadt Essen positioniert sich bei der WiJu mit 1:139 Fällen in unmittelbarer Nähe zum Richtwert der gpaNRW von 1:140 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.	E11	Die Stadt Essen sollte für die WiJu einen individuellen Richtwert für die Fallbearbeitung ermitteln und fortschreiben.
F12	Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten anderen kreisfreien Städten.	E12	Aufgrund der aktuell sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fallschlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Essen auf der Grundlage der Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.
F13	Das Jugendamt sichert eine gute Fallsteuerung durch verbindliche Fristen zur Überprüfung der Hilfsangebote. Es fehlt noch eine Einschätzung der Beschäftigten zur Qualität der Arbeit der freien Träger.	E13.1	Die Stadt Essen sollte die Zugangssteuerung - gerade auch im Bereich der ambulanten - Hilfen hinterfragen.
		E13.2	Das Jugendamt sollte die Zusammenarbeit mit den Trägern bewerten. Durch eine zentrale Sammlung der Bewertungen kann eine Klassifizierung der Einrichtungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdiagnostik mit den Anbietern eingebracht werden.
F14	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner liegt in der Stadt Essen bei nachteiligen strukturellen Rahmenbedingungen über dem Median. Der Fehlbetrag wird aufgrund von Fallzahlensteigerungen im ambulanten Bereich künftig weiter ansteigen.		

F15	Die Aufwendungen je Jugendeinwohner beziehen sich auf die Transferaufwendungen an die freien Träger. Bei einem geringeren Anteil an Jugendeinwohnern liegen die Aufwendungen unter dem Median. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die Stadt Essen hat zwar pro Hilfefall – insbesondere im stationären Bereich - deutlich höhere Aufwendungen. Das steht aber in Zusammenhang mit einer niedrigeren Falldichte. Das Jugendamt hat weniger Fälle, die allerdings zeit- und kostenintensiver sind und somit den finanziellen Aufwand pro Fall erhöhen.		
F16	Die Falldichte liegt 2017 noch unterhalb des Median und wirkt somit positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Allerdings steigen die Hilfefälle 2019 deutlich an, so dass von einer Verschlechterung des Fehlbetrages auszugehen ist.		
F17	Bei dem Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Gesamtfällen stellt die Stadt Essen den Median. Der Anteil wird künftig weiter ansteigen. Das ist nicht nur positiv zu sehen, weil auch die Falldichte insgesamt weiter steigt.		
F18	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt im Median. Hierbei hat die Stadt Essen weniger stationäre Hilfen als andere Städte. Das ist positiv zu sehen und wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weist eine steigende Tendenz auf.		
F19	Die Stadt Essen legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen erzieherischen Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung.		
F20	Die Stadt Essen rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den flexiblen ambulanten Hilfen zu. Bei erhöhter Falldichte durch die zusammengefassten Hilfearten liegen die Aufwendungen je Hilfefall etwas über dem Median.	E20	Die Wirkung der Jugendhilfemaßnahmen an Schulen sollte langfristig werden, damit das Jugendamt später Aussagen zur Effizienz des Arbeitseinsatzes treffen kann.
F21	Die soziale Gruppenarbeit hat in Essen eine hohe Falldichte, weil nicht alle Städte diese Hilfeform ausweisen.		
F22	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte liegen die Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege über dem Median. Beides wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.	E22	Um genauere Informationen zu der Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort zu erhalten, sollte das Jugendamt Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch differenziert erfassen. Hierdurch lassen sich genauere Informationen zu der „Fremdbesetzung“ von Pflegefamilien ableiten. Ggfs. muss das Jugendamt hieraus neue Handlungsansätze ableiten.

F23	Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt der Stadt Essen im Vergleich höhere Aufwendungen für die Heimunterbringung. Ein Grund hierfür ist die längere Verweildauer. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen aktuell rückläufig sind.	E23	Die Träger sollten dazu angehalten werden, ihre Konzepte und Arbeitsweisen so zu gestalten, dass noch mehr Kinder und Jugendliche in Essener Einrichtungen verbleiben können. Verweildauern und Abbruchquoten sollten trägerbezogen fortgeschrieben werden, um individuelle Steuerungsansätze zu gewinnen und Aussagen zu der Wirkung der Hilfen abzuleiten. Die Heimpflegefälle sollten aufgrund des hohen Aufwandes pro Fall in das aufzubauende IKS und die damit verbundenen stichprobenhaften Prüfungen aufgenommen werden.
F24	Bei niedriger Falldichte hat die Stadt Essen die höchsten Aufwendungen für die Eingliederungshilfe je Hilfefall. Insbesondere die ambulanten Hilfen sind vergleichsweise teuer. Es werden künftig deutliche Fallsteigerungen erwartet.	E24	Die Stadt Essen sollte einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte einrichten, um dem komplexen Spezialwissen, den zu erwartenden Fallzahlensteigerungen und den hohen Aufwendungen in diesem Bereich gerecht zu werden.
F25	Bei niedriger Falldichte hat das Jugendamt im Vergleich hohe Aufwendungen für junge Volljährige. Die jungen Volljährigen werden fast ausschließlich stationär betreut. Hierbei haben die UMA mit einem Anteil von 53 Prozent an den stationären Hilfen einen hohen Anteil.	E25	Aufgrund der hohen Aufwendungen sollte die Heimunterbringungen für junge Volljährige in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.
F26	Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil von UMA bei den Hilfefällen. Trotz der vielen stationären Unterbringungen liegt der Aufwand je Fall unterhalb des Median.		
F27	Die Stadt Essen hat eine erhöhte Falldichte bei den Inobhutnahmen. Zudem sind die Fälle deutlich teurer als in den Vergleichsstädten.	E27	Die Stadt Essen sollte die Betreuungszeiten bei den Inobhutnahmen erfassen. Aus den Verweildauern ergeben sich ggfs. konkrete Anhaltspunkte für einen Einstieg in Kooperationsgespräche mit den Familiengerichten.

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017
Einwohner gesamt	573.784	582.624	583.084	583.393
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	87.304	90.172	92.137	93.562
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	104.551	108.181	109.801	111.064

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.306	23.566	24.409	28.296	28.123
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	11.738	12.093	13.846	13.131	12.230
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	34.940	35.363	35.891	44.696	46.196
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	27,69	27,61	28,05	29,98	32,93
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	50,14	50,70	51,11	51,96	53,21
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	46,14	48,41	47,00	44,74	41,43

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Essen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
Demografische Entwicklung	5
Soziale Strukturen	7
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	8
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	12
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	13
→ Organisation und Personaleinsatz	21
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	21
Personal- und Leistungskennzahlen	23
→ Steuerung und Controlling	30
Fach- und Finanzcontrolling	30
Steuerung der Leistungsgewährung	31
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	34
Steuerung der Pflegelandschaft	36
Quartiersmanagement	39
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	40

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Essen** 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

Zukünftig wird es auch in der **Stadt Essen** immer **weniger pflegende Angehörige** und immer mehr Pflegebedürftigen geben. Das führt zu Versorgungsengpässen. In der Folge werden auch mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden. Die **sozialen Strukturen** in Essen sind ungünstiger als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Das heißt, dass mehr Menschen bei Pflegebedürftigkeit auf Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel des SGB XII angewiesen sind. Die Stadt Essen hat entsprechend ihrer ungünstigeren sozialen Strukturen auch eine **höhere Anzahl an Leistungsbeziehern** der Hilfe zu Pflege.

Die **Transferaufwendungen je Leistungsbezieher** sind vergleichsweise hoch. Dies gilt insbesondere für die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Die Stadt Essen nimmt in unserem Vergleich die **geringsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung** ein. In den Jahren 2014 bis Ende 2018 ist die Unterhaltsheranziehung für Ansprüche von Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht erfolgt. Ab Ende 2018 soll wieder eine vollständige Unterhaltsheranziehung erfolgen.

Die Stadt Essen konnte den **Stellenanteil** für die Unterhaltsheranziehung, wie von der gpaNRW benötigt, nicht gesondert auswerten. Aus diesem Grund können die Werte der Stadt Essen nicht in unserem Vergleich berücksichtigt werden. Trotzdem lässt sich festhalten, dass im Aufgabenbereich Hilfe zur Pflege deutlich mehr Fälle bearbeitet werden als bei den anderen Städten in unserem Vergleich. Die bearbeiteten Fälle der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in unserem Vergleich überdurchschnittlich, bleiben jedoch hinter den selbst gesteckten Zielen von 192 Fällen zurück.

Die ambulante Quote ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Essen gering. Daher sollte über die **Pflegeplanung** zukünftig auch der Bedarf an ambulanten Versorgungsmöglichkeiten und niederschweligen Angeboten stadtteilbezogen ermittelt werden. Außerdem sollte der Fachbereich stärker die Bedürfnisse der älteren Generation in die **Quartiersentwicklung** einbringen. Auch eine Stärkung des **Beratungsangebotes der Pflege- und Wohnberatung** kann zu einer besseren ambulanten Versorgung führen. Zusätzlich kann eine stärkere Verzahnung der Hilfestellung, Beratung und Bedarfsfeststellung Schnittstellen reduzieren und eine ganzheitliche Betrachtung der Fälle zu einer besseren Steuerung führen. Das **Fachcontrolling** sollte ausgebaut werden, um den Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen festzuhalten und mögliche Maßnahmen zur Gegensteuerung einzuleiten.

→ 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**

Die Menschen in der Stadt Essen werden nach aktuellen Prognosen immer älter. Die Stadt Essen folgt damit also dem üblichen Trend. Allerdings verläuft die Entwicklung nicht so stark wie bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.

→ **Feststellung**

Zukünftig gibt es in der Stadt Essen jedoch immer weniger pflegende Angehörige und immer mehr Pflegebedürftige. Das führt zu Versorgungsengpässen. In der Folge werden auch mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden.

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

Neben der demografischen Entwicklung 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 Essen*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	279.959	282.049	290.050	291.362	292.402	310.237	309.752
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	165.436	166.409	167.035	166.295	165.452	155.858	155.255
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	89.933	89.551	88.559	87.450	86.544	88.019	100.355
Einwohner ab 80 Jahren	34.556	35.775	36.980	37.977	38.995	42.963	47.785
Einwohner gesamt	569.884	573.784	582.624	583.084	583.393	597.077	613.147

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

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

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	21,52	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,68	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	21,94	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,20	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	24,16	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,79	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Von 2014 bis 2018 steigt die Einwohnerzahl in der **Stadt Essen** um rund 2,3 Prozent. Maßgeblicher Einflussfaktor für diese Entwicklung sind die zugewiesenen Flüchtlinge. Von 2018 bis 2040 wird die Bevölkerung nach der Prognose von IT.NRW um 5,1 Prozent steigen. Allerdings steigt der Anteil potenziell pflegebedürftiger Essener (Bevölkerung ab 65 Jahren) um rund 18 Prozent bis 2040. Die Personen, die ältere Menschen in ihrer Häuslichkeit pflegen könnten (Bevölkerung unter 45 bis unter 65 Jahren) steigt aber nur um 1,6 Prozent bis 2040. Das Verhältnis

zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegbedürftigen wird sich verschärfen. Es ist somit zukünftig von einer deutlichen Versorgungslücke auszugehen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden. Dies führt zu deutlich höheren Aufwendungen für die Stadt Essen. Das Risiko von Versorgungsengpässen steigt, wenn der Bedarf durch kommerzielle Anbieter nicht gedeckt wird. Hier ist es wichtig, dass die Stadt Essen den zukünftigen Bedarf im Rahmen der kommunalen Pflegeplanung kennt und ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen anstoßen kann.

Die Menschen in Essen werden immer älter. Die Stadt Essen folgt damit also dem üblichen Trend. Allerdings verläuft die Entwicklung nicht so stark, wie bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Während in Essen 2017 zum Beispiel noch vergleichsweise viele Hochbetagte (Bevölkerung ab 80 Jahren) lebten, ist diese Personengruppe in 2040 im Vergleich zu den anderen Städten unterdurchschnittlich.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die sozialen Strukturen in der Stadt Essen sind ungünstiger als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Aktuell ist die Altersarmut¹ in Essen bereits vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich kontinuierlich weiter steigen. Deshalb werden mehr Menschen auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sein.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Essen 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	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent*	20,1	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in	22.913	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22

¹ Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

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

* Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Service West, Stand 26. März 2019

** Quelle: Kaufkraftbericht (Erscheinungsjahr 2019). Kaufkraft je Einwohner in Euro = Summe aller Nettoeinkünfte (Arbeitslohn, Rente, Sozialleistungen, Kindergeld) der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort

Die sozialen Strukturen in **Essen** sind ungünstiger als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Dies deutet daraufhin, dass zukünftig vergleichsweise mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen. Die SGB II Quote und die Arbeitslosenquote dienen dabei als Indikator, wie viele Menschen zukünftig im Alter auf Leistungen des Siebten Kapitel SGB XII angewiesen sind. Aktuell ist die Altersarmut in Essen bereits vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich kontinuierlich weiter steigen. Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Das Einkommensniveau ist in Essen unauffällig. Die hohe Altersarmut zeigt jedoch, dass das Einkommensniveau für Menschen ab 65 Jahren nicht hoch genug ist, um u.a. 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

Bis Ende 2018 hat die Stadt Essen alle Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen müssen Ende 2018 nur noch sechs Personen begutachtet werden.

→ Feststellung

Die Anzahl der Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Essen seit 2017 rückläufig.

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, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem 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.²

In **Essen** erfolgte die Umstellung im Wesentlichen im ersten Halbjahr 2017. So waren zum Stichtag 31. Dezember 2017 keine Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen mehr neu zu begutachten. 350 Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen haben nach der erneuten Begutachtung keinen Pflegegrad erhalten. Die Stadt Essen hat dann Leistungen nach § 70 SGB XII gewährt. Die gpaNRW hat die 350 Personen, die ab 2017 Leistungen aus dem Neunten Kapitel erhalten (und vor dem 01. Januar 2017 Hilfe zur Pflege) mit betrachtet. Diese Bestandsfälle (nach o.g. gpaNRW Definition) nehmen mit den Jahren ab. Dies führt dazu, dass die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege steigen, da die Bestandsfälle tendenziell günstiger waren. Bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen müssen Ende 2018 nur noch sechs Personen begutachtet werden. Bei allen anderen Personen in Einrichtungen wurde ein Pflegegrad festgestellt.

² Dazu gehören §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII. Vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landesozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat entsprechend ihrer ungünstigeren sozialen Strukturen auch eine höhere Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zu Pflege.

→ Feststellung

Die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten weniger in der eigenen Häuslichkeit versorgt.

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.

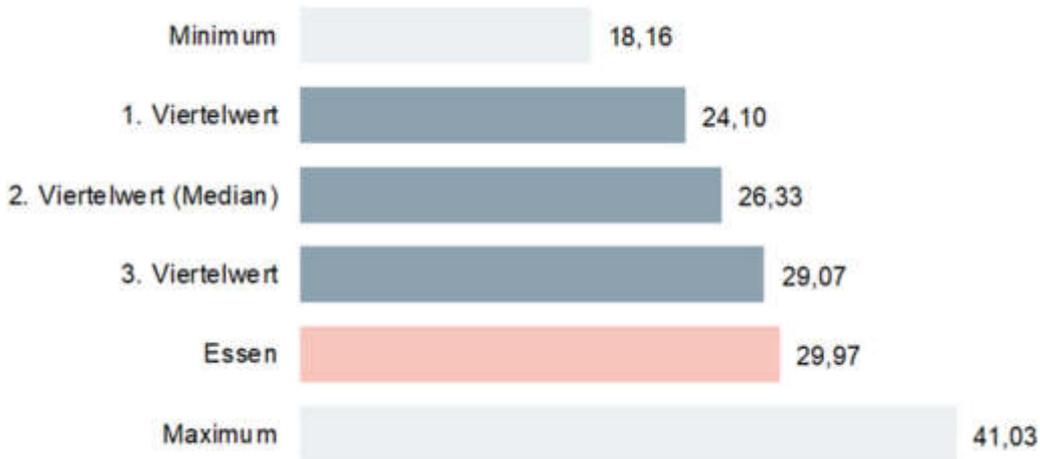
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahren	33,72	32,50	32,56	30,89	29,97

Die Leistungsdichte sinkt in 2015, 2017 und 2018. Örtliche Besonderheiten für den leichten Rückgang bei steigender Bevölkerung der Einwohner und Einwohnerinnen über 65 Jahren in 2015 konnte uns die **Stadt Essen** nicht benennen. Ein möglicher Grund sind die Effekte des Pflegestärkungsgesetzes I, welches am 01. Januar 2015 in Kraft getreten ist. Zudem traten ab 2017 die Regelungen des Pflegestärkungsgesetzes II/III in Kraft. Dadurch haben die Pflegekasernen ihre Leistungen ausgeweitet und es kommt zu weniger Leistungsbeziehern im SGB XII. Darüber hinaus wechselten aufgrund des § 2a Abs. 1 Nr. 2a AG SGB XII zum 01. Juli 2016 Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren außerhalb der Herkunftsfamilie in die Zuständigkeit des Landschaftsverbandes. Die Umstellung erfolgte in Essen jedoch erst im Laufe des ersten Halbjahres 2017 und führt zusätzlich zu weniger Leistungsbeziehern in 2017.

Im Vergleich zu den anderen Städten zeigt sich folgendes Bild:

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 Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,89	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Essen	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	6,01	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	23,96	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Die Kennzahl Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2017 (im Folgenden Leistungsdichte) ist in Essen vergleichsweise hoch, was zu den sozialen Strukturen passt. Aktuell leben in Essen vergleichsweise viele Hochbetagte, was zu einem höheren Anteil an Leistungsbeziehern in Einrichtungen führt. Da die Aufwendungen (vgl. Kapitel Transferleistungen) für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen vergleichsweise hoch sind, ist auch davon auszugehen, dass das angerechnete Alterseinkommen und Vermögen niedriger ist als in den anderen Städten.

In Essen sind vergleichsweise viele Menschen in Einrichtungen untergebracht und werden weniger in der eigenen Häuslichkeit versorgt, wie die Leistungsdichte in und außerhalb von Einrichtungen zeigt. Grund für die hohe Leistungsdichte in Einrichtungen und die vergleichsweise niedrige Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen deutet auch auf Optimierungsmöglichkeiten bei der Steuerung hin. Aus diesem Grund betrachten wir die ambulante Quote im nächsten Kapitel genauer.

Ambulante Quote

→ Feststellung

Die ambulante Versorgung ist in Essen unterdurchschnittlich. Die ambulante Versorgung könnte z.B. durch eine stärkere Pflege- und Wohnberatung, eine bedarfsgerechte Steuerung durch die Pflegeplanung und ein aktiveres Quartiersmanagement noch optimiert werden.

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 Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,12	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die **Stadt Essen** hat eine unterdurchschnittliche ambulante Quote. Essen hat hier also noch Chancen, die ambulante Versorgung zu verbessern. Zum Beispiel durch ein aktiveres Quartiersmanagement, eine Pflegeplanung, die die nötigen Bedarfe erkennt, eine stärkere Pflege- und Wohnberatung sowie ein Fallmanagement. Eine Versorgung außerhalb von Einrichtungen ist in 2018 für die Stadt Essen überschlägig insgesamt um 9.278 Euro je Leistungsbezieher günstiger als eine Versorgung in Einrichtungen inkl. Pflegewohngeld, wenn nur die Transferaufwendungen in Einrichtungen (inklusive teilstationären Fällen) im Vergleich zu den ambulanten Fällen betrachtet werden. Die Anzahl der Leistungsbezieher in der Tagespflege und Kurzzeitpflege konnten uns die Stadt Essen nicht differenziert nennen. Die Tagespflege und Kurzzeitpflege werden jedoch in der Regel von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Anspruch genommen. Die Stadt Essen muss somit im Einzelfall für sich überprüfen, wie hoch die Kostendifferenz zwischen der ambulanten und der stationären Versorgung ist.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind hoch in Essen. Dies gilt stärker für die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.

→ Feststellung

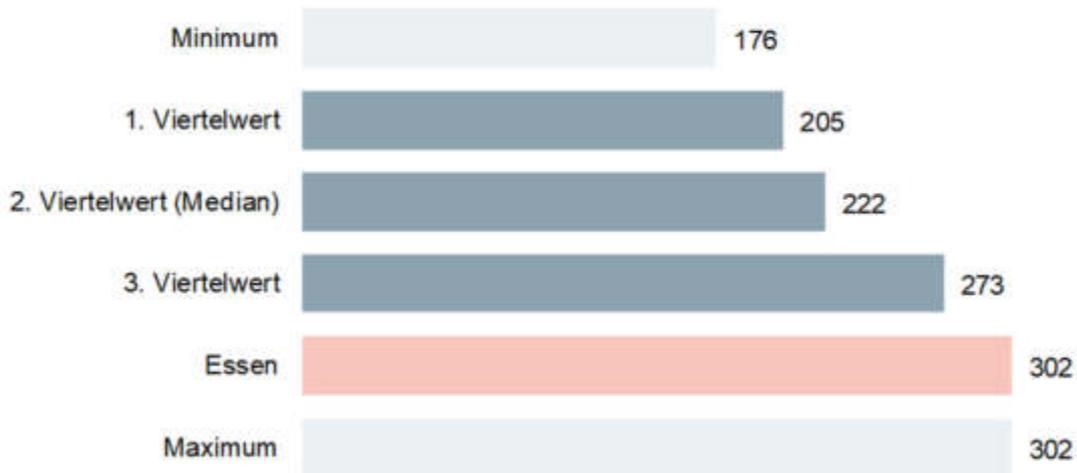
Die Stadt Essen nimmt in unserem Vergleich die geringsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung ein. Eine konsequente und intensive Prüfung der Unterhaltsansprüche ist nach § 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII durchzuführen. Dies ist in den Jahren 2014 bis Ende 2018 für Ansprüche von Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht erfolgt. Der Fachbereich 50 informierte uns, dass ab Ende 2018 wieder eine vollständige Unterhaltsheranziehung erfolgt.

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.

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:

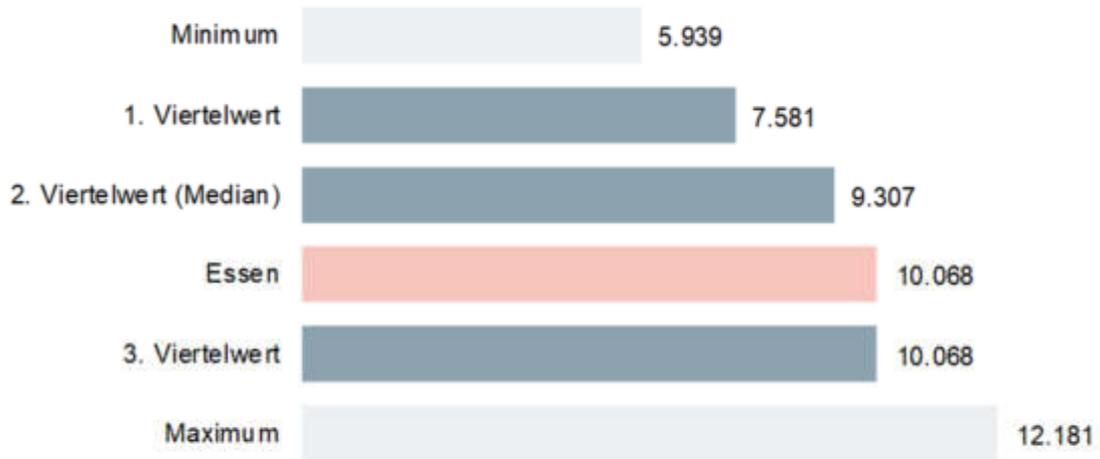


2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
290	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2017 der **Stadt Essen** sind in 2018 in unserem Vergleich am höchsten. Dies wird verursacht durch die hohe Leistungsdichte (vgl. Kapitel Leistungsbezieher) und den hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018

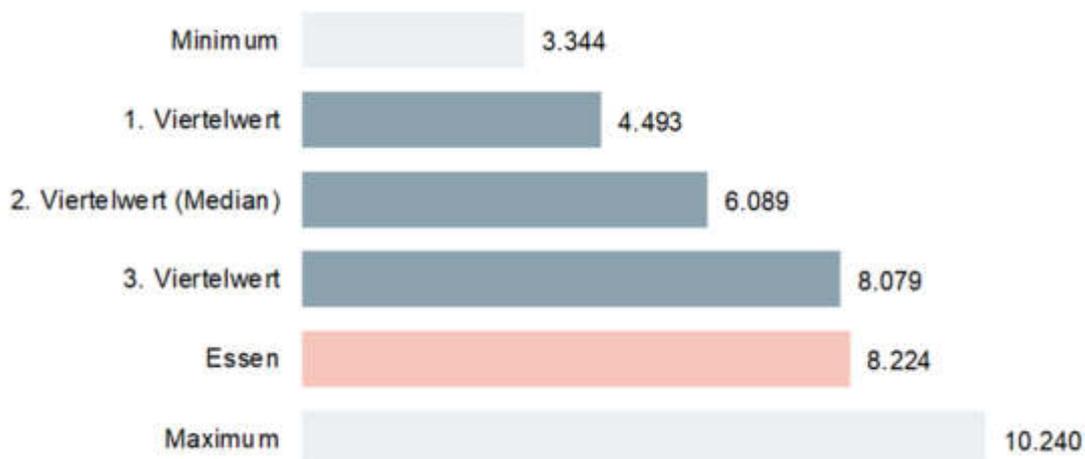


Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Essen

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	43.327.187	42.578.493	45.191.353	36.323.506	37.886.303
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	4.198	4.073	4.087	3.874	3.763
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	10.321	10.454	11.057	9.376	10.068

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Essen

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	8.118.771	8.059.696	8.389.309	5.970.677	6.209.451
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	979	941	936	818	755
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	8.293	8.565	8.963	7.299	8.224

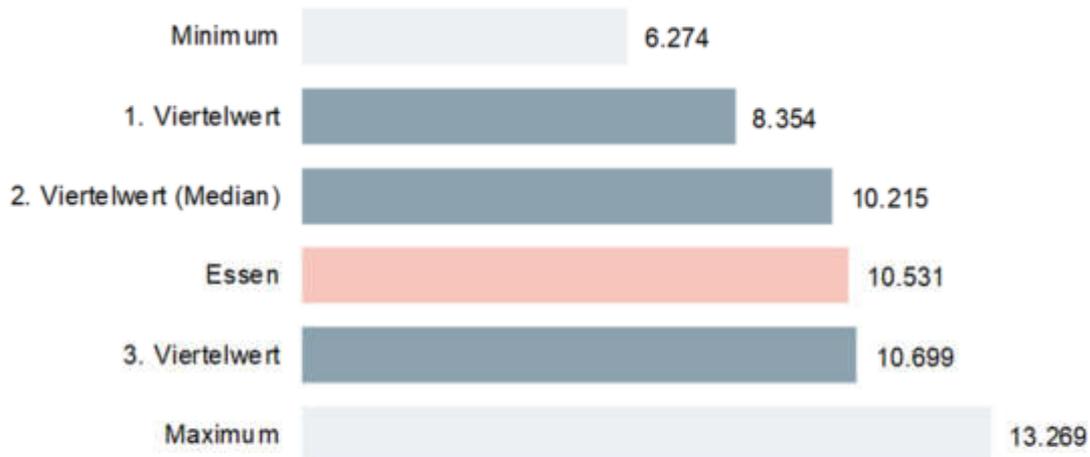
Die Differenz zwischen den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen in 2018 beträgt 2.307 Euro. In anderen Städten ist die Differenz zwischen den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen teilweise deutlich höher. Das liegt daran, dass die ambulante Versorgung mit 8.224 Euro je Leistungsbezieher in Essen vergleichsweise teuer ist. Es können noch andere Gründe außer dem anrechenbaren Alterseinkommen und dem Vermögen eine Rolle spielen: hoher Anteil nicht-pflegeversicherter Leistungsbezieher, viele teure Wohngruppen, kostenintensive Fälle einer 24 Stunden Betreuung oder z.B. viele Leistungsbezieher mit Pflegegrad 4 und 5. Um diese Aspekte näher zu beleuchten, sind weitergehende Daten erforderlich, die uns die Stadt Essen nicht zur Verfügung stellen konnte.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die Stadt Essen die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen beobachten und alle Ursachen identifizieren.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Essen

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	35.208.416	34.518.797	36.802.044	30.352.829	31.676.852
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	3.219	3.132	3.151	3.056	3.008
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	10.938	11.021	11.679	9.932	10.531

Ein Einflussfaktor auf die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen, neben den sozialen Strukturen, dem anrechenbaren Einkommen und Vermögen sowie der Struktur und dem Alter der Leistungsbezieher ist der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (eeE). Der Landschaftsverband Rheinland ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe weiterhin Kostenträger für die Hilfe zur Pflege für den Personenkreis der unter 65-Jährigen. Der Stadt Essen hat sich, um eine Doppelzuständigkeit zu vermeiden und das vorhandene Know-how zu nutzen, für die Mandatierung des LVR entschieden. Die Stadt Essen hat sich in 2014, 2018 und 2019 aktiv bei den Pflegesatzverhandlungen eingebracht. Der einrichtungseinheitliche Eigenanteil ist in Essen im Vergleich zu den anderen Städten mit 893 Euro noch überdurchschnittlich (Median Landschafts-

verband Rheinland und Landschaftsverband Westfalen-Lippe: 846 Euro). Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR und des LWL. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Essen bei rund 1.906 Euro liegt, der Median im Gebiet des LVR und LWL beträgt rund 1.858 Euro. Die vergleichsweisen hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen werden in der Stadt Essen somit auch durch überdurchschnittliche Zuzahlungen verursacht.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

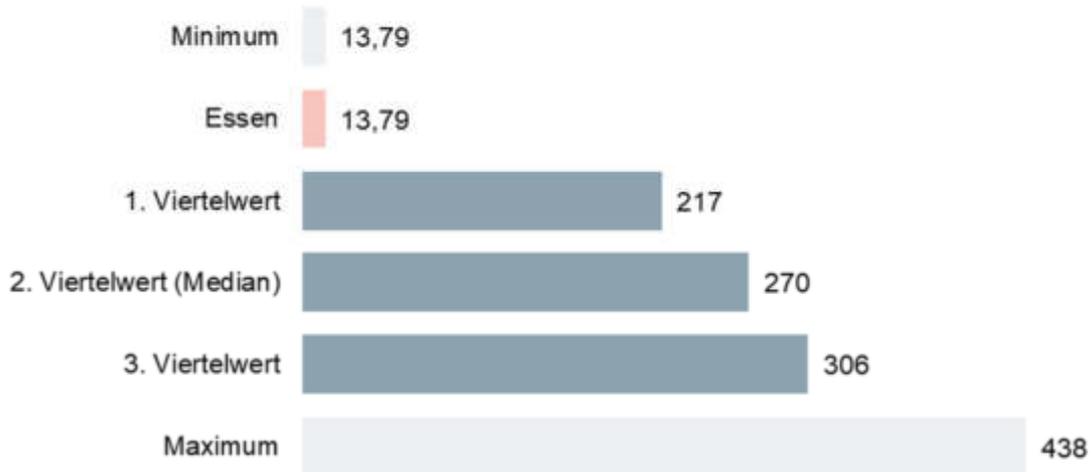
Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	204	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt* in Euro	6.774	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer sind die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro. Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher sind in Essen unauffällig im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Die Stadt Essen kann das Pflegewohngeld über eine verbindliche Pflegeplanung sowie über eine höhere ambulante Quote steuern.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,72	19,72	172	238	286	427	17

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

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	2,81	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	16,55	16,55	301	338	429	648	14

Die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher stellen in Essen das Minimum dar. Dabei sind die Erträge in den Jahren 2014 bis 2018 weiter gesunken. Grund hierfür war nach Information der Stadt primär die starke Arbeitsbelastung in den letzten Jahren, insbesondere bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Die Unterhaltsheranziehung

wurde daraufhin von den Leistungssachbearbeiterinnen und Leistungssachbearbeitern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen überwiegend nicht mehr geprüft. Die entgangenen Erträge konnten im Nachgang nicht mehr ermittelt werden. Ob entsprechende Rechtswahrungsanzeigen versendet wurden, konnte im Nachgang ebenfalls nicht mehr festgestellt werden. Wobei auch hier die Ansprüche nach gängiger Rechtsprechung innerhalb eines Jahres verwirken, wenn Untätigkeit des Sozialhilfeträgers vorliegt. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Essen hat die niedrigen Erträge aus dem Elternunterhalt für die Hilfe in 2017 aufgearbeitet und bemängelt. Ab dem 01. November 2018 hat der Fachbereich 50 festgelegt, dass wieder für alle Neuanträge verbindlich die Unterhaltsheranziehung zu prüfen ist. Positiv ist, dass die Fallfreigabe im Rahmen des Vier-Augen Prinzips nun daran geknüpft ist, dass die Rechtswahrungsanzeige ausgedruckt in der Akte vorliegen muss. Sofern laufende Fälle erneut bearbeitet werden müssen, wird auch hier die Unterhaltsheranziehung geprüft. Die Entwicklung der Unterhaltsheranziehungsfälle wird nun regelmäßig dokumentiert und ausgewertet.

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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Die Organisation ermöglicht aktuell im Wesentlichen eine effektive Aufgabenerledigung. Dennoch können die Arbeitsprozesse noch verbessert werden.

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 Aufgabenwahrnehmung erfolgt im Geschäftsbereich 5 Arbeit, Soziales und Gesundheit der **Stadt Essen**. Innerhalb des Geschäftsbereiches 5 ist der Fachbereich 50 (Amt für Soziales und Wohnen) für die Aufgabe zuständig. Dort wird der Bereich Hilfe zur Pflege in den Abteilungen 50-2 (Soziale Dienstleistungen) und 50-3 (Hilfen zum Wohnen und Unterbringung von Flüchtlingen) bearbeitet. Die Aufsichtsbehörde für Betreuungseinrichtungen, vormals Heimaufsicht, wurde in 2018 vom Gesundheitsamt (Fachbereich 53) in den Fachbereich 50 integriert. Die Sozialplanung, die zum Teil auch für die Seniorenplanung zuständig ist, ist als Stab 50 an die Amtsleitung angebunden. Innerhalb der Abteilung 50-2 ist das Referat 50-2-1-1 (Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und das Referat 50-2-1-2 für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zuständig.

Die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege wird durch ein Online-Portal „dem Info-Center“ unterstützt. In diesem Portal sind alle relevanten Gesetzestexte, besonderen Handlungshinweise, teilweise Berechnungsbeispielen und Links zu entsprechenden Vordrucken im EDV Fachverfahren und Besprechungsprotokolle hinterlegt. Die Rechts- und Grundsatzstelle in Abteilung 50-1-4 pflegt das Online-Portal. Aufgrund von Personal-Engpässen war das Portal jedoch lange nicht auf dem aktuellen Rechtsstand, insbesondere bei der Umstellung auf die Pflegestärkungsgesetze II/III, was die Arbeitsbelastung und das Fehlerrisiko in der Sachbearbeitung erhöht hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte in ihren Richtlinien für Leistungsbezieher ohne Pflegegrad nach Neueinstufung aufgrund der Pflegestärkungsgesetze die einschlägigen Rechtsgrundlagen überprüfen bzw. konkretisieren.

Prozessbeschreibungen liegen bei der Stadt Essen nicht vor, um die Arbeitsabläufe zusätzlich zu unterstützen. Der Fachbereich 50 hat sich als Ziel gesetzt, eine bessere Vernetzung der unterschiedlichen mit der Hilfe zur Pflege befassten Organisationseinheiten zu erreichen. Prozessbeschreibungen können eine gute Basis liefern, um Schnittstellen zu erkennen und zu optimieren. Prozessbeschreibungen bieten aber auch die Möglichkeit, notwendige Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems zu erkennen. Ein internes Kontrollsystem für den Fachbereich 50 ist nicht implementiert (vgl. auch Hinweise des Rechnungsprüfungsamtes aus 2014 und 2017). Stellenbeschreibungen sind vorhanden, allerdings nicht mehr auf dem aktuellen Stand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte Prozesse beschreiben, Stellenbeschreibungen auf den aktuellen Stand bringen und ein funktionierendes Internes Kontrollsystem einführen.

Positiv ist, dass die Stadt Essen über ein Einarbeitungskonzept verfügt, welches auch eine Mentorin bzw. einen Mentor vorsieht. Bei gesetzlichen Änderungen oder Änderungen im Fachverfahren gibt es zentrale Pflichtschulungen. Ergänzende Schulungen werden auf Wunsch der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen angeboten oder durch Zielvereinbarungen festgelegt. So ist sichergestellt, dass das vorhandene Wissen auf dem aktuellen Stand ist.

Ein geeignetes System um Wissen zu bewahren, gibt es im Amt für Soziales und Wohnen noch nicht. So verfügt zum Beispiel die eingesetzte Pflegefachkraft in der ambulanten Bedarfsfeststellung über entsprechende Netzwerke und ist mit den Akteuren vertraut. Hier sollte rechtzeitig eine neue Mitarbeiterin bzw. ein neuer Mitarbeiter gefunden werden, um eine ausreichende Einarbeitungszeit zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte entsprechende Schlüsselpositionen definieren und dafür Sorge tragen, dass Wissen dokumentiert wird.

Im Fachbereich 50 ist eine übliche Fachsoftware im Einsatz. Gut ist, dass der Fachbereich eine FAQ Liste erarbeitet hat, wo fortlaufend Fehler oder Probleme und deren Lösung im Fachverfahren zusammengetragen werden.

Der Einsatz des Fachverfahrens könnte jedoch insgesamt noch verbessert werden:

- Bescheide für Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden nicht aus dem Fachverfahren erzeugt, sondern manuell erstellt. Daten aus dem Fachverfahren werden zwar überwiegend automatisch in den manuellen Bescheid übertragen. Trotzdem verursachen Medienbrüche zusätzlichen Aufwand, Wartung und Fehlerrisiken.
- Bescheide für Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden überwiegend, jedoch nicht vollständig, aus dem Fachverfahren erzeugt.
- Zusätzlich gibt es ein bereits vorhandenes Modul im Fachverfahren, welches die Möglichkeit bietet, bereits anerkannte Bedarfe der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auszuwerten. Diese Auswertung könnte den Abgleich mit den Rechnungen vereinfachen.

→ **Empfehlung**

Die Bescheide für Leistungen der Hilfe zur Pflege sollten zukünftig aus dem Fachverfahren heraus generiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte den Einsatz des Moduls für anerkannte Bedarfe außerhalb von Einrichtungen prüfen.

Bei der Stadt Essen läuft derzeit ein Pilotprojekt des Jugendamtes, des Sozialamtes und des Jobcenters. Ziel ist es bis 2022 die elektronische Akte einzuführen. Dies hat unter anderem den positiven Nebeneffekt, dass mehr Telearbeit im Fachbereich möglich sein wird. Dies ist ein wichtiger Faktor, um die Stellen in Zukunft wettbewerbsfähig auszurichten. Erste Versuche zur Telearbeit im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege hat der Fachbereich jetzt schon angestoßen.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen konnte den Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung, wie von der gpaNRW benötigt, nicht gesondert auswerten. Aus diesem Grund können die Werte der Stadt Essen nicht in unserem Vergleich berücksichtigt werden.

→ **Feststellung**

Im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden deutlich mehr Fälle von den Beschäftigten bearbeitet als bei den anderen Städten in unserem Vergleich.

→ **Feststellung**

Die bearbeiteten Fälle der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in unserem Vergleich überdurchschnittlich, bleiben jedoch hinter den selbst gesteckten Zielen von 192 Fällen zurück.

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 **Stadt Essen** setzt im Bereich Hilfe zur Pflege in 2018 insgesamt 34,5 (2017: 35,3) Vollzeit-Stellen ein. Hierbei entfallen in 2018 24,6 (2017: 25,4) Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung,

2,0 (2017: 2,0) Vollzeit-Stellen für die Pflege- und Wohnberatung und eine (2017: eine) Vollzeit-Stelle für die Bedarfsfeststellung. Insgesamt 6,89 (2017: 6,89) Vollzeit-Stellen entfallen zusätzlich auf Overheadaufgaben. Um die Stellenausstattung der Stadt Essen im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung ohne Overheadaufgaben vor.

Der Fachbereich versicherte uns, dass monatlich die Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachgehalten und, soweit möglich, umverteilt wird. Zusätzlicher Personalbedarf wird dem Fachbereich 10 mitgeteilt.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

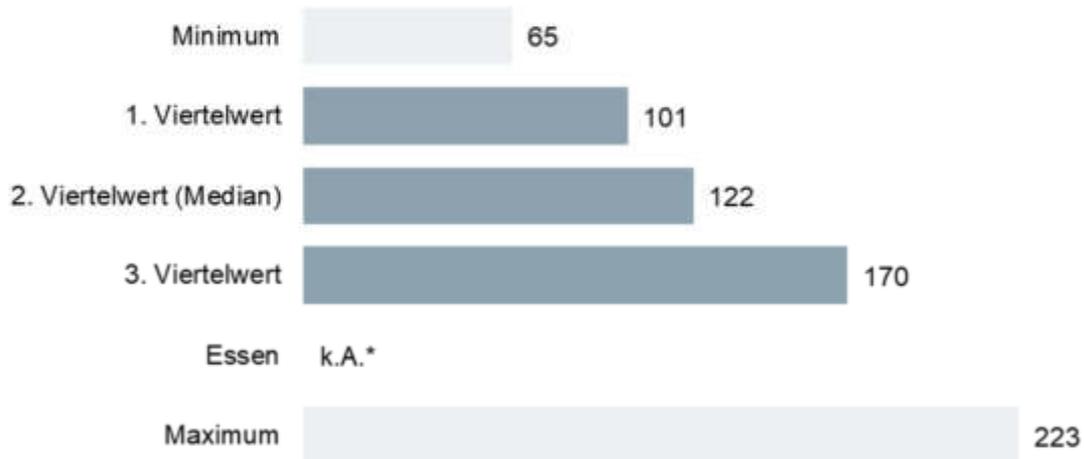
Insgesamt sind in 2018 3,82 (2017: 3,53) Vollzeit-Stellen mit der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betraut. Zusätzlich steht eine Pflegefachkraft zur Verfügung.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Essen	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

* Stadt Essen 0,38 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

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



* Stadt Essen 223 Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018 inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2017

Kennzahl	Essen	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*	0,21	0,54	0,73	1,08	1,96	18
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k.A**	77,78	127	154	172	279	16

* 0,35 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

** 270 Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

Die gpaNRW definiert für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen nur die Bearbeitung der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel ohne zum Beispiel die Bearbeitung von Fällen des Dritten und Vierten Kapitels. Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird in Essen im Rahmen der Einheitssachbearbeitung in der Abteilung 50-2-1-1 durchgeführt. Neben der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden hier auch andere Leistungen des SGB XII (z.B. Dritte und Vierte Kapitel SGB XII) sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bearbeitet. Die Ermittlung

der o.a. Vollzeit-Stellen erfolgte anhand prozentualer Berechnungen, wobei die ungewichteten Fallzahlen zugrunde gelegt wurden. Dies führt zu Ungenauigkeiten bei den Stellen-Anteilen.

Zudem kann die Stadt Essen die Anteile für die Unterhaltsheranziehung nicht herausrechnen. Das heißt ohne die Stellenanteile für die Unterhaltsheranziehung würde die Leistungskennzahl für die Stadt Essen noch höher ausfallen. Aus diesen Gründen sind die Werte der Stadt Essen nicht in unserem interkommunalen Vergleich enthalten.

Trotz der Einschränkungen stellen wir hier die Vergleichswerte für Essen dar:

Bei den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren erreicht die Stadt Essen in 2018 einen Wert von 0,38 (2017: 0,35). Das deckt sich mit der unterdurchschnittlichen Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen. Die Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung zeigt jedoch, dass eine Vollzeit-Stelle in 2018 223 (2017: 270) Fälle bearbeitet. Grund für den Rückgang von 2017 zu 2018 sind sinkende Leistungsbezieher und höhere Stellen-Anteile in 2018. Das wäre im Vergleich zu den anderen Städten, isoliert für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betrachtet, das Maximum in 2018. Wenn es der Stadt Essen möglich gewesen wäre die Anteile aus der Unterhaltsheranziehung herauszurechnen, wäre ein geringer Stellenanteil zu berücksichtigen und damit die Leistungskennzahl noch höher.

In 2011 gab es eine Überlastungsanzeige, die bis Anfang 2016 fortbestand. Aufgrund dessen wurde eine interne Organisationsuntersuchung im Referat 50-2-1-1 angestoßen. Diese Untersuchung wurde Anfang 2016 abgeschlossen. Inhalt der Untersuchung war eine Aufgabenanalyse bei der für jede Aufgabe mittlere Bearbeitungszeiten und Jahreshäufigkeiten festgelegt wurden. Daraus wurde die erforderliche Jahresarbeitszeit festgelegt und so die benötigten Stellen abgeleitet. Als realistisch wurde eine Fallzahl von 192 Fällen je Vollzeit-Stelle erachtet. Ende 2016 konnten entsprechende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt werden.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

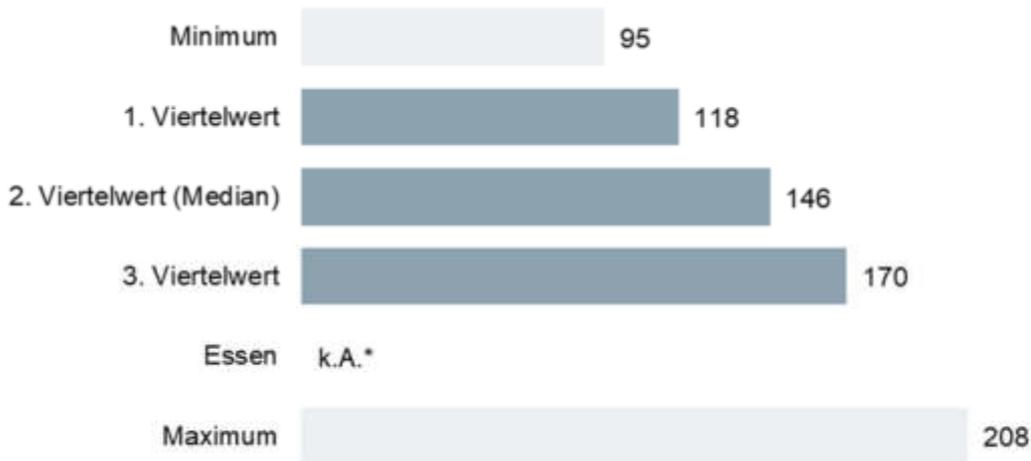
20,8 (2017: 22,02) Vollzeit-Stellen bearbeiten in 2018 die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Essen	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

* Stadt Essen 1,66 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

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



* Stadt Essen 179 Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018 inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

Kennzahl	Essen	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.*	0,82	1,26	1,67	2,13	3,02	18
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k.A.**	79,32	122	152	176	315	17

* 1,76 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

** 173 Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung inklusive Unterhaltsheranziehung, Vergleichswerte ohne Unterhaltsheranziehung

Auch hier sind die Werte der Stadt Essen nicht in den Vergleich mit den anderen Städten geflossen, da die Anteile für die Unterhaltsheranziehung von Essen nicht herausgerechnet werden konnten. Die Leistungskennzahl ist mit 179 (2017: 173) Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung überdurchschnittlich. Auch hier gilt: ohne die Stellenanteile für die Unterhaltsheranziehung würde die Leistungskennzahl für die Stadt Essen noch höher ausfallen. Allerdings wurde in 2017 und bis Ende 2018 kaum Elternunterhalt herangezogen (vgl. Kapitel Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen). Eine Überlastungsanzeige bestand von 2012 bis Anfang 2019. Die Stadt Essen legt die 192 Fälle, die in der Organisati-

onsuntersuchung für das Referat 50-2-1-1 (außerhalb von Einrichtungen) ermittelt wurden, auch im Referat 50-2-1-2 zugrunde.

Die Leistungskennzahl bleibt in 2017 und 2018 hinter den selbst gesteckten Zielen der Stadt Essen von 192 Fällen zurück.

Pflege- und Wohnberatung

In der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung (50-2-4): Referat für Pflege, Senioren, Behindertenhilfen) sind 2,0 Vollzeit-Stellen aktuell besetzt. Ein Mitarbeiter ist dabei für die Pflegeberatung zuständig und ein Mitarbeiter für die Wohnberatung. Es handelt sich um zwei Verwaltungsmitarbeiter, die entsprechend geschult wurden.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018 Stadt Essen

Kennzahl	Essen	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	0,16	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2017 Stadt Essen

Kennzahl	Essen	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	0,16	0,06	0,41	0,60	1,04	2,04	19

In Essen wird vergleichsweise wenig Personal in der Pflege- und Wohnberatung eingesetzt. Es werden auch keine Pflegefachkräfte in der Beratung beschäftigt, die dann frühzeitig in ein Hilfeplanverfahren einsteigen und ggf. die Begutachtung für nicht-pflegeversicherte und die Bedarfsfeststellung für alle Fälle übernehmen könnten (vgl. Kapitel Pflege- und Wohnberatung). Dies sind jedoch wichtige Bausteine, um dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ in Essen besser gerecht werden zu können.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Essen	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	k.A.	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2017

Kennzahl	Essen	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	k.A.	0,00	0,35	0,51	0,59	0,96	19

Die Unterhaltsheranziehung ist Aufgabe der Einheitssachbearbeitung. Der Stellenanteil konnte in Essen nicht ermittelt werden. Die vollständige Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen kann erst ab Ende 2018 von der Stadt Essen wieder gewährleistet werden (vgl. Kapitel Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen).

→ 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 ist bei der Stadt Essen ausbaufähig. Dies gilt insbesondere für die fachliche Ausrichtung und die Messung des Erfolgs der geplanten Fachziele.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollte übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

Die **Stadt Essen** hat in der Hilfe zur Pflege folgende Fachziele festgelegt:

- Erfüllung des gesetzlichen Auftrages,
- Prüfung des erweiterten Einsatzes eines Pflegefachdienstes,
- Verflachung der Zunahme des Pflegebedarfes durch Prävention,
- Verstärkter Einsatz im Rahmen der Pflegeplanung und
- Bessere Vernetzung der unterschiedlichen mit der Hilfe zur Pflege befassten Organisationseinheiten.

Die fachlichen Vorgaben legt die Amtsleitung in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung Soziale Dienstleistungen fest. Dazu findet alle zwei Wochen ein Jour-Fix zwischen Amtsleitung und Abteilungsleitung statt. Die Abteilungsleitung wiederum bespricht alle zwei Wochen mit den Team-/und Gruppenleitungen aktuelle fachliche Belange. Die vorgenannten Fachziele sind nur vereinzelt mit Maßnahmen belegt: so wird zum Beispiel regelmäßig die Zahl der Widersprüche als ein Indikator für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages überprüft. Für das Ziel der Verflachung der Zunahme des Pflegebedarfes durch Prävention wurden die Maßnahmen aus dem Seniorenförderplan deutlich aufgestockt und für die Pflegeplanung wird eine zusätzliche Stelle geschaffen. Andere Ziele, wie zum Beispiel die Prüfung des erweiterten Einsatzes eines Pflegefachdienstes, die bessere Vernetzung innerhalb des Amtes oder welche konkreten Ziele und

messbaren Erfolge aus dem Seniorenförderplan resultieren sollen, sind nicht mit Maßnahmen hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte alle ihre Ziele mit konkreten Maßnahmen hinterlegen und regelmäßig eine Evaluation durchführen, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

Das Finanzcontrolling wird von einer Stelle für das gesamte Amt Soziales und Wohnen durchgeführt. Es werden quartalsweise Finanz-Controlling Berichte erstellt. Wesentliche Kennzahlen für die Hilfe zur Pflege sind jeweils getrennt für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen und das Pflegewohngeld:

- die Empfängerzahlen absolut als Stichtagswert und Durchschnittswert,
- der Transferaufwand absolut und je Hilfeempfänger mit Vergleichskennzahlen von vier Kommunen,
- die Leistungsdichte mit Vergleich von vier Kommunen und in der Zeitreihe sowie
- der Zuschussbedarf absolut, je Einwohner und je Hilfeempfänger.

Im Rahmen der quartalsweisen Finanz-Controlling Berichte wird für alle Bereiche eine Plan-/Ist Abweichung gefertigt. Die Controlling-Berichte werden zuerst auf den Fachbereichsleiterkonferenzen besprochen und Entwicklungen gemeinsam erläutert. Danach wird der Bericht in den Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Integration eingebracht. Im Haushalt der Stadt Essen sind keine Ziele und Kennzahlen für die Hilfe zur Pflege verankert. Für alle Produktgruppen des Essener Haushaltes werden lediglich drei Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset gebildet und der Zuschussbedarf je Einwohner dargestellt.

Ein gelungenes Finanzcontrolling ist auch ein Kommunikationsprozess.

→ **Empfehlung**

Allen Beteiligten soll bewusst sein, welche Ziele mit welchen Maßnahmen verfolgt werden. Dazu kann es hilfreich sein die Ziele klar zu formulieren und, wenn möglich, mit Kennzahlen zu hinterlegen.

Beispiele hierfür können sein: der Transferaufwand der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen soll, unter Berücksichtigung von validen Prognosen, nicht mehr als x Prozent steigen, die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen je Leistungsbezieher soll mind. bei x Euro betragen oder die häuslichen Beratungseinsätze sollen kontinuierlich um x Prozent steigen, Widersprüche sollen um x Prozent sinken usw.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen könnte Teilbereiche des Hilfeverfahrens noch optimieren. Insbesondere sollte das Hilfeverfahren stärker an dem Grundsatz ambulant vor stationär ausgerichtet werden.

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 Sachbearbeitung umfasst bei der **Stadt Essen** alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung und Unterhaltsheranziehung. Es sind keinerlei Spezialisierungen vorgesehen. Neben dem Einarbeitungskonzept versucht die Stadt Essen die Qualität der leistungsrechtlichen Prüfung des Hilfeanspruches laufend durch das Vier-Augen Prinzip, Arbeitshilfen und regelmäßigen Besprechungen zu verbessern.

Der Fachbereich verfügt über einen Unterschriftenkatalog/Berechtigungskatalog. Hier wird geregelt für welche Fälle das Vier-Augen Prinzip gilt. Ob die getroffenen Regelungen ausreichend sind, ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Es kann jedoch festgehalten werden, dass im Rahmen des Aufbaus eines internen Kontrollsystems, die bestehenden Regelungen bestätigt werden sollten.

Der regelmäßige Austausch durch Besprechungen verbessert die Kommunikation und reduziert Fehler. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen können problematische Fälle oder Sonderfälle hier an die Gruppenleitung bzw. Teamleitung kommunizieren. Gleichzeitig werden solche Fälle für alle transparent und können nachschlagbar festgehalten werden. Somit gibt es Beispielfälle, an denen sich die Sachbearbeitung orientieren kann. Ein Austausch findet in Essen regelmäßig innerhalb der einzelnen Gruppen, gruppenübergreifend sowie gesondert auf Gruppenleiterenebene statt. Gut ist, dass Musterfalllösungen erarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Musterfalllösungen könnten als Verbesserung für alle zugänglich und nach Schlagworten auffindbar abgelegt werden.

Die Leistungssachbearbeitung wird unterstützt von einer Fachsoftware. Das EDV Verfahren bildet keinen gesamten Hilfekreislauf ab, sondern dient lediglich der eigentlichen Leistungsgewährung und entsprechender Zahlbarmachung. Drei von 22 aktuell geprüften Städten bilden ein gesamtes Hilfeverfahren in der Fachsoftware ab. Dies bietet die Möglichkeit den gesamten Arbeitsworkflow, beginnend bei der Beratung, ohne Medienbrüche mit einer Software abzubilden.

Für die passgenaue Bedarfsdeckung beauftragt die Sachbearbeitung für nicht-pflegeversicherte Personen ein Gutachten beim Gesundheitsamt der Stadt Essen. Sofern bei pflegeversicherten Personen kein Gutachten vorliegt, wird dies regulär beim Medizinischen Dienst der Krankenkassen angefordert. Für die dann folgende Bedarfsfeststellung beauftragt die Leistungssachbearbeitung die Pflegefachkraft des Seniorenreferates. Das Ergebnis der Bedarfsfeststellung wird in einer einheitlichen Vorlage dokumentiert und der Sachbearbeitung übersandt. Sofern Änderungsanträge vorliegen, wird wieder die Pflegefachkraft eingeschaltet. Diese überprüft dann erneut den Bedarf. Lediglich über die Referatsleiterbesprechungen erfolgt ein Austausch der Pflege- und Wohnberatung mit der Bedarfsfeststellung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Zusammenarbeit von Bedarfsfeststellung, Pflegeberatung, Wohnberatung und wirtschaftlicher Hilfgewährung intensivieren bzw. zu einem Fallmanagement ausbauen. Auf diese Weise lassen sich die Fälle ganzheitlich betrachten und die Schnittstellenkommunikation verbessern.

Die Hilfgewährung wird für alle Kombifälle des Vierten und Siebten Kapitel SGB XII jährlich durch eine Anfrage mit einem Mustervordruck überprüft. Hier wird erfragt, ob sich die familiären und/oder wirtschaftlichen Verhältnisse geändert haben. Für die Fälle, die nur Hilfen nach dem Siebten Kapitel des SGB XII beziehen, erfolgt eine solche Nachfrage nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte einen festen Turnus (einmal jährlich) festlegen, nachdem die wirtschaftlichen und familiären Verhältnisse für alle Fälle geprüft werden.

Sofern die Pflegefachkraft erkennt, dass kurzfristig damit zu rechnen ist, dass der Bedarf steigt, gibt die Pflegefachkraft der Sachbearbeitung einen Hinweis. Der Fall wird dann innerhalb eines Jahres auf Wiedervorlage gelegt. Ansonsten erfolgt keine erneute Wiedervorlage eines Falles.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte bei den bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen regelmäßig überprüfen, ob die bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen optimal wirken. In diesem Zuge kann auch regelmäßig kontrolliert werden, ob ggf. ein höherer Pflegegrad beantragt werden kann. Dies gilt insbesondere für kostenintensive Fälle.

Die Überprüfung der Abrechnungen der ambulanten Dienste bei laufenden Fällen erfolgt durch die Sachbearbeitung. Verbindliche Regelungen wie zu dabei einheitlich zu verfahren ist, gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte verbindliche Regelungen für Abweichungen der Pflegesachleistungen zu bewilligten Bedarfen einführen.

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 ist

oder wegen der Besonderheit eines Einzelfalls. In Essen ist es Aufgabe der Sachbearbeitung noch einmal kritisch zu hinterfragen, ob ein Heimaufenthalt verhindert werden kann. In der internen Essener Richtlinie zu § 65 SGB XII ist festgelegt, wie die Sachbearbeitung vorzugehen hat. Nach Auskunft des Fachbereiches soll die Sachbearbeitung im Zweifel die Pflege- und Wohnberatung hinzuziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte Beratungsgespräche durch Pflegefachkräfte oder die Pflege- und Wohnberatung vor einer Heimaufnahme vorschalten.

Die Sachbearbeitung ist für die Rechtswahrungsanzeige, die Sollstellung und die Einnahmeüberwachung der Unterhaltsansprüche zuständig. Stundung, Niederschlagung, Erlass und Mahnverfahren erfolgt durch die Finanzbuchhaltung. Die Unterhaltsansprüche werden grundsätzlich jedes Jahr überprüft. Ausnahmen werden gemacht, sofern die oder der Unterhaltspflichtige selber Sozialleistungen beziehen oder über eine Rente verfügt, die geringer als der Selbstbehalt ist. Zudem muss hinreichend wahrscheinlich sein, dass sich die wirtschaftliche Situation nicht kurzfristig ändern wird.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die Pflege- und Wohnberatung bei der Stadt Essen bietet noch Optimierungsmöglichkeiten, um mehr Menschen zu erreichen.

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 Mitarbeiter der Pflege- und Wohnberatung der **Stadt Essen** betreuen einen zentralen Pflegestützpunkt im Amt für Soziales und Wohnen an der Steubenstraße in Essen, der von Montag bis Freitag geöffnet ist. Zusätzlich gibt es acht weitere städtische Pflegestützpunkte, die an ein-

zelen Tagen im Monat in den Stadtteilen besetzt sind. Hier beraten die Stadt und in der Regel ein Beschäftigter der Pflegekasse. In der Vergangenheit hat eine städtische Mitarbeiterin regelmäßig bei der AOK mit beraten. Dies wurde aufgrund von Personalengpässen bei der Stadt eingestellt. Zukünftig soll die Zusammenarbeit jedoch wieder intensiviert werden.

Ergänzend dazu werden an drei Standorten in Essen Beratungen seitens der Pflegekassen durchgeführt.

Für Menschen mit Demenz wird in Essen gesondert beim Gesundheitsamt eine Behinderten- und Demenzberatung angeboten. Diese Beratungsstelle bietet in Einzelfällen auch Hausbesuche an.

→ **Empfehlung**

Um Schnittstellen zu reduzieren und Kompetenzen zu konzentrieren, sollte die Stadt Essen prüfen, ob die Demenzberatung in die Pflege- und Wohnberatung des Fachbereiches 50 integriert werden kann.

In Essen kann die Pflegeberatung nur persönlich aufgesucht werden oder per Telefon und Mail kontaktiert werden. Nur die Wohnberatung führt Hausbesuche durch. Der Schwerpunkt der Beratung in den Stadtteilen liegt in der Pflegeberatung. Wohnberatung wird nicht regelmäßig in den Stadtteilen angeboten. Die Pflegeberatung verweist die Hilfesuchenden dann an die Wohnberatung.

→ **Empfehlung**

Die Pflegeberatung sollte Hausbesuche anbieten und die Wohnberatung sollte flächendeckend in den Stadtteilen präsent sein.

Nach einer einmalig erfolgten Beratung werden laufenden Fälle außerhalb von Einrichtungen nicht standardisiert systematisch weiter begleitet bzw. beraten. Hierzu haben wir bereits unter den Kapitel Hilfeverfahren empfohlen, laufenden Fälle regelmäßig erneut zu überprüfen und dies mit der Hilfestellung zu verknüpfen.

Die Beratungen der Pflegeberatung werden anonymisiert dokumentiert. Auswertungen erfolgen nicht. Die Beratungen der Wohnberatung werden nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte für jede Beratung Beratungsnachweise erstellen. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen wurden und wann ggf. eine erneute Beratung notwendig wird. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden.

Beispiele für mögliche Auswertungen sind: In wie vielen Fällen konnte durch eine Beratung eine Heimaufnahme verhindert werden? Wie haben die Personen von dem Beratungsangebot erfahren? Aus welchen Stadtteilen kamen die Personen und welches Ergebnis hatte die Beratung? Was wird mehr und was weniger stark nachgefragt?

In einigen Städten ist gesondert ein Sozialdienst für Erwachsene eingerichtet, der aufsuchend tätig ist. Hier besteht eine Möglichkeit Menschen, die bereits eine Grundsicherung, aber noch keine Leistungen der Hilfe zur Pflege beziehen, frühzeitig präventiv zu beraten und entsprechende Hilfestellung zu geben. Der Fachbereich 50 hat zwar einen Vertrag mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst abgeschlossen. Eine direkte Beauftragung hat aber nur in wenigen Fällen stattgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte prüfen, ob der Allgemeine Soziale Dienst stärker präventiv eingesetzt werden kann.

Alle Informationen zur Pflege- und Wohnberatung sind online gut und strukturiert auffindbar (Senioren- und Pflegewegweiser). Positiv ist, dass der Fachbereich 50 zusätzlich ein Seniorentelefon anbietet. Hier wird telefonisch über präventive Unterstützungsangebote beraten. Außerdem werden Hilfesuchende unterstützt, die richtigen Anlaufstellen zu finden. Hier würde eine anonyme Dokumentation der Art der Nachfrage ebenfalls helfen, Handlungsbedarfe zu erkennen.

Die Pflege- und Wohnberatung ist über die Runden Tische Senioren in den Stadtteilen vernetzt. Die Runden Tische werden vom Amt für Soziales und Wohnen begleitet. Teilnehmende an den Runden Tischen Senioren sind u. a. Wohlfahrtsverbände, Verwaltung, Bezirksvertretung, Politik, Seniorenbeauftragte, Kirchengemeinden, Hausärzte, Wohnungswirtschaft, ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen und Seniorinnen und Senioren aus den Stadtteilen. Die Runden Tische sind ein Zusammenschluss der Stadt (Pflege- und Wohnberatung), Ehrenamtlichen, Verbänden und Trägern.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen steuert noch nicht über die kommunale Pflegeplanung. Durch zusätzliches Personal sollen diese Aufgabe aber nun angegangen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen hat die meisten stationären Pflegeplätze im Vergleich. Dies fügt sich in das Gesamtbild mit der vergleichsweise niedrigen ambulanten Quote in Essen ein.

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.

Die Stelle für die Sozialplanung, als Stabsstelle der Fachbereichsleitung, im Amt für Soziales und Wohnen bei der **Stadt Essen** ist erst seit Mitte 2018 besetzt. Die Aufgabe der Sozialplanung beinhaltet auch die Investorenberatung. Eine weitere Stelle, gesondert für die kommunale Pflegeplanung, wird im dritten Quartal 2019 zusätzlich besetzt werden. Die Stelle wird im Stab des Fachbereiches 50 angesiedelt.

Die Pflegeplanung dient dazu, dass der Stadt die Versorgungsstrukturen bekannt sind. Zwölf von 22 kreisfreien Städten haben sich sogar für die verbindliche Pflegeplanung nach § 7 Abs. 6 des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen entschieden. Derzeit liegt keine Pflegeplanung vor, die alle notwendigen Antworten für die bedarfsgerechte Versorgung in Essen beantwortet. Die aktuelle kommunale Pflegeplanung der Stadt Essen zählt die Angebote der professionellen Pflege in Essen auf. Eine Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen, erfolgt nicht. Auch Angebote der komplementären Hilfen, neuen Wohn- und Pflegeformen und zielgruppenspezifische Angebotsformen werden noch nicht aufgezeigt. Aspekte einer altengerechten Quartiersentwicklung sind ebenfalls noch nicht aufgegriffen worden. Dementsprechend ist die Pflegeplanung auch noch nicht mit dem Fachcontrolling verknüpft.

Pflegebedürftige können anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag nutzen. Diese Angebote dienen dazu, eine möglichst lange ambulante Versorgung sicherzustellen. Angebote zur Unterstützung im Alltag³ sind unter anderem: Gruppen- und Einzelbetreuungsangebote, Angebote zur Entlastung im Alltag und Angebote zur Entlastung von pflegenden Angehörigen. Mögliche Angebote sind in Essen vorhanden. Ob der Bedarf in allen Stadtteilen gedeckt ist, kann aktuell durch eine fehlende Pflegeplanung nicht beantwortet werden. Es zeichnet sich aber ab, dass der Bedarf an hauswirtschaftlichen Hilfen nicht gedeckt ist. Gut ist, dass auf der Homepage der Stadt Essen sehr übersichtlich, differenziert nach Stadtteilen nach Angeboten gesucht werden kann (Senioren- und Pflegewegweiser). Die Suchfunktion umfasst alle wichtigen Bereiche: Unterstützung im Alltag benötigt, Hilfsangebote für pflegende Angehörige, ambulanten Pflegedienste, vollstationäre Pflegeheime, Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeanbieter und Hospize.

Eine gute Vernetzung der "handelnden Akteure" trägt zum guten Gelingen der pflegerischen Versorgung bei. Auch hier unterstützt eine langfristig ausgelegte integrierte Sozialplanung und kommunale Pflegeplanung. Wegen der Vielzahl der Akteure ist es wichtig, dass der örtliche Sozialhilfeträger örtliche Netzwerke initiiert, organisiert und moderiert. In Essen gibt es neben der kommunalen Konferenz für Alter und Pflege die Arbeitsgemeinschaft Soziales mit sechs Untergruppen bzw. Facharbeitskreisen. Darunter auch der Facharbeitskreis Pflege, der Facharbeitskreis Senioren mit der Untergruppe interkulturelle Altenhilfe. Je nach Gremium werden die verschiedenen Akteure vernetzt und Arbeitsaufträge beschlossen. Positiv ist, dass die Stadt Essen auch flächendeckend in allen Stadtteilen die Runden Tische Senioren eingerichtet hat (vgl. Kapitel Pflege- und Wohnberatung). Damit ist ein integriertes Handeln der Akteure sichergestellt. Der Bedarf an Pflege- und Unterstützungsleistungen steigt. Gleichzeitig sinkt der familiäre und nachbarschaftliche Rückhalt. Auch Vereine und Verbände verlieren zunehmend ihre Funktion. Daher sollten soziale Beziehungen in den Stadtteilen gestärkt werden. Dazu hat die Stadt Essen aktuell ein Konzept zur Stärkung der Seniorenarbeit erarbeitet, welches im dritten Quartal 2019 beschlossen werden soll. Es sollen zehn 60+ Zentren geschaffen werden. Diese Zentren sollen von Trägern betrieben werden und werden von der Stadt Essen institutionalisiert gefördert. Ziel ist es nachbarschaftliche Netzwerke aufzubauen und die Selbsthilfekraft individuell in den Stadtteilen zu stärken. Im Vordergrund stehen die Förderung der Eigeninitiative und

³ Vgl. § 45a SGB XI i.V.m. Verordnung über die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen (Anerkennungs- und Förderungsverordnung – AnFöVO)

der selbstbestimmten Lebensführung, der Erhalt der eigenen Häuslichkeit, die Förderung sozialer Vorsorge, der Aufbau und Erhalt sozialer Strukturen, Freizeitgestaltung, Informationsveranstaltungen und gesundheits- und geselligkeitsfördernde Maßnahmen. Hauptamtliche Kräfte bei den Trägern werden diesen Prozess unterstützen und begleiten. Die Pflegeberatung soll dann in diese Zentren eingebunden werden. Für die Wohnberatung ist dies noch nicht vorgesehen. Bis jetzt hat die Stadt Essen kein wirkungsorientiertes Controlling für Maßnahmen, z.B. aus dem Seniorenförderplan eingesetzt. Es wird zukünftig ein vertraglich vereinbartes Wirkungscontrolling für die Zentren 60+ geben. In anderen Bereichen kommt noch kein Wirkungscontrolling zum Einsatz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte das Wirkungscontrolling zukünftig für alle Bereiche einführen.

Um das bedarfsgerechte Angebot an stationären Pflegeplätzen genauer zu analysieren, hat die gpaNRW die örtliche Situation anhand der Pflegeplatzdichte ausgewertet. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung:

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	56,68	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	3,63	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Eine Analyse wie die Auslastung der Einrichtungen in den letzten Jahren war, wurde seitens der **Stadt Essen** nicht durchgeführt. Aktuell liegt jedoch eine Umfrage für die stationären Pflegeplätze vor: zirka 99 Prozent der stationären Pflegeplätze sind nach Information des Fachbereichs 50 ausgelastet. In unserem Vergleich hat die Stadt Essen den höchsten Anteil an stationären Pflegeplätzen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren. Die hohe Pflegeplatzdichte korreliert in Essen mit der vergleichsweise niedrigeren ambulanten Quote. Als Gründe für die hohe Pflegeplatzdichte vermutet die Stadt Essen hauptsächlich die sozialen Strukturen, viele Heimbewohner aus anderen Kommunen, viele spezialisierte Pflegeheime (Gerontopsychiatrie, Sucht usw.) sowie sehr hohe rentable Pflegesätze in der Vergangenheit. Weitere Gründe für die hohe Anzahl der Pflegeplätze können sein: geringes Angebot an ambulanten Versorgungsmöglichkeiten bzw. ein geringer Bekanntheitsgrad der ambulanten Versorgungsstrukturen und viele Krankenhäuser und damit eventuell eingefahrene Mechanismen der Entlassung. Städte mit ähnlich ungünstigen sozialen Strukturen erreichen durchaus auch niedrigere Pflegeplatzdichten. Es wäre also für die Stadt Essen wichtig zu klären, ob die Angebotsstrukturen ggf. die Versorgungsform bestimmen und wo doch noch Steuerungsmöglichkeiten bestehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte im Rahmen der Pflegeplanung genauer untersuchen, welche Personen in stationären Pflegeplätzen untergebracht werden. Korrelationen zum Beispiel zwischen Stadtgebieten, Entlassungen aus Krankenhäusern sowie einem geringen Angebot an

ambulanten Leistungen in den Stadtgebieten und den Pflegeplätzen, können Aufschluss für mögliche konkrete Gegensteuerungsmaßnahmen geben.

Die Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren sind leicht unterdurchschnittlich. Wie die Auslastung hier aktuell ist, ist der Stadt Essen nicht bekannt. Die Kurzzeitpflege bietet eine wichtige Entlastung für Pflegebedürftige, die vorübergehend nicht zu Hause betreut werden können. Oft ist die Kurzzeitpflege auch eine große Hilfe, um nach einem Krankenhausaufenthalt die häusliche Pflegesituation zu organisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte sich einen Überblick verschaffen, ob das Angebot der Kurzzeitpflege den Bedarf deckt. Dementsprechend können dann mögliche Träger/Investoren adäquat beraten werden.

Quartiersmanagement

→ **Feststellung**

Der Fachbereich 50 bringt sich aktuell nur in wenige Teilaspekte und auch nicht flächendeckend in die altengerechte Quartiersentwicklung ein.

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.

Das letzte Projekt zur altengerechten Quartiersentwicklung, welches die **Stadt Essen** begleitet hat, war 2008. Das Amt für Soziales und Wohnen hat sich seitdem nicht in die altengerechte Quartiersentwicklung eingebracht. In vielen anderen Kommunen wurden über die Fördermittel des Projektes „Entwicklung altengerechter Quartiere in NRW“ des Landes Nordrhein-Westfalen die altengerechte Quartierentwicklung entwickelt oder weiterentwickelt. Der Fachbereich 50 teilt uns mit, dass sich die Stadt Essen nicht an dem Förderprojekt beteiligt hat.

Es gibt zwei Einzelprojekte der Stadt in Kooperation mit Dritten, die Teilaspekte der Quartiersentwicklung aufgreifen: Das Versorgungsnetzwerk Nähe in Essen-Steele bietet persönliche Beratung und verknüpft Hilfsangebote aus den verschiedenen alltäglichen Lebensbereichen. Ein weiteres quartiersbezogenes Projekt sind die Spaziergangspaten. Hier laden Seniorenpatenteams Senioren zu einem wöchentlichen, einstündigen Spaziergang im Quartier ein, der immer vom gleichen Treffpunkt startet. Dieses Angebot ist kostenfrei und es ist keine Anmeldung notwendig. Das Projekt läuft seit einigen Jahren. Inzwischen wird es in 34 der 50 Essener Stadtteile regelmäßig durchgeführt. Die Einbeziehung weiterer Stadtteile ist geplant.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich 50 sollte sich und zukünftige Erkenntnisse aus der kommunalen Pflegeplanung zukünftig stärker in die altengerechte Quartiersentwicklung koordinierend und vermittelnd einbringen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Menschen in der Stadt Essen werden nach aktuellen Prognosen immer älter. Die Stadt Essen folgt damit also dem üblichen Trend. Allerdings verläuft die Entwicklung nicht so stark, wie bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.		
F2	Zukünftig gibt es in der Stadt Essen jedoch immer weniger pflegende Angehörige und immer mehr Pflegebedürftige. Das führt zu Versorgungsengpässen. In der Folge werden auch mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden.		
F3	Die sozialen Strukturen in der Stadt Essen sind ungünstiger als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kreisfreien Städte. Aktuell ist die Altersarmut in Essen bereits vergleichsweise hoch und wird voraussichtlich kontinuierlich weiter steigen. Deshalb werden mehr Menschen auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sein.		
F4	Bis Ende 2018 hat die Stadt Essen alle Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen müssen Ende 2018 nur noch sechs Personen begutachtet werden.		
F5	Die Anzahl der Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Essen seit 2017 rückläufig.		
F6	Die Stadt Essen hat entsprechend ihrer ungünstigeren sozialen Strukturen auch eine höhere Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zu Pflege.		
F7	Die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten weniger in der eigenen Häuslichkeit versorgt.		
F8	Die ambulante Versorgung ist in Essen unterdurchschnittlich. Die ambulante Versorgung könnte z.B. durch eine stärkere Pflege- und Wohnberatung, ein bedarfsgerechte Steuerung durch die Pflegeplanung und ein aktiveres Quartiersmanagement noch optimiert werden.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind hoch in Essen. Dies gilt stärker für die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.	E9	Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die Stadt Essen die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen beobachten und alle Ursachen identifizieren.
F10	Die Stadt Essen nimmt in unserem Vergleich die geringsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung ein. Eine konsequente und intensive Prüfung der Unterhaltsansprüche ist nach § 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII durchzuführen. Dies ist in den Jahren 2014 bis Ende 2018 für Ansprüche von Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht erfolgt. Der Fachbereich 50 informierte uns, dass ab Ende 2018 wieder eine vollständige Unterhaltsheranziehung erfolgt.	E10	Die Stadt Essen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfgewährung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.
F11	Die Organisation ermöglicht aktuell im Wesentlichen eine effektive Aufgabenerledigung. Dennoch können die Arbeitsprozesse noch verbessert werden.	E11.1	Die Stadt Essen sollte in ihren Richtlinien für Leistungsbezieher ohne Pflegegrad nach Neueinstufung aufgrund der Pflegestärkungsgesetze die einschlägigen Rechtsgrundlagen überprüfen bzw. konkretisieren
		E11.2	Die Stadt Essen sollte Prozesse beschreiben, Stellenbeschreibungen auf den aktuellen Stand bringen und ein funktionierendes Internes Kontrollsystem einführen.
		E11.3	Die Stadt Essen sollte entsprechende Schlüsselpositionen definieren und dafür Sorge tragen, dass Wissen dokumentiert wird.
		E11.4	Die Bescheide für Leistungen der Hilfe zur Pflege sollten zukünftig aus dem Fachverfahren heraus generiert werden.
		E11.5	Die Stadt Essen sollte den Einsatz des Moduls für anerkannte Bedarfe außerhalb von Einrichtungen prüfen.
F12	Die Stadt Essen konnte den Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung, wie von der gpaNRW benötigt, nicht gesondert auswerten. Aus diesem Grund können die Werte der Stadt Essen nicht in unserem Vergleich berücksichtigt werden.		
F13	Im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden deutlich mehr Fälle von den Beschäftigten bearbeitet als bei den anderen Städten in unserem Vergleich.		
F14	Die bearbeiteten Fälle der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in unserem Vergleich überdurchschnittlich, bleiben jedoch hinter den selbst gesteckten Zielen von 192 Fällen zurück.		

	Feststellung		Empfehlung
F15	Das Fach- und Finanzcontrolling ist bei der Stadt Essen ausbaufähig. Dies gilt insbesondere für die fachliche Ausrichtung und die Messung des Erfolgs der geplanten Fachziele.	E15.1	Die Stadt Essen sollte alle ihre Ziele mit konkreten Maßnahmen hinterlegen und regelmäßig eine Evaluation durchführen, um rechtzeitig gegensteuern zu können.
		E15.2	Allen Beteiligten soll bewusst sein, welche Ziele mit welchen Maßnahmen verfolgt werden. Dazu kann es hilfreich sein die Ziele klar zu formulieren und, wenn möglich, durch Kennzahlen zu hinterlegen.
F16	Die Stadt Essen könnte Teilbereiche des Hilfeverfahrens noch optimieren. Insbesondere sollte das Hilfeverfahren stärker an dem Grundsatz ambulant vor stationär ausgerichtet werden.	E16.1	Die Musterfalllösungen könnten als Verbesserung für alle zugänglich und nach Schlagworten auffindbar, abgelegt werden.
		E16.2	Die Stadt Essen sollte die Zusammenarbeit von Bedarfsfeststellung, Pflegeberatung, Wohnberatung und wirtschaftlicher Hilfestellung intensivieren bzw. zu einem Fallmanagement ausbauen. Auf diese Weise lassen sich die Fälle ganzheitlich betrachten und die Schnittstellenkommunikation verbessern.
		E16.3	Die Stadt Essen sollte einen festen Turnus (einmal jährlich) festlegen, nachdem die wirtschaftlichen und familiären Verhältnisse für alle Fälle geprüft werden.
		E16.4	Die Stadt Essen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.
		E16.5	Die Stadt Essen sollte bei den bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen regelmäßig überprüfen, ob die bewilligten Hilfen außerhalb von Einrichtungen optimal wirken. In diesem Zuge kann auch regelmäßig kontrolliert werden, ob ggf. ein höherer Pflegegrad beantragt werden kann. Dies gilt insbesondere für kostenintensive Fälle.
		E16.6	Die Stadt Essen sollte verbindliche Regelungen für Abweichungen der Pflegesachleistungen zu bewilligten Bedarfen einführen.
		E16.7	Die Stadt Essen sollte Beratungsgespräche durch Pflegefachkräfte oder die Pflege- und Wohnberatung vor einer Heimaufnahme vorschalten.
F17	Die Pflege- und Wohnberatung bei der Stadt Essen bietet noch Optimierungsmöglichkeiten, um mehr Menschen zu erreichen.	E17.1	Um Schnittstellen zu reduzieren und Kompetenzen zu konzentrieren, sollte die Stadt Essen prüfen, ob die Demenzberatung in die Pflege- und Wohnberatung des Fachbereiches 50 integriert werden kann.

	Feststellung		Empfehlung
		E17.2	Die Pflegeberatung sollte Hausbesuche anbieten und die Wohnberatung sollte flächendeckend in den Stadtteilen präsent sein.
		E17.3	Die Stadt Essen sollte für jede Beratung Beratungsnachweise erstellen. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen wurden und wann ggf. eine erneute Beratung notwendig wird. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
		E17.4	Die Stadt Essen sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden.
		E17.5	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob der Allgemeine Soziale Dienst stärker präventiv eingesetzt werden kann.
F18	Die Stadt Essen steuert noch nicht über die kommunale Pflegeplanung. Durch zusätzliches Personal soll diese Aufgabe aber nun angegangen werden.	E18.1	Die Stadt Essen sollte das Wirkungscontrolling zukünftig für alle Bereiche einführen.
		E18.2	Die Stadt Essen sollte im Rahmen der Pflegeplanung genauer untersuchen, welche Personen in stationären Pflegeplätzen untergebracht werden. Korrelationen zum Beispiel zwischen Stadtgebieten, Entlassungen aus Krankenhäusern sowie einem geringen Angebot an ambulanten Leistungen in den Stadtgebieten und den Pflegeplätzen, können Aufschluss für mögliche konkrete Gegensteuerungsmaßnahmen geben.
		E18.3	Die Stadt Essen sollte sich einen Überblick verschaffen, ob das Angebot der Kurzzeitpflege den Bedarf deckt. Dementsprechend können dann mögliche Träger/Investoren adäquat beraten werden.
F19	Die Stadt Essen hat die meisten stationären Pflegeplätze im Vergleich. Dies fügt sich in das Gesamtbild mit der vergleichsweise niedrigen ambulanten Quote in Essen ein.		

Feststellung		Empfehlung	
F20	Der Fachbereich 50 bringt sich aktuell nur in wenige Teilaspekte und auch nicht flächendeckend in die altengerechte Quartiersentwicklung ein.	E20	Der Fachbereich 50 sollte sich und zukünftige Erkenntnisse aus der kommunalen Pflegeplanung zukünftig stärker in die altengerechte Quartiersentwicklung koordinierend und vermittelnd einbringen.

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Essen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	298	272	262	136	148
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	578	569	576	210	236
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	103	100	98	122	125
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	keine gesonderte Angabe möglich: oben enthalten				
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	350	246
Summe	979	941	936	818	755
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	3.219*	3.132	3.151	3.056	3.008
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege					
Leistungsbezieher von Nachtpflege					
Leistungsbezieher der stationären Pflege					

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	0	0
Summe	3.219	3.132	3.151	3.056	3.008
Summe der Leistungsbezieher gesamt	4.198	4.073	4.087	3.874	3.763

* keine getrennte Angabe Tagespflege, Kurzzeitpflege, Nachtpflege und stationäre Pflege möglich

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	8.118.771	8.059.696	8.389.309	4.569.892	5.148.003
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	35.208.416	34.518.797	36.802.044	30.352.829	31.676.852
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	1.400.785	1.061.448
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	0	0
Summe	43.327.187	42.578.493	45.191.353	36.323.506	37.886.303

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	14.907	2.296	2.119	2.119	2.119
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	366.441	306.655	196.979	74.278	49.787
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	381.348	308.951	199.098	76.397	51.906

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeit-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Essen 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	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	11
→ Einmalige Leistungen	15
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	18

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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 **Stadt Essen** gehört zu den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen mit den **höchsten SGB II Quoten**. Ungefähr jeder Fünfte SGB II Leistungsbezieher in Essen hat einen Flüchtlingshintergrund.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** des Jobcenters ist in Essen gut aufgestellt. Es sorgt für eine ausreichende Transparenz. Die übergeordneten Ziele des Bundes und des Landes werden auf lokale **Ziele** heruntergebrochen und mit konkreten **Maßnahmen** hinterlegt. Im Falle von Budgetabweichungen werden Gegensteuerungsmaßnahmen anhand von Deeskalationsstufen ergriffen.

Zur **Steuerung der Leistungsgewährung** liegt ein **schlüssiges Konzept** in Form von Vermerken vor. Der dazugehörige Arbeitsstandard des JobCenters Essen für die **Kosten für Unterkunft** wird derzeit von der Stadt überarbeitet.

Seit Juni 2019 verfügt die Stadt Essen über ein Konzept für die angemessenen **Bedarfe für Heizkosten**. Dieses Konzept findet jedoch in der Praxis noch keine Anwendung. Auf Basis dieses Konzeptes sollen zukünftig, falls nötig, auch **Kostensenkungsverfahren für Heizkosten** durchgeführt werden.

Die **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** je Einwohner und je Leistungsbezieher in Essen sind im interkommunalen Vergleich auffallend hoch. Die Anzahl der geflüchteten Menschen hat hierauf einen maßgeblichen Einfluss. Gleichwohl achtet die Stadt Essen darauf, die festgelegten Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten unter dem **Aspekt der Wirtschaftlichkeit** durchzusetzen. Kostensenkungsverfahren werden daher im Bedarfsfall eingeleitet.

Bei den **Transferaufwendungen für einmalige Leistungen** zählt Essen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen in 2017 und 2018. 2016 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Damit einher ging vielfach ein Umzug von einer Asylbewerberunterkunft in eine eigene Wohnung. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

→ 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	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II Quote in Prozent ¹⁾	19,7	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	6,6	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	22.342	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt	45.669	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	439	391	404	420	450	502	22

¹⁾ Stand Dezember 2017

²⁾ Stand Kaufkraftbericht 2018

Die **Stadt Essen** ist die viertgrößte kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen. Gleichzeitig hat Essen die zweithöchste SGB II Quote im Vergleich der kreisfreien Städte in 2017. Trotz guter konjunktureller Lage ist die SGB II Quote in Essen von 18,8 Prozent (2014) auf 19,7 Prozent (2017) gestiegen. Im Wesentlichen liegt dies am Rechtskreiswechsel von geflüchteten Menschen aus Nicht-EU-Ländern in den SGB II Bezug. Essen hat den zweithöchsten Anteil an arbeitsuchenden Personen aus den acht zugangsstärksten Nicht-EU Ländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf die arbeitsuchenden Personen aus diesen Ländern. Die Anzahl der geflüchteten Personen hat sich in der Stadt Essen wie folgt entwickelt:

- 2015: 7.478 Flüchtlinge (+ 48,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr),
- 2016: 13.045 Flüchtlinge (+ 74,4 Prozent),
- 2017: 16.193 Flüchtlinge (+ 24,1 Prozent) und
- 2018: 17.047 Flüchtlinge (+ 5,3 Prozent).

In 2018 ist also etwa jeder Fünfte¹ SGB II Leistungsbezieher in Essen eine Person mit Flüchtlingshintergrund.

Die Anzahl der Ergänzter, also jener Personen, die arbeiten und ihr Einkommen mit Hilfe des Jobcenters ergänzen, ist seit 2014 ebenfalls um 4,1 Prozent gestiegen.

In der Stadt Essen sind viele Konzerne angesiedelt. Zudem besteht ein internationaler Mittelstand aus vielen Branchen. Das führt dazu, dass das Stellenangebot sich hauptsächlich an qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber richtet. Viele der in diesen Unternehmen Beschäftigten pendeln jedoch nach Essen. Gewerblich-technische Stellen und Stellen für ungelernete Hilfskräfte werden in Essen kaum angeboten.

Die Summe aller Nettoeinkünfte (Arbeitslohn, Rente, Sozialleistungen, Kindergeld) der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort stellen die Kaufkraft je Einwohner dar. Das Einkommensniveau ist in Essen leicht überdurchschnittlich. In der Stadt Essen zeigen sich jedoch sozialräumliche Disparitäten. So gilt der Essener Süden als tendenziell wohlhabender im Vergleich zum Essener Norden.

Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Städte, die den höchsten Anteil an Schülerinnen und Schülern haben, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Mit Blick auf die Zukunft ist davon auszugehen, dass dieser hohe Anteil eine negative Auswirkung auf die SGB II Quote haben wird. Ohne Schulabschluss ist von einem erschwerten Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und dem Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen.

Der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft ist überdurchschnittlich. Die angemessene Bruttokaltmiete ist in 2017 für einen Ein - Personen Haushalt noch leicht unterdurchschnittlich. Die Kennzahl wird jedoch noch durch weitere Faktoren wie zum Beispiel Kosten der Unterbringung von geflüchteten Menschen beeinflusst, deren Unterbringungskosten in Essen auskunftsgemäß höher waren als die übrigen Kosten für Unterkunft.

¹ 18 Prozent

→ 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

Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Essen schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht. Eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen werden in Deeskalationsstufen ergriffen.

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.

Ausgangspunkt der Ziele des Jobcenters in **Essen** sind die gesetzlich festgelegten Ziele gemäß § 48b Abs. 3 SGB II. Diese Ziele werden in einer Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS) und der Stadt Essen operationalisiert. Ebenfalls Bestandteil der Zielvereinbarung sind die gemeinsamen Schwerpunkte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende des Landes Nordrhein-Westfalens für das Jahr 2018. Die Bundes- und Landesziele werden mit den kommunalen Zielen der Stadt Essen in Einklang gebracht. Zu den kommunalen strategischen Zielen der Stadt Essen gehören:

- Kommunale Kosten der Arbeitslosigkeit reduzieren,
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitsloser Essener Bürgerinnen und Bürger sowie
- Langzeitarbeitslose als Fachkräfte für den regionalen Arbeitsmarkt fördern und qualifizieren.

Die aus den strategischen Zielen abgeleiteten operativen Ziele werden vom Vorstand des Geschäftsbereiches 5 in Abstimmung mit dem Fachbereichsleiter des Jobcenters Essen 56 festgelegt. Ob die Ziele erreicht werden, wird in regelmäßigen Zielsteuerungsdialogen besprochen.

Hier werden auch ggf. notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen abgestimmt. Innerhalb des Jobcenters werden Zielvereinbarungen zwischen Fachbereichsleitungen und den Standort- bzw. Bereichsleitungen abgeschlossen. Hier finden monatliche Steuerungsgespräche statt, um auffällige Entwicklungen zu besprechen und Gegensteuerungsmaßnahmen zu vereinbaren.

Die festgelegten Ziele sind in Essen mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Einige Maßnahmen finden sich im lokalen Planungsdokument zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW und der Stadt Essen sowie im jährlichen Arbeitsmarktprogramm wieder.

Zur Überwachung der Budgets werden täglich vom Jobcenter Essen Auswertungen erstellt. Bei Abweichungen, die innerhalb einer Produktgruppe ausgeglichen werden können, ergreift das Jobcenter Gegensteuerungsmaßnahmen. Reicht dies nicht aus, werden die Gegensteuerungsmaßnahmen auf der Ebene des Geschäftsbereiches 5 getroffen. Falls auch auf dieser Ebene keine Gegensteuerungsmaßnahmen möglich sind, wird über die Kämmerei der Stadt nach Lösungen gesucht.

Quartalsweise wird der Mittelabfluss- und Ertragsplan an das Controlling des Geschäftsbereiches 5 gemeldet und von dort aus an die Kämmerei der Stadt Essen. Um nicht nur innerhalb der Verwaltung eine ausreichende Transparenz zu gewährleisten, sondern auch die politischen Entscheidungsträger ausreichend zu informieren, erfolgt quartalsweise ein Controllingbericht des Jobcenters an den Fachausschuss Soziales, Arbeit, Gesundheit und Integration sowie im Jugendhilfeausschuss.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Essen verfügt über angemessene Bruttokaltmieten, dokumentiert in Form von Vermerken, die regelmäßig aktualisiert werden. Der entsprechende Arbeitsstandard zu den Kosten für Unterkunft im JobCenter muss noch aktualisiert werden. Das JobCenter Essen hat damit aktuell begonnen.

→ Feststellung

Seit Juni 2019 verfügt die Stadt Essen über ein Konzept für die angemessenen Bedarfe für Heizkosten. Dieses Konzept findet jedoch in der Praxis noch keine Anwendung.

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.

Das schlüssige Konzept besteht bei der **Stadt Essen** in Form von Vermerken. Die angemessene Bruttokaltmiete wird aus dem qualifizierten Mietspiegel abgeleitet. Hiermit verfügt die Stadt über ein schlüssiges Konzept, das entsprechende Richtwerte im Sinne einer Nichtprüfgrenze enthält. Datengrundlagen oder Herleitung der Richtwerte waren nicht Bestandteil der Prüfung der gpaNRW. In einem regelmäßigen Turnus findet eine Überprüfung und Aktualisierung der

Richtwerte statt. Die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie wird bei der Anwendung der Richtwerte beachtet.

Das JobCenter Essen verfügt über einen Arbeitsstandard zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II vom 01. Oktober 2016. Dieser Arbeitsstandard wurde somit seit über drei Jahren nicht aktualisiert. In der Stadt Essen liegt die Richtlinienkompetenz für kommunale Leistungen bei Amt für Soziales und Wohnen. Die dort verwendeten Richtlinien zu den Unterkunftskosten im Rechtskreis SGB XII wurden in 2017 und 2018 überarbeitet. Die Änderungen wurden noch nicht in den gültigen Arbeitsstandard zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II übertragen. Die Beschäftigten sind nach Information des JobCenters Essen informiert worden und wenden, dort wo es angezeigt ist, die aktualisierten Regelungen des Amtes für Soziales und Wohnen an.

→ **Empfehlung**

Das JobCenter Essen sollte darauf achten, seine Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten. Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.

→ **Empfehlung**

Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden. Wie beispielweise in einem Verwaltungs-Wiki². Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Fallbeispiele, Berechnungshilfen, Eingabehinweise im Fachverfahren und Dokumentationsanforderungen für die Fallakten hinterlegt werden.

Ein Konzept für die angemessenen Bedarfe für Heizkosten hat Essen erst seit Juni 2019. Vorher gab es einen einheitlichen pauschalen Richtwert von 1,40 Euro je qm für Heizkosten. Im Arbeitsstandard der Stadt Essen zu § 22 SGB II wird dieser Wert auch als Angemessenheitsgrenze definiert.³ Die Stadt Essen teilte uns mit, dass dieser Wert jedoch in der Praxis nur in Einzelfällen der Plausibilisierung diene. Die Stadt Essen hat aktuell die Regelungen zu den Heizkosten neu überarbeitet. Die zukünftigen Richtwerte, im Sinne einer Nichtprüfgrenze, für die Heizkosten orientieren sich an der Größe des Gebäudes, den Energieträgern (Erdgas, Heizöl, Fernwärme) und der angemessenen Wohnungsgröße. Die Kosten je qm für jede Energieart wurden aus dem Heizkostenspiegel⁴ entnommen. Der Heizkostenspiegel differenziert nach den Verbrauchskategorien: niedrig, mittel, erhöht und zu hoch. Die Stadt Essen hat als zukünftigen Richtwert die Verbrauchskategorie „zu hoch“ gewählt. Damit möchte die Stadt Faktoren wie einen unterdurchschnittlichen Energiestandard der Wohnung oder krankheits-/behinderungsbedingten Mehrbedarfe pauschal berücksichtigen. Die Stadt Essen plant die Grenzwerte für Heizkosten zukünftig jährlich zu aktualisieren. Arbeitshinweise bzw. eine entsprechende Richtlinie für die Sachbearbeitung sind derzeit noch in Arbeit. Vorgenanntes Konzept wurde im Juni 2019 im Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Integration vorgestellt. In der Praxis wird dieses Konzept aber noch nicht gelebt, da der entsprechende Arbeitsstandard für die Beschäftigten fehlt.

² Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

³ Vgl. Arbeitshinweis zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, Stand 01. Oktober 2016, Seite 39; 40 und 41

⁴ https://www.heizspiegel.de/fileadmin/hs/heizspiegel_2018/Heizspiegel-fuer-Deutschland-2018.pdf

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte das Konzept für angemessene Heizkosten zeitnah in der Praxis umsetzen, damit entsprechende Kostensenkungsverfahren bei Bedarf durchgeführt werden können.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

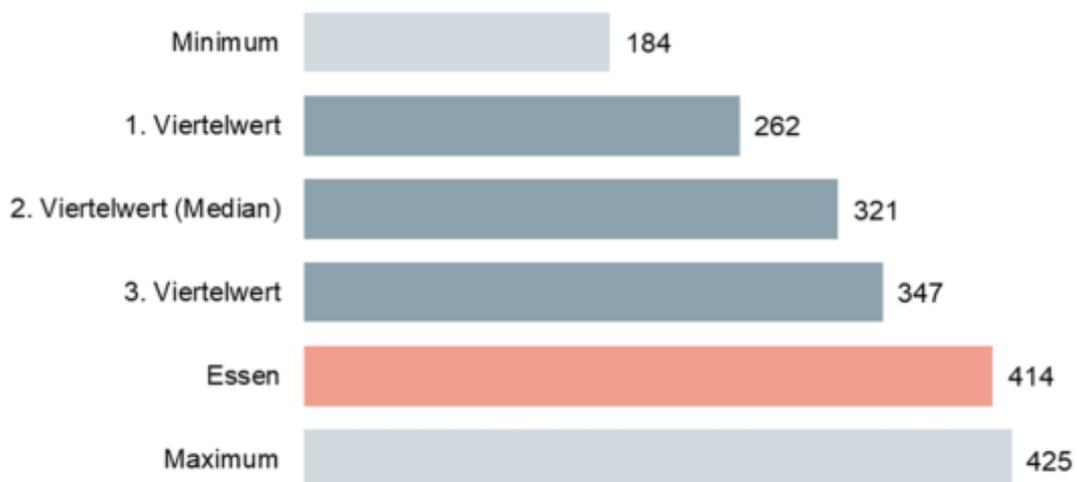
Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung. Dies gilt sowohl bezogen auf den Einwohner als auch auf den Leistungsbezieher. In 2017 und 2018 hat die Anzahl der geflüchteten Menschen einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen.

→ Feststellung

Die Stadt Essen achtet darauf, die festgelegten Angemessenheitsgrenzen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit durchzusetzen. Kostensenkungsverfahren sollen im Bedarfsfall eingeleitet werden. Die diesbezügliche Vorgehensweise ist in den Arbeitsstandards für die Beschäftigten beschrieben.

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 Einzelprüfung 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:

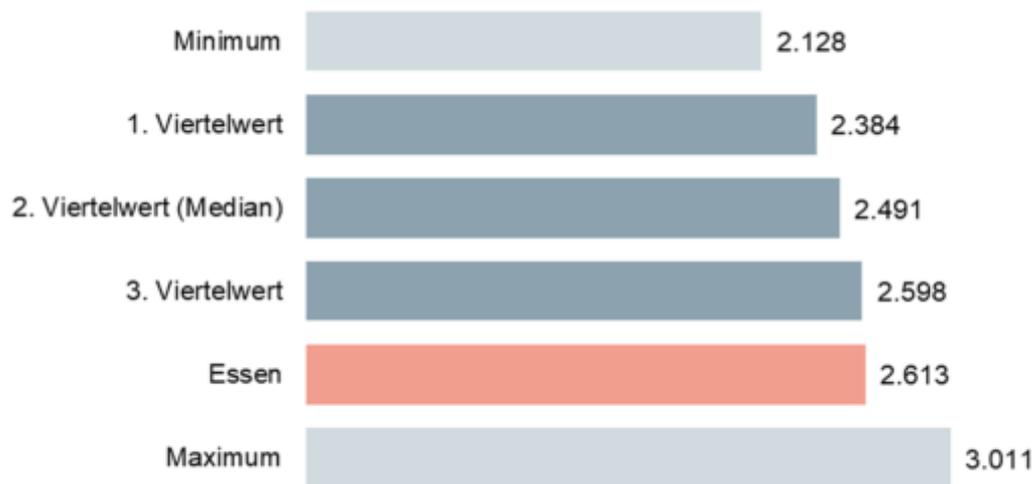


2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
417	191	280	315	353	428	22

Die **Stadt Essen** gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote der Stadt.

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

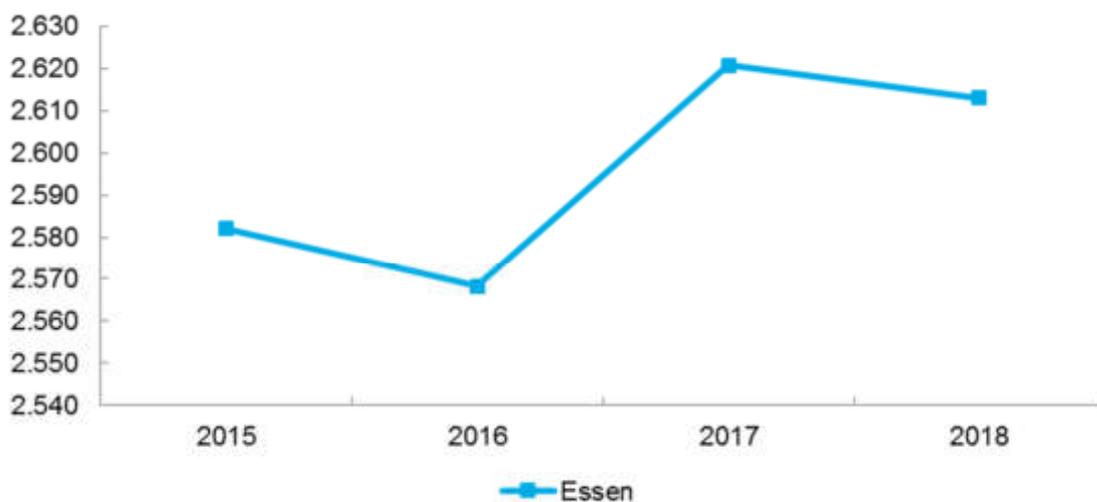


2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.621	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Auch bei der Kennzahl Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher gehört Essen zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Die maximal angemessene Bruttokaltmiete als ein Einflussfaktor liegt in Essen in 2017 unter dem Median in Vergleich der kreisfreien Städte. Aus Sicht des Job-Centers Essen ist der Haupteinflussfaktor für die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen der Kosten für Unterkunft je Leistungsbezieher die Kosten für Unterkunft für geflüchtete Menschen, da die angemessenen Kosten für Unterkunft bei den geflüchteten Menschen deutlich überschritten werden. Außerdem führt die verspätete Abrechnung der Flüchtlingsunterkünfte in 2017 für 2016 zu höheren Kosten für Unterkunft:

Transferaufwendungen Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018 Stadt Essen



Der deutlichste Anstieg der Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher ist von 2016 bis 2017 zu verzeichnen. Dies korrespondiert mit den steigenden Flüchtlingszahlen in Essen. Die Stadt Essen hat viele dieser Personen vorerst in Flüchtlingsunterkünften untergebracht. Auch nachdem diese Menschen den Rechtskreis vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II gewechselt haben, lebten viele dieser Menschen noch in Flüchtlingsunterkünften. 2016 gab es in der Stadt Essen noch keine Gebührensatzung für die Flüchtlingsunterkünfte. Daher konnten die Kosten für Unterkunft in 2016 nicht abgerechnet werden. Die Abrechnung für 2016 wurde in 2017 nachgeholt und die Aufwendungen wurden vom Jobcenter in das Jahr 2017 gebucht. Dies führte auch zu höheren Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher.

Die Stadt Essen setzt die festgelegten Angemessenheitsgrenzen durch, indem ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet wird, wenn die regulären Richtwerte für eine angemessene Bruttokaltmiete überschritten werden. Das Vorgehen ist im Arbeitsstandard zu § 22 SGB II der Stadt Essen beschrieben.⁵

⁵ Vgl. Arbeitshinweis zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, Stand 01. Oktober 2016, Seite 18 und Seite 25 ff

Bevor die Stadt Essen den Leistungsbezieher dazu auffordert, seine Kosten für Unterkunft zu senken, wird eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. Dazu verfügt das JobCenter Essen über eine Berechnungshilfe. Nachdem eine Aufforderung zur Kostensenkung erfolgt ist, müssen die Betroffenen ihre Bemühungen dem Jobcenter nach zwei Monaten und danach in regelmäßigen Abständen unaufgefordert nachweisen. Gemäß § 22 Abs. 1 SGB II werden nach sechs Monaten und nicht erfolgter Kostensenkungen nur noch die angemessenen Kosten für Unterkunft gezahlt. Auch Ausnahmen von dieser Regelung sind konkret im Arbeitsstandard beschrieben.

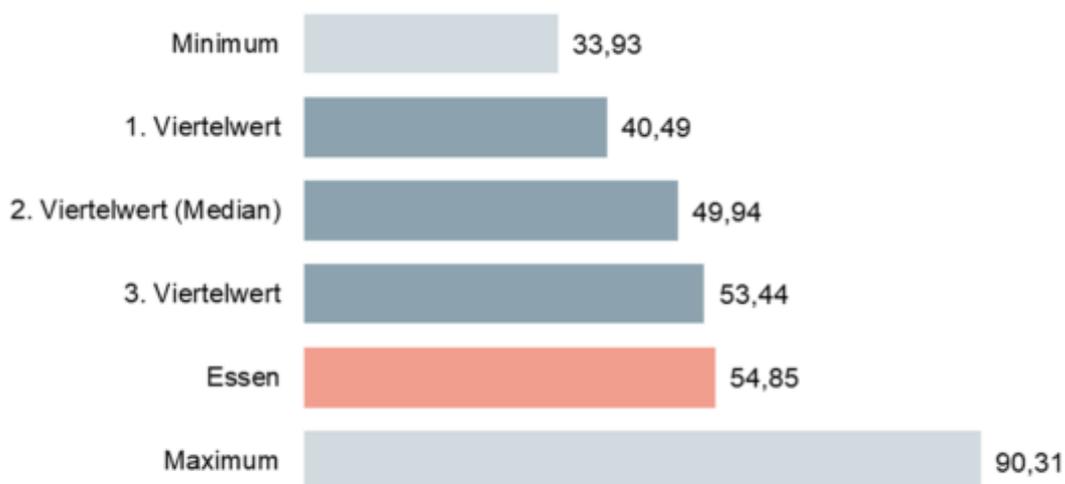
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Das JobCenter Essen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

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



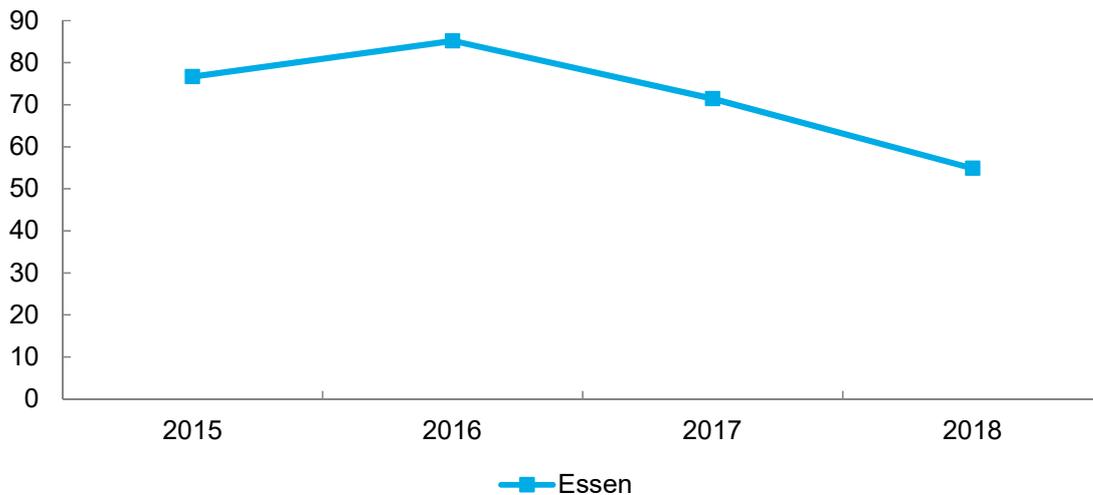
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
71,41	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der Stadt Essen in 2016 am höchsten waren. Dies hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Essen, 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 Erstausstattung.

Zur Unterstützung der Sachbearbeitung gibt es beim JobCenter Essen eine aktuelle Arbeitshilfe zu den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II.⁶

Gut ist, dass das JobCenter Essen für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstausstattung für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt hat. So werden die Bedarfe zwar grundsätzlich durch festgelegte Pauschalen berücksichtigt, im Einzelfall können diese jedoch an den konkreten Bedarf angepasst werden. Die Einzelpreise basieren auf Preisen in Essener Fachgeschäften und aus Erfahrungswerten des JobCenters Essen. Die Preise wurden zuletzt in 2019 ermittelt.

⁶ Vgl. Arbeitsstandard zur Erbringung einmaliger Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II, Stand 12. Juli 2017

Positiv ist auch, dass in der Arbeitshilfe die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, genau erläutert ist.

→ 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	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Essen schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht. Eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen werden in Deeskalationsstufen ergriffen.		
F2	Die Stadt Essen verfügt über angemessene Bruttokaltmieten, dokumentiert in Form von Vermerken, die regelmäßig aktualisiert werden. Der entsprechende Arbeitsstandard zu den Kosten für Unterkunft im JobCenter muss noch aktualisiert werden. Das JobCenter Essen hat damit aktuell begonnen.	E2.1	Das JobCenter Essen sollte darauf achten, ihre Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten. Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.
		E2.2	Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden. Wie beispielweise in einem Verwaltungs-Wiki. Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Fallbeispiele, Berechnungshilfen, Eingabehinweise im Fachverfahren und Dokumentationsanforderungen für die Fallakten hinterlegt werden.
F3	Seit Juni 2019 verfügt die Stadt Essen über ein Konzept für die angemessenen Bedarfe für Heizkosten. Dieses Konzept findet jedoch in der Praxis noch keine Anwendung.	E3	Die Stadt Essen sollte das Konzept für angemessene Heizkosten zeitnah in der Praxis umsetzen, damit entsprechende Kostensenkungsverfahren bei Bedarf durchgeführt werden können.
F4	Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung. Dies gilt sowohl bezogen auf den Einwohner als auch auf den Leistungsbezieher. In 2017 und 2018 hat die Anzahl der geflüchteten Menschen einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen.		
F5	Die Stadt Essen achtet darauf, die festgelegten Angemessenheitsgrenzen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit durchzusetzen. Kostensenkungsverfahren sollen im Bedarfsfall eingeleitet werden. Die diesbezügliche Vorgehensweise ist in den Arbeitsstandards für die Beschäftigten beschrieben.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Essen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt Essen im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
Straßendatenbank	7
Kostenrechnung	8
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	9
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	14
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	18
Strukturen	18
Bilanzkennzahlen	19
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	21
Alter und Zustand	22
Unterhaltung	25
Reinvestition	27
→ Finanzierung	30
Finanzierung durch Straßenbaubeiträge	30
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	32

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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

Die **Stadt Essen** gehört zu den flächenmäßig größten und einwohnerstärksten kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Die Strukturmerkmale hohe Bevölkerungsdichte bei gleichzeitig niedriger Verkehrsfläche je Einwohner indizieren eine **hohe Verkehrsbelastung**. Dies betrifft vorwiegend die Hauptverkehrsstraßen, deren Anteil an der Verkehrsfläche hoch ausfällt. Die Stadt muss daher die Straßen in einem qualitativ guten Zustand halten. Den **Zustand ihrer Straßen** kennt die Stadt Essen durch regelmäßige messtechnische Zustandserhebungen und richtet an den Ergebnissen die Bauprogramme für die Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen aus. Zukünftig soll der Straßenzustand durch ein Georadar-Fahrzeug erhoben werden. Strategisches Ziel ist, in den nächsten 20 bis 25 Jahren alle Straßen der Zustandsklassen 4 und 5 einmalig instand zu setzen. Das entspricht aktuell 43,6 Prozent der Hauptverkehrsstraßen und 40,4 Prozent der Nebenstraßen. Die Stadt Essen sollte regelmäßig überprüfen, ob sie mit den instandgesetzten Flächen das gesteckte Ziel erreicht.

Die bisherigen **Reinvestitionen** waren in Essen nicht ausreichend um den Werteverzehr aufzufangen. Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt seit 2008 von 436 Mio. Euro um 68 Mio. Euro auf 368 Mio. Euro. Der **Anlagenabnutzungsgrad** des Straßenvermögens ist in Essen mit 80 Prozent außerordentlich hoch. Es verbleibt nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von zwölf Jahren. Die bilanziellen Daten korrespondieren nicht mit der Verteilung der Zustandsklassen aus den Zustandserfassungen 2013 und 2016. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt die Bewertung des Straßenvermögens seit der Eröffnungsbilanz nicht aufgrund von körperlichen Inventuren angepasst hat. Zukünftig sollte sie die Ergebnisse der Zustandserfassung für die Bewertungsanpassungen im Rahmen einer körperlichen Inventur verwenden. Bei den sonstigen Schnittstellen stehen das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch.

Die geringen **Unterhaltungsaufwendungen** stellen ein weiteres Risiko dar. Sie liegen ohne Berücksichtigung der in 2017 gebildeten Instandhaltungsrückstellungen für Fahrbahnerneuerungen und Deckschichtsanierungen ungefähr bei der Hälfte des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt nicht die Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) den Straßengruppen zuordnen. Die Stadt Essen sollte eine an den Informationsbedarfen ausgerichtete Kostenrechnung aufbauen. Damit kann sie den Ressourcenbedarf für eine wirtschaftlich nachhaltige Erhaltung der Straßen belegen.

Die Stadt Essen bündelt die Informationen rund um das Thema Erhaltung von Straßen und **Aufbruchmanagement** nicht in einer Datenbank, sondern bedient sich mehrerer Datenquellen. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang hier nicht vollständig. Ein Beispiel zur weiteren Verbesserung wäre den Prozess der Schadensmeldungen durch die Straßenbegehungen möglichst medienbruchfrei und digital zu gestalten. Hier ist die Stadt auf dem Weg das Aufbruchmanagement und das Management von Straßenschäden im Betriebsdienst zu digitalisieren.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Essen ist gut aufgestellt. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit den geplanten Erhaltungsmaßnahmen ab. Sie kontrolliert die Aufbrüche vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Da insbesondere im dicht besiedelten Ruhrgebiet die Straßen intensiv befahren werden, führen Ausweichrouten vielfach durch andere Städte. Daher wäre eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung von Baumaßnahmen im Straßenbereich erstrebenswert.

Die Stadt Essen beteiligt ihre Bürger an den **Kosten für die Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen**, erhebt Beiträge und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Die Beiträge decken jedoch nur einen geringen Teil der Belastungen aus Investitionen ins Straßenvermögen.

→ 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 Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ 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 Stadt Essen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und erhebt regelmäßig den Zustand ihrer Straßen. Zukünftig wird die Stadt die Datenlage durch messtechnische Zustandserfassungen und Geo-Radar weiter verbessern. Eine Zuordnung der Flächen zur Investitionstätigkeit und die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen fehlen der Stadt Essen aktuell.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Essen** kennt die Flächendaten der Verkehrsfläche in Ihrer Zuständigkeit. Sie differenziert dabei zwischen Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen. Dabei umfassen die Nebenstraßen alle Anliegerstraßen, Hauptgeschäftsstraßen, Haupterschließungsstraßen sowie Wirtschaftswege.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, erhebt die Stadt Essen die Zustandsklassen der Hauptverkehrsstraßen alle sechs Jahre. Dabei ist die letzte Zustandserfassung in 2013 erfolgt. In 2016 erhebt Essen erstmalig auch die Zustandswerte der Nebenstraßen. Zukünftig will die Stadt die Datenlage weiter verbessern, indem ein Fahrzeug mit Georadar durch das Amt für Vermessung und Kataster beschaffen wurde. Die nächste messtechnische Zustandserfassung der Hauptstraßen soll Ende 2019/Anfang 2020 mit Einsatz des Georadar-Fahrzeuges erfolgen. Im Auftrag des ASV werden dann auch die Nebenstraßen in regelmäßigen Abständen befahren, um den Zustand dieser Straßen messtechnisch zu erheben.

Die Stadt Essen konnte für diese überörtliche Prüfung ermitteln, mit welchem finanziellen Einsatz sie in das Straßenvermögen reinvestierte. Es war aber nicht möglich auszuwerten, welche Flächen sie in den Jahren 2014 bis 2017 erneuert, umgebaut oder ausgebaut hat.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Straßen kann die Stadt Essen auf der Basis von Vollkosten nicht ermitteln, weil sie im ASV keine Kostenrechnung führt. Für diese überörtliche Prüfung wurden die Aufwendungen auf der Basis von Pauschalwerten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Nicht-Büroarbeitsplätzen hilfsweise ermittelt. Ausgangsbasis bildeten die mit der Straßenunterhaltung befassten Vollzeitstellen in den Sachgebieten 66-2 – Planung und Bau – sowie 66-3 – Straßenbeleuchtung und Straßenbetrieb.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte ihre Datenlage verbessern. Hierzu gehört der Aufbau einer Kostenrechnung und ein flächenbezogenes Controlling der erneuerten Verkehrsflächen.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Daten der Stadt Essen sind nicht in einer Straßendatenbank gebündelt, sondern werden unabhängig voneinander in vielen Datenquellen verarbeitet. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang hier nicht vollständig.

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 Essen** verfügt den eigenen Angaben zur Folge über die notwendigen Daten für ein Erhaltungsmanagement. Basis hierfür bilden die regelmäßigen Zustandserhebungen, die in Excel-Listen erfasst sind. Hieraus leitet die Stadt die erneuerungsbedürftigen Straßen für einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren ab und verteilt die Maßnahmen nach Dringlichkeit auf die nächsten Jahre. Der Bauausschuss und die Bezirksvertretungen bestimmen dann die Priorität der Maßnahmen. Die Stadt kennt somit die Maßnahmen, die in den nächsten Jahren anstehen und kann anhand von Erfahrungswerten die individuellen Kosten, aber auch die Gesamtkosten des Programms einschätzen. Die Stadt aktualisiert die Erhaltungsprogramme auf Basis der Zustandserhebungen regelmäßig.

Eine integrierte Straßendatenbank ist bei der Stadt Essen nicht vorhanden. Die Daten befinden sich vielmehr in verschiedenen Systemen, die nicht miteinander verknüpft sind. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, weil die Daten in den unterschiedlichen Datenquellen für eine Gesamtbetrachtung zusammengeführt und abgeglichen werden müssen.

Die Leitdaten zu den Straßen befinden sich im Straßenverzeichnis, dort sind die Straßen auch funktional klassifiziert. Im Geo-Informationssystem der Stadt sind die groben Abmessungen der Straßen als Grundstücke erfasst. Daten über den Aufbau der Straßen hat die Stadt Essen nicht vollständig. Seit den letzten zehn Jahren erfasst die Stadt bei Instandsetzungsmaßnahmen den Aufbau, die Kosten und die Art der Instandsetzungsmaßnahme. Inventardaten der Straßen sind in verschiedenen Systemen erfasst. Von der Beschilderung der Straßen bestehen keine Daten, hier will die Stadt zukünftig grundsätzliche Daten im Rahmen der messtechnischen Befahrung der Straßen erheben. Die Daten zum Straßenbegleitgrün obliegen in der Zuständigkeit des Amtes Grün und Gruga.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte alle Daten für die Erhaltung der Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank zusammenführen, damit sie zusammenhängend für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen genutzt werden können.

Die Stadt Essen führt zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflichten regelmäßig Straßenbegehungen durch. Eine entsprechende Dienstanweisung regelt die Details der Straßenbegehungen. Maßgabe ist hier das Mindestmaß der Amtspflicht in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit gemäß § 9 a Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW). Die Straßenbegehungen beginnen ihre Tätigkeit, ohne dass sie über Informationen zu den Straßen ihrer Routen verfügen. Die Schadensmeldungen der Straßenbegehungen werden manuell erhoben und dann in entsprechende Vordrucke manuell übertragen. Die Vordrucke werden gesammelt und zu Routen der jeweiligen Betriebskolonnen (Pflasterkolonne, Wartung von Grünanlagen, Flickenskolonne) sortiert. Stellen die Kolonnen vor Ort fest, dass die Schäden aufwändiger sind, erfolgt die Weiterleitung der Schadensmeldung an die Abteilung 66-2-3 – Straßen, Erhaltung -. Dies gilt auch, wenn Dritte für die Schäden haftbar gemacht werden können, wie zum Beispiel bei Aufbrüchen.

Die Stadt Essen plant den Bauhof zu digitalisieren. Hierzu analysiert die Stadt aktuell in Zusammenarbeit mit dem Essener Systemhaus den Markt für derartige Software.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte den Prozess der Schadensmeldungen durch die Straßenbegehungen möglichst medienbruchfrei und digital gestalten. So könnten die Straßenbegehungen zum Beispiel vor dem Ablaufen ihrer Routen über bereits gemeldete oder erledigte Schäden, Aufbrüche, straßenverkehrsrechtliche Genehmigungen und Weiteres informiert sein. Schadensmeldungen könnte die Stadt sammeln und mit den Ergebnissen der messtechnischen Zustandserhebung sowie den Erneuerungsprogrammen verknüpfen.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Der Stadt Essen fehlen die Informationen für die wirtschaftliche Steuerung aus einer Kostenrechnung. Dies stellte die gpaNRW bereits bei den Prüfungen 2008 und 2014 dar.

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 **Stadt Essen** verfügt nicht über die Informationen für die wirtschaftliche Steuerung der Aufwendungen für die Unterhaltung ihrer Straßen. Im Zuge dieser überörtlichen Prüfung wurden die Kosten auf der Basis von Pauschalwerten der Kosten von Nicht-Büroarbeitsplätzen hergeleitet. Eine Kostenrechnung stellte die gpaNRW bereits bei den Prüfungen 2008 und 2014 als erforderlich dar. Beispielhafte Anwendungsfälle für eine Kostenrechnung im Betriebsdienst der Stadt Essen sind Make-or-Buy-Entscheidungen, eine nachhaltige wirtschaftliche Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen oder die Begründung von Veränderungen im Ressourcenbedarf.

Daher sollte die Kostenrechnung es ermöglichen, die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auswerten zu können. Eine weitere Zuordnung der Kosten nach den Straßenarten Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen erscheint sinnvoll, da Essen hierfür unterschiedliche Erhaltungsprogramme plant. Hierfür könnte eine Kostenrechnung mit einfachen Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen im Betriebsdienst und die Zuordnung der Kosten für Fremdleistungen und Kosten aus dem Verwaltungsbereich ausreichen. Weitere Differenzierungen sollte die Stadt an der individuellen Steuerungsrelevanz ausrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine Kostenrechnung mit einfachen Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen im Amt Straßen und Verkehr einrichten. Der Aufbau der Kostenrechnung sollte sich dabei eng an dem Informationsbedarf des Amtes orientieren.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen hat strategische Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Sie will in den nächsten 20 bis 25 Jahren die Straßen in den schlechtesten Zustandsklassen erneuern. Kennzahlen als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nutzt die Stadt Essen nicht.

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.

Die **Stadt Essen** will die Straßen in einem gebrauchsfähigen Zustand halten. Konkrete Zielvorgabe aus Politik und Verwaltungsführung ist, dass die Straßen der Zustandsklassen 4 und 5 in den nächsten 20 bis 25 Jahren erneuert werden. Bei diesen Straßen soll die grundhafte Erneuerung erfolgen oder wenn sinnvoll, die oberste Deckschicht erneuert werden. Detailliert beschreibt die gpaNRW die Investitionsprogramme im Berichtsteil Reinvestition.

Auf Basis der Flächen ergibt sich der Finanzbedarf. Die Stadt misst jedoch nicht, ob sie die grundhafte Erneuerung oder Instandsetzung dieser Flächen auch erreicht hat. Es gilt die Vermutung, dass solange das finanzielle Budget ausgeschöpft wurde, dies auch der Zielerreichung dienlich war. Kennzahlen zur operativen Steuerung setzt die Stadt Essen bislang nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte ihre Zielerreichung messen und regelmäßig überprüfen, ob die langfristige Zielsetzung durch die aktuellen Maßnahmen erreicht wird. Sie sollte daher berichten, wieviel qm Straßenfläche sie zur Instandsetzung und Erneuerung vorgesehen hatte und wie viele Quadratmeter sie davon umgesetzt hat.

→ 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.

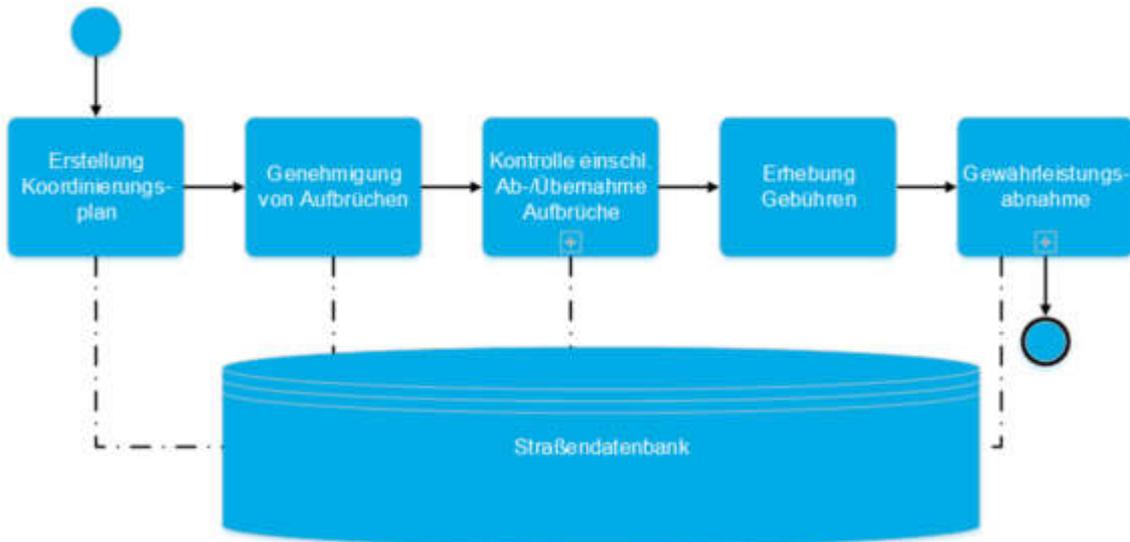
→ Feststellung

Die Stadt Essen koordiniert die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit den geplanten Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die Stadt die Wiederherstellung des Straßenkörpers vor der Übernahme. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Daten zu den Aufbrüchen werden losgelöst von den anderen Daten der Straßenerhaltung in einer Datenbank erfasst.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten 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



Erstellung Koordinierungsplan

Die **Stadt Essen** und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über anstehende Baumaßnahmen im Straßenvermögen. Hierzu finden quartalsweise Besprechungen mit den wesentlichen Vorhabenträgern, Stadtwerke Essen AG und Ruhrbahn GmbH, statt. In den Quartalsbesprechungen werden die in nächster Zeit anstehenden Baumaßnahmen koordiniert und auch längerfristige Maßnahmen besprochen. Grundlage hierfür ist die mittelfristige Finanzplanung und die Instandsetzungs- und Erneuerungsliste. Von der Telekom AG werden zusätzlich jährlich die Baumaßnahmen abgefragt und diese auch über die Maßnahmen der Stadt informiert. Die Besprechungen werden protokolliert.

Die Vorhabenträger unterrichten sich über anstehende Aufbrüche ergänzend per Mail. Die Stadt Essen strebt eine Portallösung an.

Die dichte Besiedelung im Ruhrgebiet stellt besondere Herausforderungen an das Baustellenmanagement. So sind bei Aufbrüchen gelegentlich auch städteübergreifende Ausweichrouten notwendig. Daher hält die Stadt Essen eine stärkere überörtliche Koordinierung von Baumaßnahmen für sinnvoll. Hier wäre es vorteilhaft, wenn die Ruhrgebietskommunen hierfür eine gemeinschaftliche Lösung finden.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte bei der Planung von Baumaßnahmen durch Aufbrüche eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen anstreben.

Genehmigung von Aufbrüchen

Das ASV ist für die Genehmigung der Aufbrüche zuständig. Dabei werden in Abhängigkeit von dem Umfang der Maßnahmen förmliche Genehmigungen erteilt oder die Aufbrüche im Rahmen der verkehrsrechtlichen Genehmigungen erfasst. In dem Amt ist auch die Verkehrsbehörde zugeordnet, die die verkehrsrechtlichen Genehmigungen erteilt. Bei beiden Genehmigungen wird

der Koordinierungsplan aus den Quartalsgesprächen berücksichtigt. Die Aufbruchgenehmigungen sind ein Jahr gültig. Die verkehrsrechtlichen Genehmigungen werden dagegen konkret terminiert. Damit definiert die verkehrsrechtliche Genehmigung den Ausführungszeitpunkt. Einschließlich etwaiger Hochbaumaßnahmen erteilt die Stadt Essen jährlich rund 15.000 verkehrsrechtliche Genehmigungen. Für die Genehmigung von Aufbrüchen verwendet die Stadt Essen Bescheidmuster. Aktuell werden die Daten des Aufbruchs in einer Aufbruchdatenbank erfasst. Die Dokumentation erfolgt in Datei-Ordern.

Die Straßen, in denen eine Fahrbahnerneuerung durchgeführt wurde, sind für Aufbrüche zwei Jahre lang gesperrt. Werden mehrere Schichten erneuert, sind diese Straßen für fünf Jahre für etwaige Aufbrüche gesperrt. Daher kommt der oben dargestellten Koordinierung der Baumaßnahmen eine erhebliche Bedeutung zu.

Bei jedem förmlichen Verfahren zu einem Aufbruch findet vor Beginn der Baumaßnahme die Dokumentation des Ausgangszustandes in einem Termin vor Ort statt. Dabei wird der Ausgangszustand in einem gemeinschaftlichen Termin mit dem Vorhabenträger aufgenommen und gegebenenfalls durch Fotos dokumentiert. Erfolgt keine Genehmigung, sondern nur die verkehrsrechtliche Anordnung, so wird der Ausgangszustand nicht dokumentiert.

Technische Standards für die Ausführung der Aufbrucharbeiten hat die Stadt Essen je Belastungskategorie der Straße definiert und stellt diese bei Bedarf dem Vorhabenträger zur Verfügung. Grundsätzlich gelten die Regelungen der Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV A-StB). Die Stadt hat auch individuelle Regelungen getroffen. So muss zum Beispiel bei Kleinstflächen immer Guss-Asphalt eingesetzt werden. Die Stadt Essen führt die Regelungen aktuell in einem Handbuch als PDF-Dokument zusammen.

Kontrolle einschließlich Abnahme der Aufbrüche

Die Anzeige des Baubeginns erfolgt im Regelfall eine Woche vor Beginn der Arbeiten an das ASV. Hierfür gibt es einen Vordruck, der alle seitens der Stadt benötigten Informationen abfragt. Abweichungen zwischen Genehmigungen und Baubeginn, kommen nur im Ausnahmefall vor.

Die Stadt Essen führt nur in Ausnahmen Abnahmen der jährlich rund 3.000 bis 4.000 Aufbrüche durch. Für das Aufbruchmanagement stehen dem ASV drei Vollzeitstellen zur Verfügung. Die Straßenteile werden nach Abschluss der Aufbrucharbeiten übernommen. Kontrollen führt die Stadt daher grundsätzlich nicht während der Ausführungen, sondern erst nach Fertigstellung durch.

Kontrolle der Ausführung

Die Stadt Essen kontrolliert nur in Ausnahmefällen die Ausführung der Aufbrucharbeiten. Dies richtet sich vor allem nach der Art der Maßnahme und der Erfahrung zur Seriosität der Bauunternehmer. Aufbrüche dürfen in Essen nur zugelassene Baufirmen durchführen. Neue Firmen stellen einen Antrag auf Zulassung und erhalten eine auf zwei Jahre befristete Zulassung.

Nach den Vorgaben zur Ausführung der Aufbrüche sind die Vorhabenträger verpflichtet, auf Verlangen Dokumentationen der einzelnen Bauphasen oder weitere Nachweise wie z. B. Lieferscheine bereit zu stellen. Da die Stadt Essen nahezu ausschließlich die instandgesetzten Flächen übernimmt, fordert sie in der Regel derartige Unterlagen nicht an.

Bislang erhebt die Stadt den Ausgangszustand nach der Auskoffierung der Straße. Da dies nur stichprobenartige Zustandsdaten liefert, nimmt die Stadt Essen von dieser Methode zukünftig Abstand. Wie im Berichtsteil Erhaltung der Verkehrsflächen beschrieben, verfügt die Stadt Essen über ein Fahrzeug mit Geo-Radar. Damit will die Stadt den Ober- und Unterbau der Straßen flächendeckend analysieren.

Abnahme der Aufbruchsstelle

Der Vorhabenträger ist in Essen verpflichtet die Fertigstellung der Baumaßnahme über einen Vordruck zu melden. Danach steht der Stadt Essen ein Zeitraum von zwölf Tagen zur Verfügung um die Wiederherstellung der Straße zu überprüfen. Dies erfolgt im Rahmen einer Kontrolle vor Ort. Dabei führt die Stadt Essen dynamische Lastplattendruckversuche durch. Die Übernahme wird intern dokumentiert. Sollte eine mangelbehaftete Wiederherstellung vorgefunden werden, so dokumentiert die Stadt den Mangel. Der Vorhabenträger wird schriftlich aufgefordert, den Mangel zu beseitigen. Hierfür gibt es entsprechende Musterschreiben. Aufgrund sondervertraglicher Vereinbarungen mit den Vorhabenträgern bestehen individuelle Regelungen und Fristen zur Beseitigung der Mängel. Die Beseitigung des Mangels überprüft die Stadt in einem Termin vor Ort und dokumentiert die Ergebnisse.

Gewährleistungsabnahme, regelmäßige Kontrolle der Aufbrüche

Die Straßen der Stadt Essen werden regelmäßig mit dem Blick auf Störungen der Verkehrssicherheit begangen. Dadurch haben die Straßenbegeher einen guten Überblick über die Stadtstraßen und erkennen offensichtliche Schäden an dem Zustand. Die Straßenbegeher dokumentieren auch Schäden und melden diese dem zuständigen Straßenmeister. Die Schadensmeldung erhält der jeweilige Bezirksbauleiter und gibt die Meldung im Falle eines Schadens an einem Aufbruch an das Team im ASV weiter. Die Straßenbegeher haben keinen Zugriff auf die Straßendaten und Aufbruchdaten. Da nicht immer erkennbar ist, ob der Mangel aufgrund eines Aufbruchs entstanden ist (zum Beispiel bei abgesengten Gehwegplatten), kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Stadt Essen Mängel an Aufbrüchen auf eigene Kosten behebt. Zukünftig will die Stadt Essen die Prozesse im eigenen Bauhof digitalisieren, damit die Straßenbegeher erkennen, ob der Schaden mit einem Aufbruch zusammenhängt.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte das Vorhaben, den Bauhof weitergehend zu digitalisieren, vorantreiben. Eine Mangelbeseitigung auf eigene Kosten könnte durch vor Ort verfügbare Daten in z. B. Handhelds vermieden werden.

Gewährleistungsabnahme

Die Stadt Essen überprüft ein bis drei Monate vor Ende der Gewährleistungsfrist, ob Mängel vorhanden sind. Dazu kontrolliert sie alle Aufbrüche erneut. Die Überprüfungen werden intern

dokumentiert. Eine Mitteilung an den Vorhabenträger erfolgt nur, wenn ein Mangel besteht. In diesem Falle dokumentiert die Stadt den Mangel vor Ort mit Fotos in einer Mängelanzeige. Der Vorhabenträger wird schriftlich aufgefordert den Mangel zu beseitigen. Hierfür wird eine Frist in Absprache mit dem Vorhabenträger vereinbart. Die Stadt hat auch positive Erfahrungen mit Kernbohrungen sammeln können. Die Ergebnisse der Gewährleistungsabnahme werden in der Aufbruchdatenbank dokumentiert.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

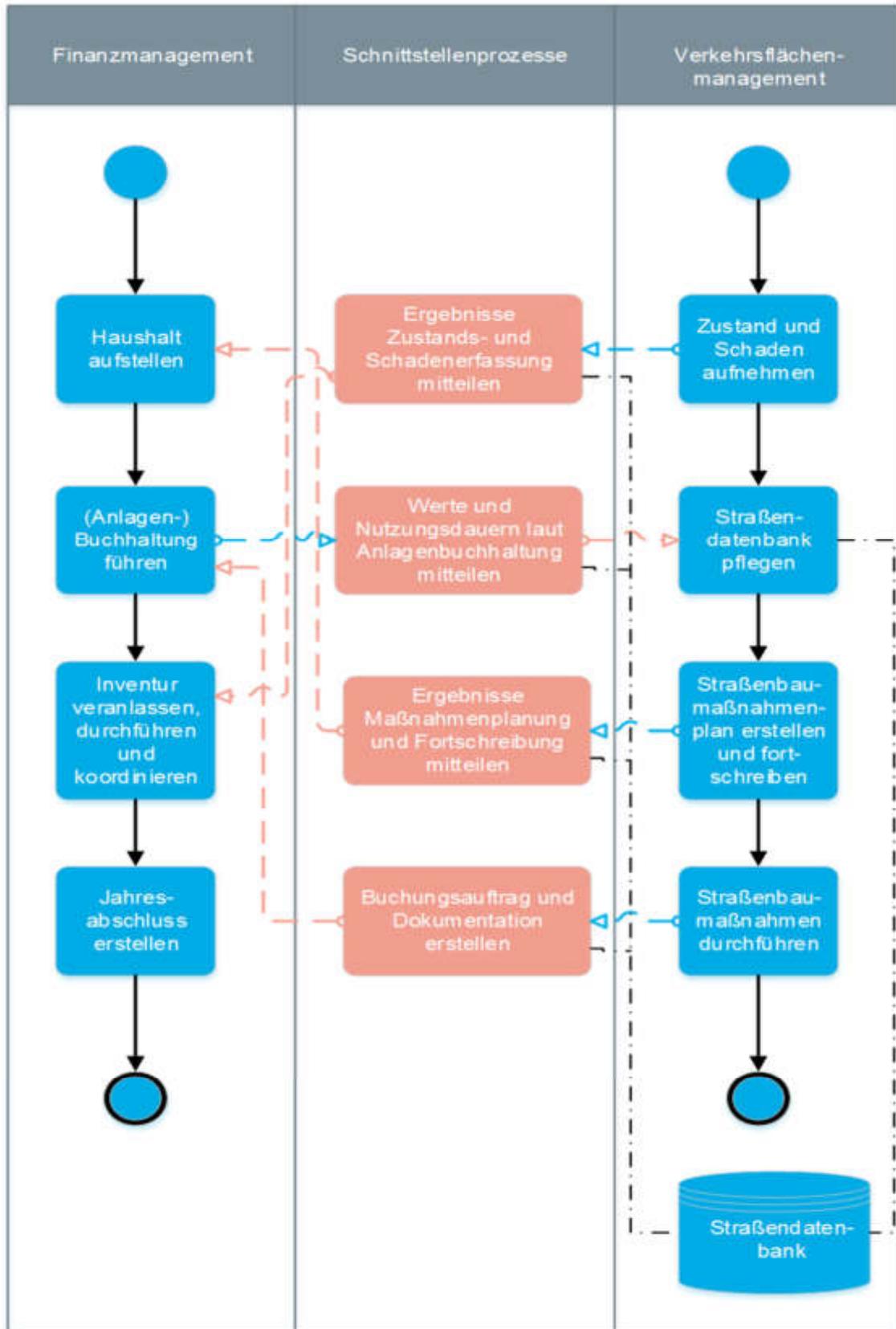
→ Feststellung

Bei der Stadt Essen steht das ASV und die Kämmerei im Rahmen der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung in einem engen Informationsaustausch. Körperliche Inventuren führte die Stadt Essen durch. Allerdings hat sie nicht die bilanziellen Werte der Straßen aufgrund des Zustands angepasst.

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



Allgemeines

Bei der **Stadt Essen** werden die bilanziellen Daten über das Straßenvermögen im kommunalen Finanzverfahren verwaltet. Damit eine Übereinstimmung zwischen Straßendaten und Daten in der Anlagenbuchhaltung sichergestellt ist, sind die Straßenabschnitte und Nebenanlagen im Straßenverzeichnis und der Anlagenbuchhaltung identisch.

Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Die Stadt Essen erhebt alle sechs Jahre den Zustand der Hauptverkehrsstraßen. In 2016 hat sie erstmalig auch den Zustand der Nebenstraßen erfasst. Die Informationen der regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen verwendet die Stadt Essen außerhalb der Inventur für die Planung der Erhaltung und Instandsetzung. Außerplanmäßige Abschreibungen oder eine individuelle Anpassung der Nutzungsdauern hat die Stadt aufgrund dieser Zustandserfassungen bislang noch nicht vorgenommen.

Die Stadt Essen hat 2007 für die Eröffnungsbilanz, 2009, 2012 und 2017 Inventuren des Straßenvermögens durchgeführt. Dabei gleichen die Straßenbegeher sukzessive den Straßenbestand innerhalb ihrer Kontrollbezirke mit dem Bestand mit dem Liegenschaftsverzeichnis ab. Der Zustand oder Wert der Straßen wird dabei nicht erfasst. Zu- und Abgänge von Flächen werden durch Pauschalbeträge monetär bewertet und in der Anlagenbuchhaltung gebucht.

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Mit den regelmäßigen Zustandserfassungen hat das ASV bereits eine wesentliche Grundlage für die körperliche Inventur geschaffen. Diese Informationen hätte die Stadt für die Inventuren unbedingt nutzen sollen.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte die Informationen aus der regelmäßig durchgeführten Zustandserfassung auch für die Inventur verwenden. Dabei sollte sie im Rahmen der Inventur nicht nur den Bestand der Straßen mit dem Liegenschaftsverzeichnis abgleichen, sondern gegebenenfalls auch Bewertungsanpassungen vornehmen.

Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung mitteilen

Bei der Stadt Essen ist das Finanzverfahren das führende System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens. Die Controllingstelle des ASV verfügt über entsprechende Zugriffsrechte, um diese Daten der Anlagenbuchhaltung für die eigenen Zwecke zu analysieren. Bei buchhalterischen Fragestellungen stimmen sich die Finanzbuchhaltung und der Tiefbau miteinander ab.

Ergebnisse Maßnahmenplanung und Fortschreibung mitteilen

Das ASV der Stadt Essen erfasst die geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen in einer Instandsetzungs- und Erneuerungsliste. Diese Maßnahmen werden bei der Haushaltsanmeldung berücksichtigt. Über die Regelungen der Haushaltsplanverfügung wird eng geplant,

was, wann, in welchem Jahr mit welchem finanziellen Einsatz durchgeführt wird. Entsteht unterjährig der Bedarf für Anpassungen, besteht ein enger Informationsaustausch zwischen Kämmererei und dem ASV. Über Mittelfreigaben, außerplan- und überplanmäßige Mittelbereitstellungen und Mittelübertragungen wird die Budgetentwicklung regelmäßig den aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Das ASV der Stadt Essen ergänzt die Rechnungen bei Buchungen um weitere notwendige Informationen. So sind in der Fertigstellungsmeldung alle notwendigen Informationen für die Anlagenbuchhaltung hinterlegt. Zusätzlich ergänzt der Tiefbaubereich diese um Scans aus der Bauakte, Pläne und weitere Informationen für das Rechnungsprüfungsamt. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten werden noch offene Aktivierungen vorgenommen und weitere Abfragen seitens des Amtes für Verkehrswesen für die Finanzbuchhaltung beantwortet.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend für die Stadt Essen aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen. Der hohe Anteil der Hauptverkehrsstraßen führt auch bedingt durch den Schwerlastverkehr zu einem erhöhten Ressourcenbedarf für die Erhaltung.

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.

Das Stadtgebiet der **Stadt Essen** ist mit 210 qkm nahezu so groß wie der dritte Viertelwert in diesem Prüfsegment von 222 qkm. Die Stadt Essen gehört mit rund 583.000 Einwohnern zu den vier einwohnerstärksten kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen.

Die Stadt Essen unterhält 17,9 Mio. qm Verkehrsfläche. Bei dem Segment der kreisfreien Städte beträgt der 3. Viertelwert der Verkehrsfläche in Unterhaltungspflicht 12,9 Mio. qm.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.772	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,62	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	8,49	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Strukturkennzahlen der Stadt Essen weisen auf folgende Merkmale hin:

- hohe Bevölkerungsdichte,
- geringe Verkehrsfläche je Einwohner und
- hoher Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Die hohe Bevölkerungsdichte und die geringe Verkehrsfläche je Einwohner bei der **Stadt Essen** führen zu einer hohen Nutzungsintensität. Dies stellt höhere Anforderungen an die technische Belastbarkeit der Verkehrsflächen. Die hohe verkehrliche Beanspruchung spiegelt sich in einem hohen Anteil der Hauptverkehrsstraßen wieder. Die Nebenstraßen, unter denen auch die

Wirtschaftswege fallen, umfassen rund 65 Prozent der Verkehrsfläche. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Unterhaltung.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 436 Mio. Euro um 68 Mio. Euro auf 368 Mio. Euro. Der niedrige durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche begründet sich durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	5,87	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	19,79	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Gemessen an der Bilanzsumme umfasst der Vermögenswert der Verkehrsflächen bei der **Stadt Essen** weniger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Aussagegehalt dieser Kennzahl ist jedoch durch verschiedene Faktoren beeinflusst. So kann die weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und im Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Diese würde den anteiligen Wert der Verkehrsflächen somit beeinflussen. Die Bilanzsumme der Stadt Essen ist mit rund 6,3 Mrd. Euro in 2017 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Diese erreichen einen 3. Viertelwert von 4,7 Mrd. Euro. Damit stellt das Straßenvermögen mit 368 Mio. Euro einen kleineren Anteil als andere Vermögenswerte auf der Aktivseite wie in Essen die Finanzanlagen, Schulen oder der nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag.

Der Vermögenswert je qm Verkehrsfläche ist im Jahr 2017 geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die gpaNRW führt dies auch auf den nachfolgend beschriebenen hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück.

Bilanzwert Verkehrsfläche in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	436	438	440	432	420	418	403	391	374	368

Die Entwicklung der Bilanzwerte Verkehrsfläche in Mio. Euro zeigt, dass insbesondere in den ersten Jahren im Neuen Kommunalen Finanzmanagement die Stadt Essen ihr Verkehrsvermö-

gen wertmäßig erhalten hat. Investitionen ergaben sich insbesondere durch den Bau der Verkehrsflächen im Krupp-Gürtel. Seit 2010 sinkt der Wert des Straßenvermögens sukzessive und verliert im Eckjahresvergleich um 68 Mio. Euro und somit 15,6 Prozent.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

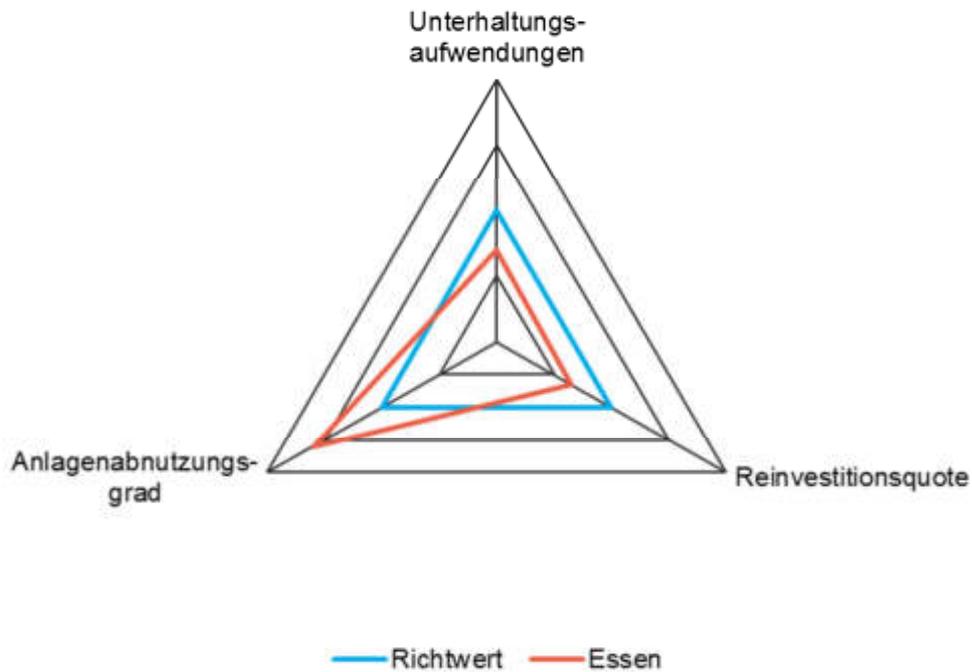
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – 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 Essen gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Essen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,90
Reinvestitionsquote in Prozent	100	65
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	80,0

Alle drei Einflussfaktoren deuten auf ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt die Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erfordern. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen indizieren in Verbindung mit den erhöhten Anforderungen an die Erhaltung ein zusätzliches Risiko, sofern diese dauerhaft auf dem Niveau verbleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Essen ist mit 80 Prozent außerordentlich hoch und korrespondiert nicht mit der Verteilung der Zustandsklassen. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich zwölf Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Da die Stadt Essen den Straßenzustand auf der Basis aktueller

Erhebungen kennt, kann sie die Investitionen entsprechend den Erforderlichkeiten priorisieren.

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.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	80,03	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

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



Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist im Verlauf der Jahre 2014 bis 2017 deutlich zurückgegangen. Insbesondere im Jahr 2017 fallen viele Straßenabschnitte aus der bilanziellen Nutzung, sodass in diesem Jahr die durchschnittliche Restnutzungsdauer um rund sechs Jahre absinkt. Korrespondierend dazu sinken die Abschreibungen von 24,9 Mio. Euro in 2016 auf 24,0 Mio. Euro in 2017 ab. Es zeigt sich eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

Der tatsächliche Straßenzustand kann von den bilanziellen Werten abweichen. Dies ist zum Beispiel möglich, wenn die tatsächliche Abnutzung aufgrund einer wirtschaftlichen Unterhaltung langsamer als die bilanzielle Abnutzung voranschreitet. Bei den regelmäßigen Zustandserfassungen orientiert sich die Stadt Essen an den Zustandswerten der FGSV. Dabei ordnet die Stadt die Straßen der der Zustandswerte 1,5 bis 3,5 in einer Kategorie zu. Hieraus ergibt sich folgende Zuordnung der Zustandsklassen:

Zustandswerte

Zustandsklasse	Zustandswerte Stadt Essen	Zustandswerte gpaNRW
1 – sehr guter Zustand	bis 1,5	bis 1,5
2 – guter Zustand	1,5 bis 3,5	1,5 bis 2,5
3 – mittlerer Zustand	entfällt	2,5 bis 3,5
4 – schlechter Zustand	3,5 bis 4,5	3,5 bis 4,5

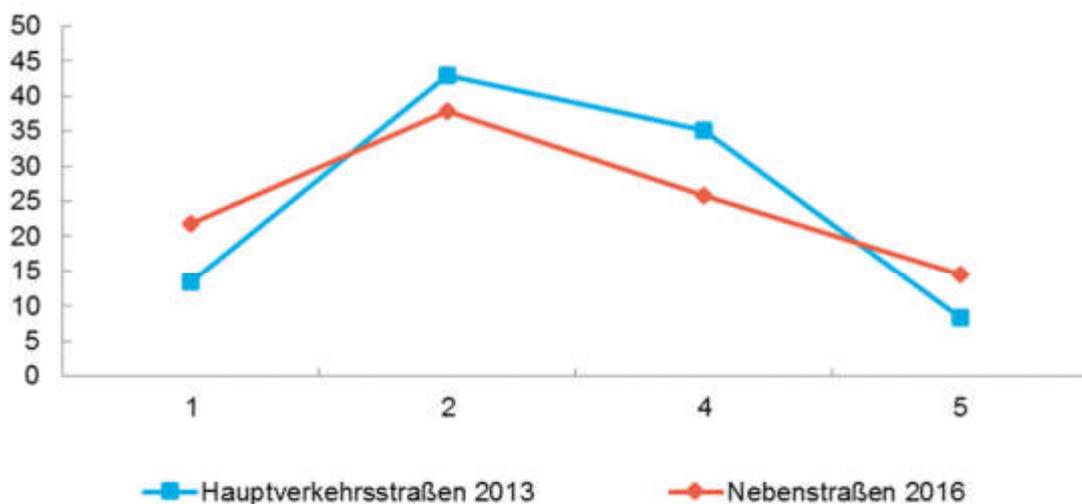
Zustandsklasse	Zustandswerte Stadt Essen	Zustandswerte gpaNRW
5 – sehr schlechter Zustand	ab 4,5	ab 4,4

Die aktuellen Zustandserhebungen ergeben die nachfolgend dargestellte Verteilung der Straßenflächen.

Verteilung der Zustandsklassen je Zustandserfassung in Prozent

	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
Hauptverkehrsstraßen 2013	13,4	43,0	35,2	8,4
Nebenstraßen 2016	21,9	37,8	25,8	14,6

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent



Die Grafik zeigt unter Berücksichtigung der um eine Zustandsklasse reduzierten Zuordnung eine relative Normalverteilung. Wesentliche Unterschiede zwischen den Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen ergeben sich bei der Verteilung der Zustandsklassen nicht. Erneuerungsbedürftig sind die Straßen in den Zustandsklassen 4 und 5. In Essen sind dies 43,6 Prozent der Hauptverkehrsstraßen und 40,4 Prozent der Nebenstraßen.

Der tatsächliche Zustand der Straßen ist damit besser, als es die bilanziellen Daten es vermuten lassen. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent und einer Restnutzungsdauer von nur noch zwölf Jahren müssten sich deutlich höhere prozentuale Anteile in den beiden höchsten und damit schlechtesten Zustandsklassen wiederfinden. Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Essen regelmäßig den Straßenzustand erhebt. Ebenfalls ist positiv zu werten, dass sie mithilfe des erworbenen Fahrzeuges mit Geo-Radar weitere Zustandsdaten für ihr Erhaltungsmanagement erheben will. Die nur noch geringe Restnutzungsdauer von zwölf Jahren zum 31. Dezember 2017 erfordert es, den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen zu kennen und die Erhaltungsmaßnahmen daran auszurichten.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad entsteht, wenn bei vielen Straßen die wirtschaftliche Abnutzung eingetreten ist. Im Wesentlichen ergeben sich hieraus Konsequenzen für die Bilanz und Ergebnisrechnung. Der Vermögenswert auf der Aktivseite entfällt. Da das Eigenkapital eine Residualgröße ist, vermindert sich dies hierdurch ebenfalls.

Abschreibungen je qm Verkehrsfläche 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungen je qm Verkehrsfläche	1,34	0,48	1,34	1,83	2,19	2,62	22

Die Abschreibungen je qm Verkehrsfläche sind aufgrund des hohen Anlagenabnutzungsgrades in Essen niedriger wie bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hätte die Stadt Essen eine ausgeglichene Altersstruktur des Straßenvermögens, so wäre der Wert des Straßenvermögens geschätzt mindestens 399 Mio. Euro höher und etliche aktuell bereits abgeschriebene Straßen noch in einer bilanziellen Nutzung.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Essen unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Haltung ausgerichteten Richtwert der FGSV um rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche.

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 von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,90	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

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



Die **Stadt Essen** setzt damit im Jahr 2017 rechnerisch 0,40 Euro je m² weniger für den Erhalt des vorhandenen Zustands ein als die Empfehlung der FGSV vorsehen. Das ergibt bei einer Fläche von fast 18 Mio. m² eine Summe von knapp 7,1 Mio. Euro. Dabei sind die örtlichen Besonderheiten der Stadt Essen (z. B. hohe Verkehrsbelastungen, hoher Anteil an Hauptverkehrsstraßen) nicht berücksichtigt, sodass der Finanzbedarf auch höher ausfallen kann.

Bei der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass durch die fehlende Kostenrechnung keine Erhebung der Aufwendungen für die Unterhaltung der Straßen vorgenommen werden konnte. Auch konnte nicht eindeutig zugeordnet werden, ob die Aufwendungen der Unterhaltung der Straßen, der Straßenbeleuchtung, der Lichtzeitanlagen oder Ingenieurbauwerken oder Brücken dienen. Da sich diese Situation nicht grundlegend veränderte, sind die Unterhaltungskosten in dieser überörtlichen Prüfung auf der Basis von KGSt-Kostenpauschalen geschätzt worden. Die Stadt Essen hat hierzu die für die Straßenunterhaltung zuständigen Stellen in den jeweiligen Eingruppierungen der gpaNRW gemeldet. Anhand der Pauschalwerte für die Kosten für einen Nicht-Büroarbeitsplatz ergaben sich die geschätzten Vollkosten für die Unterhaltung der Straßen.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2017

	2017	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	1.511.624	0,08
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	2.000.000	0,11
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	410.330	0,02
Erhaltungsaufwendungen	12.180.600	0,68
davon Eigenleistungen (basierend auf den KGSt-Pauschalwerten eines Nicht-Büro-Arbeitsplatzes)	2.993.250	0,17
davon Fremdleistungen	9.187.350	0,51
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	16.102.554	0,90

Die Aufwendungen für die Instandhaltungsrückstellungen bildet die Stadt für Fahrbahninstandsetzungen von 1,2 Mio. Euro und Sanierung von Asphaltdeckschichten von 0,8 Mio. Euro. Diese Aufwendungen dienen Unterhaltungsmaßnahmen, die in 2017 hätten ausgeführt werden müssen, aber in den nächsten Jahren nachgeholt werden.

Die 0,68 Euro Erhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche teilen sich auf ca. 25 Prozent Eigenleistungen und 75 Prozent Fremdleistungen. In Eigenregie übernimmt der Betriebsdienst die betriebliche Unterhaltung und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen. Dies betrifft vorwiegend die Beseitigung von Schäden im Zuge der Verkehrssicherungspflichten. Überschreiten die Maßnahmen die kurzfristige Leistungsfähigkeit des Betriebsdienstes, werden die Maßnahmen an die Abteilung 66-2-3 – Straßen, Erhaltung – weitergeleitet und dann vergeben. Die Stadt Essen schließt je Stadtbezirk Jahresverträge mit Straßenbauunternehmen ab, die dann beauftragt werden, die Schäden zu beseitigen.

Damit werden in Essen Instandhaltungsmaßnahmen durch eigene Beschäftigte und durch Fremdfirmen erledigt. Instandsetzungsmaßnahmen als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Es lässt sich somit aus den Fremdleistungen annäherungsweise die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten. Sie umfassen mit rund 9,2 Mio. Euro und 75 Prozent den wesentlichen Anteil der Erhaltungsaufwendungen. Um die tatsächlichen Aufwendungen für die Instandsetzung herleiten zu können, fehlen die Informationen aus der Kostenzuordnung zu den Erhaltungsmaßnahmen.

Die Stadt Essen plant in 2019/2020 eine erneute Zustandserfassung der Hauptverkehrsstraßen. Anhand der Entwicklung des Straßenzustandes kann die Stadt feststellen, ob die bisherigen Unterhaltungsmaßnahmen ausreichen, den Straßenzustand langfristig zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.

Reinvestition

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionsquote und auch die Reinvestitionen je m² Verkehrsfläche sind in Essen vergleichsweise hoch. Durch die Erneuerungsprogramme der Nebenstraßen ab 2018 und der Hauptverkehrsstraßen ab 2019 auf der Basis der jeweiligen Zustandserfassungen kann die Stadt dringend benötigte Erneuerungsmaßnahmen priorisieren. Die Programme benötigen jedoch eine äußerst lange Laufzeit um den bilanziellen Werteverzehr aufzuhalten oder gar die bereits fortgeschrittene bilanzielle Abnutzung aufzuholen.

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 **Stadt Essen** hat im Jahr 2017 Reinvestitionen von 15,7 Mio. Euro durchgeführt. Dem stehen Abschreibungen von rund 24 Mio. Euro entgegen.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	65,49	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

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



Die Stadt Essen sortiert sich als eine der Städte mit der höchsten Reinvestitionsquote ein. Dabei setzt die Reinvestitionsquote die Reinvestitionen und Zuschreibungen in ein Verhältnis zu den Abschreibungen und Anlagenabgänge. Letztere sind bei der **Stadt Essen** in den Jahren 2014 bis 2017 von 25,3 Mio. Euro um 1,3 Mio. Euro auf 24,0 Mio. Euro gesunken. Der hoher Anlagenabnutzungsgrad führt in Essen bereits zu niedrigen Abschreibungen. Infolge niedriger Abschreibungen ergibt sich bei gleichbleibender Investitionstätigkeit eine hohe Investitionsquote. Daher stellt die gpaNRW die Auszahlungen für Reinvestitionen in Bezug zu der Verkehrsfläche.

Investitionstätigkeit je qm Verkehrsfläche 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionen je qm Verkehrsfläche	0,93	0,35	0,50	0,67	1,02	1,23	21
Reinvestitionen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,88	0,09	0,39	0,61	0,91	1,07	20

Beide Kennzahlenvergleiche verdeutlichen, dass die Stadt Essen im Jahr 2017 stärker in das Straßenvermögen investiert hat als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit auf die Wiederherstellung von bereits bestehenden Verkehrsflächen.

Die Auszahlungen für Reinvestitionen schwanken in Essen in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen 9,8 Mio. Euro und 15,7 Mio. Euro und damit zwischen 0,63 Euro und 0,88 Euro je qm Verkehrsfläche. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 ergibt sich dann ein Wert von 0,68 Euro je qm, der sich im Vergleich zu zehn anderen Kommunen wie folgt einsortiert.

Reinvestitionen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro



Der Vier-Jahres-Durchschnittswert zeigt im Vergleich ebenfalls eine höhere Investitionstätigkeit als bei den anderen verglichenen Kommunen.

Die Stadt Essen hat für die Jahre 2018 bis 2021 ein Erneuerungsprogramm für Nebenstraßen beschlossen. Dies umfasst jährliche Investitionen von 7,6 Mio. Euro für die grundlegende Erneuerung der Nebenstraßen. Die jeweiligen Maßnahmen werden anhand des Straßenzustands ermittelt und von den Bezirksvertretungen beschlossen. Sie betreffen Straßen in der Zustandsklasse 5. Da die Stadt Essen mit Baukosten von rund 120 Euro je qm Verkehrsfläche rechnet, ließen sich mit dem Finanzmitteleinsatz rund 63.000 qm Straßenfläche grundhaft erneuern. Daneben setzt die Stadt rund 0,6 Mio. Euro Aufwendungen für die Erneuerung durch einen DSK-Belag (Dünne Schichten im Kalteinbau) ein. Hierbei wird nur die oberste Deckschicht erneuert und keine Investition vorgenommen. Mit diesem Mitteln ließen sich bei geplanten 30 Euro je qm jährlich rund 20.000 qm Verkehrsfläche erneuern. Da in Essen in den Zustandsklassen 4 und 5 insgesamt 2,82 Mio. qm Straßenfläche der Nebenstraßen zugeordnet sind, ist das Erneuerungsprogramm höchstens geeignet eine weitergehende Verschlimmerung des Straßenzustands aufzuhalten. Es bedarf rechnerisch einer Laufzeit von rund 34 Jahren, um die aktuell in diesen Zustandsklassen zugeordneten Nebenstraßen zu erneuern.

Für die Erneuerung von Hauptverkehrsstraßen plant die Stadt Essen jährlich insgesamt fünf Mio. Euro Investitionen und 0,9 Mio. Euro Aufwendungen für die Erneuerung von DSK-Belag ein. Dabei nutzt die Stadt die Fördermöglichkeiten des Kommunal-Investitionsförderungsgesetzes in den Jahren 2017 bis 2020. Ab 2020 stockt die Stadt die Finanzmittel für die Erneuerung von Hauptverkehrsstraßen auf sieben Mio. Euro auf.

Die Stadt Essen konnte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht beziffern, wie viel Fläche sie bislang durch die Investitionstätigkeit erneuert hat. Dabei war eine Unterscheidung zwischen dem Bau neuer Flächen und der Erneuerung bestehender Flächen auf dieser Ebene mit verhältnismäßigem Aufwand nicht erreichbar. Wenn die Stadt die erneuerten Flächen in ein Verhältnis zu dem Ziel, in 20 bis 25 Jahren die Straßen der Zustandsklassen 4 und 5 zu erneuern, setzt, kann sie notwendige Anpassungen frühzeitig vornehmen und die Zielerreichung darlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte auch regelmäßig über die bisherig erneuerten Flächen berichten und prognostizieren, ob die Zielerreichung weiterhin möglich ist. So kann sie frühzeitig die Ressourcen anpassen, um die eigene Zielsetzung zu erreichen.

→ Finanzierung

Finanzierung durch Straßenbaubeiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. In der letzten Prüfung haben wir uns daher ausführlich mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt. In dieser Prüfung haben wir geklärt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden.

→ Feststellung

Die Stadt Essen erhebt Beiträge und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Die Bürger werden an den Kosten für Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen beteiligt. Jedoch wird nur ein geringer Teil der Belastungen aus Investitionen ins Straßenvermögen durch Beiträge gedeckt.

Die Stadt 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.

Die gpaNRW prüft im Folgenden, ob die Stadt ihre Bürger angemessen an den Straßenbaulasten beteiligt.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Die Kosten für die erstmalige Herstellung von Straßen werden von der **Stadt Essen** als Erschließungsbeiträge umgelegt. Dies wird über die örtliche Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB geregelt. Die gpaNRW prüft die örtliche Satzung auf vergleichender Basis mit dem Satzungsmuster des Deutschen Städtetages.

Die Satzung der Stadt Essen stammt aus dem Jahr 2005. Laut Satzung können 90 Prozent der umlagefähigen Erschließungskosten auf die Anlieger umgelegt werden. Dies kommt jedoch nur selten zur Anwendung: Die Stadt rechnet im Schnitt nur eine Erschließungsmaßnahme pro Jahr ab. Neue Baugebiete werden in Essen zumeist über Investoren erschlossen. Diese stellen die Erschließung sicher und rechnen die Beträge direkt mit den Anliegern ab. Die Straßen werden anschließend auf die Stadt übertragen.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Investitionen in bereits bestehende Straßen können nach dem Kommunalabgabengesetz abgerechnet werden. Durch Straßenbaubeiträge wird die Last unter den Anliegern und der Stadt aufgeteilt. Die gpaNRW vergleicht die örtliche Straßenbaubeitragssatzung mit dem Muster des Städte- und Gemeindebundes NRW.

Die Essener Straßenbaubeitragssatzung wurde zuletzt im September 2018 angepasst. Die in der Satzung festgelegten Anliegerbeiträge liegen im mittleren Bereich der im Satzungsmuster vorgegebenen Spannweite. Die Stadt führt regelmäßig Straßenbaumaßnahmen durch und

rechnet diese ab. In der Satzung sind Vorfinanzierungsinstrumente vorgesehen. Diese werden jedoch von der Stadt nicht genutzt. Stattdessen werden die Beiträge vollständig nach Fertigstellung der Baumaßnahme abgerechnet. Das Liquiditätsrisiko liegt somit bei der Stadt Essen. Die Reihenfolge der Abrechnung wird vorrangig nach Beginn der Verjährungsfrist bestimmt.

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 Kommune 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 Stadt Essen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und erhebt regelmäßig den Zustand ihrer Straßen. Zukünftig wird die Stadt die Datenlage durch messtechnische Zustandserfassungen und Geo-Radar weiter verbessern. Eine Zuordnung der Flächen zur Investitionstätigkeit und die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen fehlen der Stadt Essen aktuell.	E1	Die Stadt Essen sollte ihre Datenlage verbessern. Hierzu gehört der Aufbau einer Kostenrechnung und ein flächenbezogenes Controlling der erneuerten Verkehrsflächen.
F2	Die Daten der Stadt Essen sind nicht in einer Straßendatenbank gebündelt, sondern werden unabhängig voneinander in vielen Datenquellen verarbeitet. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang hier nicht vollständig.	E2.1	Die Stadt Essen sollte alle Daten für die Erhaltung der Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank zusammenführen, damit sie zusammenhängend für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen genutzt werden können.
		E2.2	Die Stadt Essen sollte den Prozess der Schadensmeldungen durch die Straßenbegehungen möglichst medienbruchfrei und digital gestalten. So könnten die Straßenbegehungen zum Beispiel vor dem Ablaufen ihrer Routen über bereits gemeldete oder erledigte Schäden, Aufbrüche, straßenverkehrsrechtliche Genehmigungen und Weiteres informiert sein. Schadensmeldungen könnte die Stadt sammeln und mit den Ergebnissen der messtechnischen Zustandserhebung, sowie den Erneuerungsprogrammen verknüpfen.
F3	Der Stadt Essen fehlen die Informationen für die wirtschaftliche Steuerung aus einer Kostenrechnung. Dies stellte die gpaNRW bereits bei den Prüfungen 2008 und 2011 dar.	E3	Die Stadt Essen sollte eine Kostenrechnung mit einfachen Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen im Amt Straßen und Verkehr einrichten. Der Aufbau der Kostenrechnung sollte sich dabei eng an dem Informationsbedarf des Amtes orientieren.
F4	Die Stadt Essen hat strategische Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Sie will in den nächsten 20 bis 25 Jahren die Straßen in den schlechtesten Zustandsklassen erneuern. Kennzahlen als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nutzt die Stadt Essen nicht.	E4	Die Stadt Essen sollte ihre Zielerreichung messen und regelmäßig überprüfen, ob die langfristige Zielsetzung durch die aktuellen Maßnahmen erreicht wird. Sie sollte daher berichten, wieviel qm Straßenfläche sie zur Instandsetzung und Erneuerung vorgesehen hatte und wie viele Quadratmeter sie davon umgesetzt hat.
F5	Die Stadt Essen koordiniert die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit den geplanten Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die	E5.1	Die Stadt Essen sollte bei der Planung von Baumaßnahmen durch Aufbrüche eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen anstreben.

	Feststellung		Empfehlung
	Stadt die Wiederherstellung des Straßenkörpers vor der Übernahme. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Daten zu den Aufbrüchen werden losgelöst von den anderen Daten der Straßenerhaltung in einer Datenbank erfasst.		
		E5.2	Die Stadt Essen sollte das Vorhaben, den Bauhof weitergehend zu digitalisieren, vorantreiben. Eine Mangelbeseitigung auf eigene Kosten könnte durch vor Ort verfügbare Daten in z. B. Handhelds vermieden werden.
F6	Bei der Stadt Essen steht das ASV und die Kämmererei im Rahmen der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung in einem engen Informationsaustausch. Körperliche Inventuren führte die Stadt Essen durch. Allerdings hat sie nicht die bilanziellen Werte der Straßen aufgrund des Zustands angepasst.	E6	Die Stadt Essen sollte die Informationen aus der regelmäßig durchgeführten Zustandserfassung auch für die Inventur verwenden. Dabei sollte sie im Rahmen der Inventur nicht nur den Bestand der Straßen mit dem Liegenschaftsverzeichnis abgleichen, sondern gegebenenfalls auch Bewertungsanpassungen vornehmen.
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend für die Stadt Essen aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen. Der hohe Anteil der Hauptverkehrsstraßen führt auch bedingt durch den Schwerlastverkehr zu einem erhöhten Ressourcenbedarf für die Erhaltung.		
F8	Die Stadt Essen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 436 Mio. Euro um 68 Mio. Euro auf 368 Mio. Euro. Der niedrige durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche begründet sich durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad.		
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Essen ist mit 80 Prozent außerordentlich hoch und korrespondiert nicht mit der Verteilung der Zustandsklassen. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich zwölf Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Da die Stadt Essen den Straßenzustand auf der Basis aktueller Erhebungen kennt, kann sie die Investitionen entsprechend den Erfordernissen priorisieren.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Essen unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Haltung ausgerichteten Richtwert der FGSV um rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche.	E10	Die Stadt Essen sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.

	Feststellung		Empfehlung
F11	Die Reinvestitionsquote und auch die Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche sind in Essen vergleichsweise hoch. Durch die Erneuerungsprogramme der Nebenstraßen ab 2018 und der Hauptverkehrsstraßen ab 2019 auf der Basis der jeweiligen Zustandserfassungen kann die Stadt dringend benötigte Erneuerungsmaßnahmen priorisieren. Die Programme benötigen jedoch eine äußerst lange Laufzeit um den bilanziellen Werteverzehr aufzuhalten oder gar die bereits fortgeschrittene bilanzielle Abnutzung aufzuholen.	E11	Die Stadt Essen sollte auch regelmäßig über die bisherig erneuerten Flächen berichten und prognostizieren, ob die Zielerreichung weiterhin möglich ist. So kann sie frühzeitig die Ressourcen anpassen, um die eigene Zielsetzung zu erreichen.
F12	Die Stadt Essen erhebt Beiträge und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Die Bürger werden an den Kosten für Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen beteiligt. Jedoch wird nur ein geringer Teil der Belastungen aus Investitionen ins Straßenvermögen durch Beiträge gedeckt.		

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt Essen im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	6
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	10
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	11
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	17
Ausgangslage	17
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	19
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	20
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	27

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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

Die Aufgaben des **Friedhofswesens** sind bei der Stadt Essen in der Abteilung Friedhöfe im Fachbereiches 67 - Grün und Gruga - gebündelt. Die Betreuung der Friedhöfe hat die Stadt Essen über zwei Friedhofsgruppen gut organisiert und dort, wo es wirtschaftlich sinnvoll ist, an externe Unternehmen vergeben.

In dem Jahr 2002 erstellte die Stadt zuletzt ein **Friedhofsentwicklungskonzept**. 2015 wurde der Arbeitskreis Friedhöfe einberufen, der die Situation der Friedhöfe in Essen näher analysierte. Ausgangspunkt waren die zurückgehenden Bestattungszahlen und die hohen Fehlbeiträge. Die richtigen Maßnahmen, wie zum Beispiel der Rückzug aus den Randbereichen und die extensive Pflege von nicht weiter benötigten Flächen, werden von der Stadt umgesetzt. Es fehlt jedoch an einer schriftlichen Festlegung der **strategischen Ziele**. Die Stadt Essen könnte die Sukzessionsflächen regelmäßiger bestimmen, um darüber die Vergabe neuer Grabstellen zu steuern.

Die Stadt Essen wird von einer Friedhofssoftware bei dem **Friedhofsmanagement** unterstützt. Sie hat im Zuge der Vergabe von Pflegeaufgaben begonnen, die Friedhöfe aufzumessen und zu digitalisieren. Dies führt die Stadt als Grundlage für die weitere Planung der Friedhöfe fort.

Die 23 städtischen Friedhöfe stehen in Essen in einem erkennbaren Konkurrenzdruck zu kirchlichen und privaten Friedhofsbetreibern. Daher ist es wichtig und richtig, dass die Stadt intensive **Öffentlichkeitsarbeit** für ihre Friedhöfe betreibt. Obwohl die Konkurrenzsituation besteht, gelingt es der Stadt Essen in 2017 nahezu **kostendeckende Gebühren** zu erwirtschaften. Sie konnte die Erträge seit 2014 steigern, die Aufwendungen reduzieren und so den Kostendeckungsgrad seit 2014 anheben. Ein negativer Kostendeckungsgrad ergibt sich im Bereich der **Trauerhallen**. Hier verhindert die Konkurrenzsituation, dass die Stadt kostendeckende Gebühren erhebt. Die Nutzungen der Trauerhallen sind rückläufig.

In Essen ist nur ein geringer Anteil der Friedhofsfläche durch Gräber belegt. Innerhalb der Grabfelder bestehen viele Freiflächen, da insbesondere bei den flächenintensiveren Grabarten eine hohe Anzahl an Grabstätten aktuell frei ist. Dies verstärkt die Notwendigkeit einer langfristigen Flächenplanung.

Die Stadt Essen kann die **Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen** mit durchschnittlichen Kosten realisieren. Dies erreicht die Stadt durch eine gezielte Vergabe von Grünpflegeaufgaben und Steuerung mittels konkreter Aufgaben- und Leistungskataloge. Die **Krankenquote** im manuellen Bereich ist bedingt durch einen hohen Altersdurchschnitt und viele Langzeiterkrankte im

Vergleichsjahr 2017 noch hoch. Durch aktuelle Wiederbesetzungen senkt die Stadt den Altersdurchschnitt.

→ 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

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.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	23	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	2.561.089	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	63,39	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,84	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	45,84	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Die **Stadt Essen** gehört aufgrund der Eingemeindungen in der Vergangenheit zu den Städten in der Vergleichsgruppe, die viele kommunale Friedhöfe betreiben. Folglich sind auch die Werte der Kennzahlen „Anteil der Kommunalen Beisetzungen“ und „Fläche der kommunalen Friedhöfe in qm“ vergleichsweise hoch. Damit verbunden ist eine höhere Bedeutung eines gut aufgestellten Friedhofsmanagements für die Stadt Essen.

Die städtischen Friedhöfe stehen in Konkurrenz zu 35 kirchlichen Friedhöfen. Daher finden nicht alle Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen statt. Die kirchlichen Friedhöfe bieten nicht mehr ausschließlich Bestattungen an eigene Gemeindeglieder an, sondern verbreitern ihr Bestattungsangebot. Darüber hinaus bewirtschaften private Träger und Vereinigungen mittlerweile Grabfelder auf den kirchlichen Friedhöfen. Weitere Konkurrenz ergibt sich in Essen durch private Krematorium-Betreiber, die verstärkt günstige Paketpreise für zum Beispiel Urnenbestattungen anbieten und bewerben.

Die Stadt Essen kann mehr Beisetzungen auf 1.000 qm Friedhofsfläche umsetzen als über die Hälfte der Vergleichskommunen. Es ist jedoch eine deutliche Spannweite von einer bis ca. sechs Bestattungen auf 1.000 qm Friedhofsfläche im Vergleich deutlich geworden.

Die Stadt Essen ist eine dicht besiedelte Stadt. Es ergibt sich ein geringer Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche. Daraus resultiert eine tendenziell höhere Bedeutung

der Nebenzwecke kommunaler Friedhöfe. Sie dienen der Allgemeinheit für die Erholung, als Rückzugsort in der Natur und zur Luftreinhaltung.

→ 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

Die Stadt Essen hat eine funktionierende Organisation für die Bewirtschaftung der 23 städtischen Friedhöfe aufgebaut. Die Aufgaben sind im Amt Grün- und Gruga gebündelt und innerhalb der Abteilung Friedhöfe gut organisiert.

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.

Für die kommunalen Friedhöfe der **Stadt Essen** ist die Abteilung Friedhöfe im Fachbereich 67 - Grün und Gruga des Geschäftsbereiches 6A Umwelt, Bauen und Sport zuständig. Dort liegt auch die Produktverantwortung. Alle Aufgaben wie z. B. Gebührenkalkulation, Grabbereitung, Grünpflege und der Kundenkontakt werden in dieser Abteilung realisiert.

Für die Betreuung der 23 Friedhöfe bildet die Stadt zwei Friedhofsgruppen, die jeweils von einem Friedhofskoordinator betreut werden. Innerhalb der Gruppen sind die Friedhofsmeister für mehrere Friedhöfe zuständig. Auf den als Hauptfriedhof definierten Standorten sind die entsprechenden Kolonnen für die Bestattungen und gärtnerische Pflege gebildet worden. Sie bewirtschaften dann auch die nachgeordneten kleineren Friedhöfe. Die Pflege der außerhalb des Kernbereichs der Stadt Essen liegenden Friedhöfe hat die Stadt an externe Unternehmen vergeben.

Ergänzende Dienstleistungen muss die Abteilung von städtischen Beteiligungen innerhalb des Konzerns Essen abnehmen. Hierzu zählen Leistungen der IT, Entsorgung, Fahrzeugbeschaffung, Schließdienst und Reinigung sowie weitere allgemeine Dienstleistungen.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat für die Friedhofsstruktur noch keine strategischen Ziele schriftlich formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen analysiert jährlich die Nachfrage und den Bedarf der Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Eine Planung für die weitere Verwendung der Flächen hat die Stadt zuletzt in 2011 vorgenommen.

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.

Die **Stadt Essen** hat als Konzernziel zum Thema Umweltschutz auf den städtischen Friedhöfen festgelegt, dass sie zu Orten wohnungsnaher Erholung mit Rückzugsrefugien für Pflanzen und Tierwelt zu entwickeln sind. Eine Zielvorgabe in Bezug auf die Struktur der Friedhöfe hat die Stadt Essen nicht festgelegt. Die Stadt analysierte aber bereits, ob die Schließung insbesondere der kleineren Friedhöfe sinnvoll sei. Dabei ergab sich, dass insbesondere die kleineren Friedhöfe aufgrund einer hohen Stadtteilbindung vielfach einen positiven Deckungsbeitrag leisten.

Die Friedhofsverwaltung verfügt über eine gute Datenlage und analysiert sämtliche Entwicklungen (Bestattungszahlen, Grabwahlverhalten, etc.) auf den städtischen Friedhöfen. Damit liegen die Voraussetzungen für eine auf Kennzahlen gestützte Steuerung im Friedhofswesen vor. Um Hinweise aus interkommunalen Vergleichen zu erhalten, nimmt die Stadt Essen an dem KGSt-Vergleichsring Friedhofswesen teil.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte für das Friedhofswesen strategische und operative Ziele formulieren. Sie sollte die Zielerreichung durch Kennzahlen messen und an den Zielen auch die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten.

Den letzten Friedhofsentwicklungsplan erarbeitete die Stadt auf Beschluss des Ausschusses für Umwelt, Verbraucherschutz, Grün und Gruga der Stadt Essen vom 05. Februar 2002. Die Prognose sollte den Zeitraum von zehn Jahren umfassen und sicherstellen, dass auch langfristig für zukünftige Generationen ausreichende Beerdigungsflächen zur Verfügung stehen. Eventuelle Überkapazitäten und Fehlbedarfe sollten aufgezeigt werden. Diese Planungen entfalten für die aktuelle Entwicklung keine Gültigkeit mehr. Die Stadt Essen erstellt aktuell keine mittelfristige Bedarfsplanung, da die Entwicklungen im Friedhofswesen zwischenzeitlich sehr schnelllebig geworden sind. So ändern sich die Rahmenbedingungen durch die Entstehung privater Betreiber, durch Änderungen im Bestattungsgesetz oder dem Trend zur Urnenbeisetzung.

Die Stadt analysiert jährlich die Nachfrage und das Angebot der Bestattungsformen je Friedhof. Dabei plant sie, welche Entwicklungsmaßnahmen auf den Friedhöfen in Abstimmung mit den

finanziellen Rahmenbedingungen in dem Jahr erfolgen sollen. Hierunter zählt die Entwicklung weiterer Grabarten, die Schaffung neuer Grabstellen und die Nutzung freierwerdender Grabstellen.

In den Jahren 2011 und 2012 definierte die Stadt zuletzt die Sukzessionsflächen. Aus diesen Flächen will die Stadt sich langfristig zurückziehen und bietet diese Flächen für Bestattungen nicht weiter an. Die Flächen sollen dann zum Beispiel als Ausgleichsflächen für Bebauung dienen oder anderen Nutzungen zugeführt werden. Dabei bestehen diese Flächen vorwiegend auf den größeren Friedhöfen Parkfriedhof, Terrassenfriedhof und Südwestfriedhof.

Im Jahr 2015 analysierte der Arbeitskreis Friedhof die Strukturen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei standen Fragestellungen zur Senkung der Personal- und Sachkosten, der Vergabe von Grundpflegearbeiten, der Veräußerung bereits verwertbarer Überhangflächen, zur Schließung von kleineren Friedhöfen und zum Marketing im Vordergrund. Die richtige Ausrichtung der städtischen Friedhöfe ist bekannt und wird verfolgt. Eine verstärkte Konzentration auf Kernflächen, die Nutzung von Freiflächen innerhalb der Grabfelder durch kostengünstige Grabarten sind beispielhafte Maßnahmen, die von der Stadt Essen umgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die zukünftigen Sukzessionsflächen auf den Friedhöfen regelmäßig festlegen und die Vergabe neuer Grabstellen daran ausrichten.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen verfügt über eine gute Datenlage. Sie digitalisiert aktuell die geografischen Daten der kommunalen Friedhöfe. Eine Fachsoftware für das Friedhofsmanagement und ein Geo-Informationssystem unterstützen die Bewirtschaftung der Friedhöfe.

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 grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die **Stadt Essen** setzt für das Friedhofsmanagement eine Fachsoftware ein. Die Fachsoftware ist an die Finanzsoftware der Stadt über eine Schnittstelle angebunden. Für die Analyse und Darstellung von Kennzahlen und Entwicklungen verwendet die Stadt Standardsoftware.

Für geografische Daten verwendet die Stadt eine weitere Fachsoftware. Sie verfügt über eine Schnittstelle zum Friedhofsmanagement. So kann die Stadt die Belegung und Nutzungsdauer der Grabstellen auswerten, Planungen für den Ausbau und die Wiederbelegung auswerten und die Nutzung des Friedhofs in Teilbereichen analysieren. Mithilfe der Daten des Geo-Informationssystems kann die Stadt auch Anfragen von Bürgern und Gewerbetreibenden beantworten.

Die Stadt hat mit der Digitalisierung der Friedhöfe begonnen, in denen die Leistungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche von externen Unternehmen erbracht werden. Die Vermessung der Friedhöfe war hier Voraussetzung für die Ausschreibung dieser Dienstleistungen. Diese Datenbasis baut die Stadt nach und nach auch für die weiteren Friedhöfe aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Digitalisierung der Friedhöfe weiter vorantreiben und dadurch die Datenlage weiter verbessern.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Öffentlichkeitsarbeit des Friedhofswesens in der Stadt Essen ist gut aufgestellt. Für die Bürger stehen vielfältige Informationsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie sind durch individuelle Beratung und eigene Veranstaltungen ergänzt.

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.

Seit 2011 hat die **Stadt Essen** die Öffentlichkeitsarbeit ausgebaut. Eine Mitarbeiterin ist ausschließlich in diesem Bereich zuständig. Die Stadt Essen führt Führungen im Krematorium, Präsentationen in Vereinen, Verbänden und sozialen Einrichtungen und öffentliche Veranstaltungen durch. Es werden Broschüren und Flyer bereitgestellt. Individuelle Beratungstermine und ein enger Kontakt zu Bestattern sind weitere Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit der Stadt.

Für das Krematorium unterhält die Stadt eine gesonderte Webseite, die vielfältige Informationen und Online-Angebote beinhaltet. Darüber hinaus sind alle Informationen zu den städtischen Friedhöfen dort verlinkt und schnell abrufbar.

Die Stadt stellt ein Bürger-Informationsbüro bereit. Dort können sich Bürger und Gewerbetreibende über die Angebote auf den städtischen Friedhöfen informieren. Informationsangebote und Veranstaltungen werden in den Alten- und Pflegeheimen sowie in weiteren sozialen Einrichtungen für interessierte Bürger angeboten.

→ Gebühren

→ Feststellung

Der Kostendeckungsgrad gesamt im Friedhofswesen ist höher als bei den Vergleichskommunen im Durchschnitt. Dabei ist es der Stadt Essen gelungen, den Kostendeckungsgrad in den Jahren 2014 bis 2017 zu steigern und die jährlichen Unterdeckungen zu reduzieren, obwohl der Konkurrenzdruck in Essen hoch ist.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent



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



Im Jahr 2017 bedeutet der Kostendeckungsgrad von 92,8 Prozent bei der **Stadt Essen**, dass den Gesamtkosten von 10,4 Mio. Euro Erlöse von 9,7 Mio. Euro gegenüberstehen. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2017 ist es der Stadt Essen gelungen, die gebührenrelevanten Kosten zu reduzieren und die Erlöse zu steigern. Der Kostendeckungsgrad steigt von 65,8 Prozent in 2014 auf 92,8 Prozent in 2017. Dadurch reduziert sich die Unterdeckung von 4,1 Mio. Euro in 2014 auf 0,7 Mio. Euro in 2017. Im Jahr 2017 bildet die Stadt Instandhaltungsrückstellungen von 0,5 Mio. Euro, die das Ergebnis zusätzlich belasten. Die entsprechenden Maßnahmen werden in den Jahren 2018 und 2019 abgewickelt.

Einschließlich des Krematoriums beträgt der Kostendeckungsgrad in 2017 93,2 Prozent. Damit erreicht die Stadt Essen insgesamt eine noch höhere Kostendeckung.

Die Kosten für die allgemeinen ökologischen Zwecke und Erholungszwecke der Friedhöfe für alle Einwohner sind aus den Gesamtkosten der Friedhöfe herausgerechnet worden. Sie werden als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert. Diesen Kostenanteil bestimmte Essen auf der Basis des Flächenmaßstabes, der 1994, bezogen auf die Gesamtfläche der Friedhöfe, auf 5,52 Prozent des öffentlichen Grüns festgesetzt wurde. Dies entsprach damals einer nicht gebührenrelevanten Zuwendung von rund 1,5 Mio. Deutsche Mark und ab 2002 rund 752.000 Euro.

In den letzten Jahren hat der Fachbereich 67 nach eigenen Aussagen wiederholt darauf hingewiesen, dass die Finanzierung des öffentlichen Grünanteils deutlich zu niedrig bemessen ist und nicht mehr den tatsächlichen Kosten entspricht. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Pflege in diesen Bereichen deutlich reduziert. Die Kosten für diese reduzierte Pflege beliefen sich in 2017 für die Unterhaltung des öffentlichen Grüns auf 903.972 Euro.

In 2017 ordnete die Stadt 141.372 qm Fläche dem öffentlichen Grün zu. Dies entspricht rd. 7,7 Prozent der Grün- und Wegefläche auf den städtischen Friedhöfen.

Durch das neue Flächenmanagement konnten die Flächendaten zwischenzeitlich angepasst und aktualisiert werden. So werden nunmehr auch ehemalige Grabfelder, die dem Bestattungszweck nicht mehr zugeführt werden können, Außenbereiche der Friedhöfe, wo keine Bestattung mehr erfolgen sowie die aktualisierten Sukzessionsflächen berücksichtigt.

Nach dieser neuen Berechnung liegt der Anteil bei 559.027 qm, welcher der Grün- und Wegefläche zuzuordnen ist. Dies entspricht einem Anteil von rd. 30,7 Prozent. Gemessen an der Gesamtfläche der Friedhöfe beträgt der Anteil damit 21,83 Prozent.

Die Stadt Essen hat in 2015 die Gebührensatzung novelliert und von einem Kostendeckungsgrad von 100 Prozent bewusst abgesehen. Die vollständige Kostendeckung wäre marktwirtschaftlich nicht durchzusetzen. Die Konkurrenz der privaten Anbieter, deren Gebühren vielfach unter den städtischen Gebühren liegen, hat eine stärkere Anhebung der Gebühren nicht zugelassen. Die Stadt sieht die konkrete Gefahr, dass Marktanteile verloren gehen.

Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Essen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die aktuelle Friedhofs- und Gebührensatzung der **Stadt Essen** ist am 01. Januar 2016 in Kraft getreten. Eine Novellierung der Friedhofs- und Gebührensatzung ist zurzeit nicht geplant. In der Gebührenkalkulation werden sämtliche Kosten und Querschnittskosten also auch interne Leistungsverrechnungen berücksichtigt. Die Kosten basieren somit auf den Vollkosten.

Die Stadt Essen verwendet bei der Kalkulation der Abschreibungen den Wiederbeschaffungszeitwert. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt den aktuell gültigen kalkulatorischen Zinssatz. Den Zinssatz aktualisiert die Stadt Essen jährlich.

Unterdeckungen berücksichtigt die Stadt Essen aktuell nicht in den Folgejahren, da sie politisch beschlossen wurden. Bestehen Überdeckungen, werden diese in den folgenden vier Jahren ausgeglichen.

Wesentliche Veränderungen in der Gebührenkalkulation hat die Stadt Essen zuletzt in 2015 vorgenommen. Dabei erhöhte die Stadt die Nutzungsdauer von Kindergräber auf 25 Jahre. Die Stadt führte Partnerwiesengräber ein, bei denen zwei nebeneinanderliegende pflegefreie Wahlgräber für Erdbestattungen zur Verfügung stehen. Die Grabpflege übernimmt dabei die Stadt. Ebenso eröffnete die Stadt die Möglichkeit, in entsprechenden Urnen Haustiere als Grabbeigabe zu bestatten.

Die Stadt Essen kennt die Friedhofs- und Gebührensatzung der konfessionellen Friedhöfe aus Essen und der städtischen Friedhöfe der Nachbarkommunen. Auch die Angebote und Paketpreise der privaten Anbieter sind bekannt. Durch die privaten Betreiber wird in Essen eine aggressive Akquise betrieben.

Die Grün und Gruga war bis 2016 eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und wurde danach rekommunalisiert. Bis zu diesem Zeitpunkt verfügte die Grün und Gruga über eine eigene Kostenrechnung. Der Betriebsabrechnungsbogen konnte zuvor durch eine direkte Zuordnung der Aufwandsbuchungen auf die Haupt- und Nebenkostenstellen automatisiert erstellt werden. Aktuell sind umfangreiche Nebenrechnungen notwendig, um eine sachgerechte Zuordnung zu den gebührenrelevanten Kostenstellen zu erreichen. Über die Ergebnisrechnung liegen die Informationen zwar dem Grunde nach vor. Problematisch stellt sich die Zuordnung von Investitionen und konsumtiven Aufwendungen dar. Da die Finanzbuchhaltung über die letztendliche Buchung entscheidet, kommt es hier zu unterschiedlichen Zuordnungen zwischen der Kostenrechnung für die Gebührenkalkulation und den Buchungen im Finanzverfahren.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

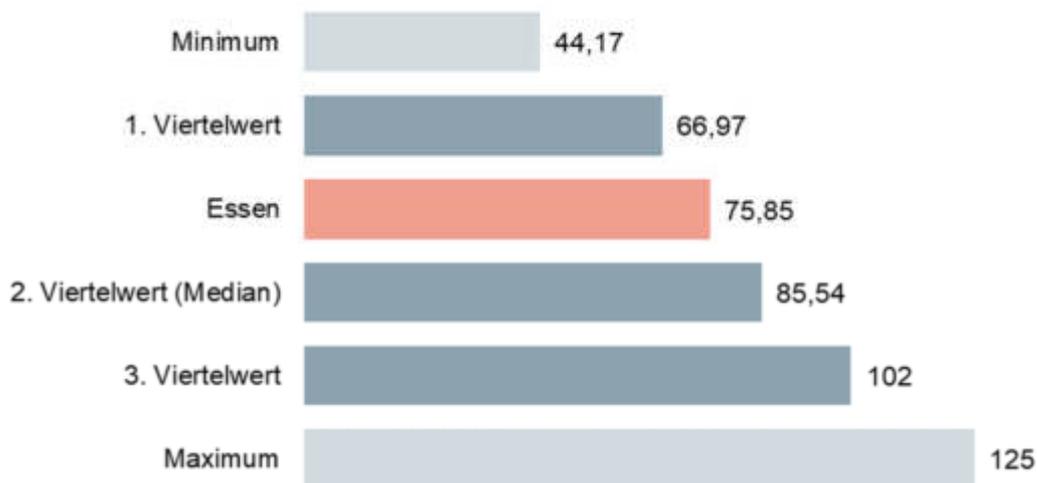
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Die Trauerhallen sind bei der Stadt Essen ein Zuschussgeschäft. Der Kostendeckungsgrad ist gering, die Nutzungsintensität der Trauerhallen ebenfalls niedrig. Die Stadt Essen steht hier in direkter Konkurrenz zu privaten Bestattungshäusern und den Kirchen.

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.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent



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



Die **Stadt Essen** stellt auf 21 Friedhöfen Trauerhallen zur Nutzung bereit. In 2017 erreicht die Stadt einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Ursachen für diesen niedrigen Kostendeckungsgrad sind vielfältig.

Kennzahlen Trauerhallen

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen Grabstellen in Prozent	54,77	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	319	68,63	175	215	250	319	21
Kosten je Trauerhallennutzung in Euro	421	91,08	200	270	381	511	19

Die Trauerhallen werden in Essen im Vergleich verhältnismäßig gering genutzt. Nur bei jeder zweiten Bestattung erfolgt die Nutzung der Trauerhalle. Basierend auf den Kosten und Nutzungen des Jahres 2017 muss jede Trauerhallennutzung mit rund 102 Euro subventioniert werden. Insgesamt umfasst dies in 2017 rund 261.000 Euro.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten zeigen sich bei der Stadt Essen hohe Kosten und Erlöse je Trauerhallennutzung. Da zwei Trauerhallen unter Denkmalschutz stehen, bestehen hier hohe Unterhaltungskosten.

Die Stadt versuchte mit den privaten Bestattungsunternehmen Kooperationen für den Betrieb der Trauerhallen einzugehen, die Trauerhallen zu verpachten oder zu veräußern. Verwaltungsseitig wurden bereits Trauerhallen zur Stilllegung vorgeschlagen. Hierunter fielen die Trauerhallen auf den Friedhöfen Heisingen, Burgaltendorf, Schildberg-Friedhof und Siepen-Friedhof. Dies setzte die Stadt jedoch nicht um.

Ebenso reduzierte die Stadt die Nutzungsgebühr der Trauerhallen mit dem Ziel hierdurch die Nutzungsintensität zu steigern. Wesentliche Auswirkungen auf die Nutzungszahlen blieben jedoch aus. Auch führte eine gebührengleiche Verlängerung der Nutzungszeit der Trauerhallen von 30 auf 60 bis 90 Minuten nicht zu den gewünschten Effekten.

Die Gebühren für die Nutzung der Aufbewahrungsräume hat die Stadt zuletzt angepasst. Bislang war die Gebühr unabhängig von der Dauer der Nutzung. Seitdem die Aufbewahrungsräume tagesgenau abgerechnet werden, konnte die Nutzung gesteigert werden.

Die Stadt sieht die Notwendigkeit die Trauerhallen aktuell und ansprechend auszustatten, da hier eine direkte Konkurrenzsituation mit den ortsnahen Bestattungsunternehmen besteht, die über eigene Abschiedsräume verfügen.

→ Empfehlung

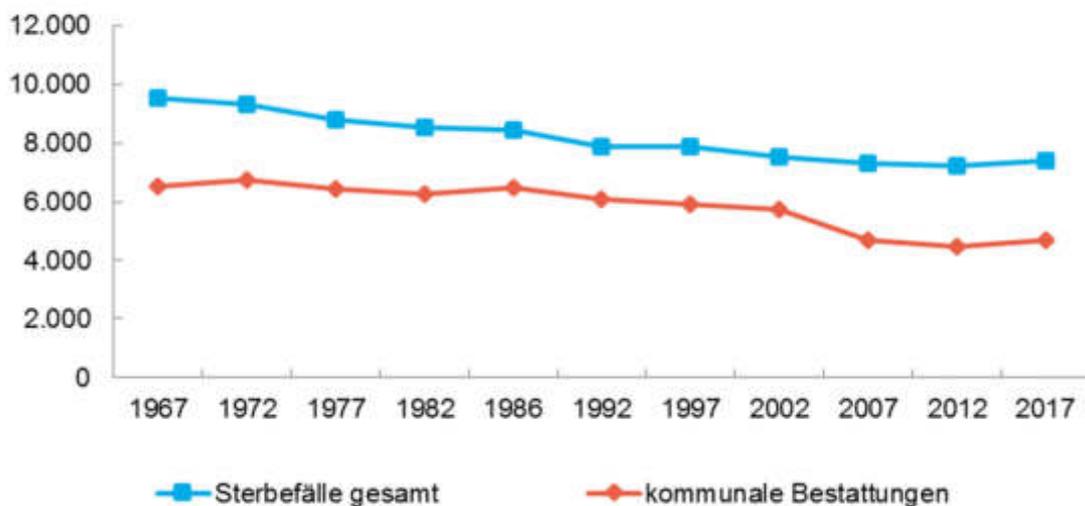
Die Stadt Essen sollte die Nutzung der Trauerhallen weiter beobachten und regelmäßig im Arbeitskreis Friedhof thematisieren.

→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

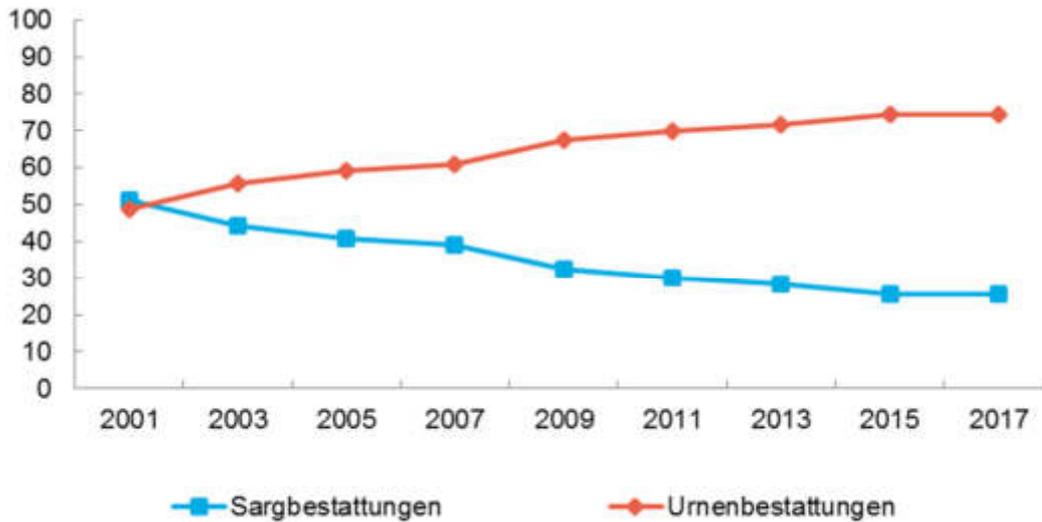
Sterbefälle und Kommunale Beisetzungen



Die Zahl der Sterbefälle nimmt bei der **Stadt Essen** seit 1967 mit jahresbezogenen Schwankungen ab. Die Prognose der Sterbefälle des Landesbetriebs IT.NRW für den Zeitraum bis 2039 schätzt einen weiteren Rückgang der Sterbefälle auf rund 7.000 Fälle pro Jahr. Da nicht alle Verstorbenen im Stadtgebiet beigesetzt werden und weitere Friedhöfe existieren, führen nicht alle Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen. Im Verlauf der roten Linie wird deutlich, dass der Konkurrenzdruck seit Beginn der 2000er Jahre deutlich zugenommen hat. Der wesentliche Grund hierfür ist, dass mit der Einführung des Bestattungsgesetzes NRW im Oktober 2003 privaten Betreibern die Möglichkeit gegeben wurde, Bestattungen durchzuführen.

Die kommunalen Bestattungen sinken von 4.786 Bestattungen in 2014 auf 4.639 Bestattungen in 2018 weiter ab. Im Vergleichsjahr 2017 führen 63,4 Prozent der Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen. In 2018 sinkt der Anteil auf 62,6 Prozent weiter ab.

Verteilung Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Diese Grafik basiert auf den eigenen Daten der Stadt Essen und zeigt den deutlichen Trend von den Sargbestattungen zu den Urnenbestattungen. In den früheren Jahren vor 2001 waren Sarggräber die vorrangig genutzte Bestattungsform. Der Friedhofsentwicklungsplanung 2005 zur Folge fanden in 1976 noch 86,3 Prozent aller Beisetzungen in Sarggräbern statt. An dem Bedarf für Sarggräber ist auch die ursprüngliche Fläche der kommunalen Friedhöfe ausgerichtet. Der Flächenbedarf für Sarggräber ist jedoch vier bis fünfmal so hoch ist, wie der für Urnengräber. Mit dem deutlichen Trend hin zu Urnengräbern besteht daher die Notwendigkeit die Friedhofsflächen neu auszurichten.

Anteile Beisetzungen

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	25,43	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	46,40	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	28,17	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Dieser Trend ist auch an den Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erkennbar. Innerhalb der kommunalen Beisetzungen werden Beisetzungen in Erdgräbern in Essen am wenigsten genutzt. Im interkommunalen Vergleich ist der Kennzahlenwert der Stadt Essen noch überdurchschnittlich. Von 4.700 Beisetzungen in 2017 führt die Stadt nur 1.195 Beisetzungen in Erdreihengräbern durch. In 2017 finden in Erdwahlgräbern 767 Beisetzungen statt. Allerdings können 160 dieser Beisetzungen in bestehenden Gräbern durchgeführt werden, sodass die Stadt Essen hierbei lediglich Verlängerungen der Nutzungsrechte veräußern kann.

Zu den weiteren Grabarten zählen Beisetzungen in Urnennischen und Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräbern und Aschestreifelder. Die Beisetzungen in Urnengräber einschließlich der Kolumbarien und Urnengemeinschaftsgräber ergeben in 2017 74,6 Prozent aller Beisetzungen. Gefragt sind in Essen die Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern (weitere Grabarten). Sie stellen mit 1.284 Beisetzungen in 2017 den höchsten Anteil.

Die wesentlichen Einflussfaktoren für die Wahl der Bestattungsform sieht die Stadt Essen bei der Standortwahl des Friedhofs sowie des speziellen Grabes. In diesem Zusammenhang konnte die Stadt auch feststellen, dass die Stadteilfriedhöfe eine gute Nachfrage erfahren. Sie müssen dafür aber auch gut mit zum Beispiel öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein. Der Pflegeaufwand und der Preis bilden weitere Kriterien für die Wahl der Grabart, sodass die Stadt die Gebühren konkurrenzfähig gestalten muss.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Essen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Freiflächen ergeben sich bereits aus der Vielzahl freier Gräber und schränken die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.

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.

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	10,29	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	1,21	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Gemessen an der Gesamtfriedhofsfläche sind in 2017 nur 11,5 Prozent der Friedhofsfläche für belegte Gräber beansprucht. Hierbei sind jedoch die weiteren Grabarten nicht enthalten. Da hierunter Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber und Aschestreifelder fallen, ist die Fläche für diese Grabart nachrangig. Sie beträgt in Essen auf Basis der eigenen Aufmaße für alle eingerichteten Grabstellen (belegte und freie Grabstellen) insgesamt 18,487 qm und damit 0,7 Prozent der insgesamt 2,6 Mio. qm Friedhofsfläche.

Die Stadt Essen hat die Nettograbflächen aller eingerichteten Grabstellen auf der Basis eigener Daten ermittelt. Es zeigt sich bereits, dass die Fläche der belegten Grabstellen auf der Basis der Standardflächen anteilig nur rund 50 Prozent der Fläche für Grabstellen insgesamt je Grabart beträgt. Dies liegt vorrangig an den vielen freien, flächenintensiven Grabstellen auf den städtischen Friedhöfen.

Bezeichnung	Grabstellen gesamt	davon freie Grabstellen	Fläche Grabstellen gesamt in qm	Fläche Grabstellen gesamt in Prozent
Erdgräber	172.393	90.598	558.924	21,8
Urnengräber	34.919	10.319	60.126	2,3
weitere Grabstellen	25.027	5.948	18.484	0,7
Gesamtfriedhofsfläche			2.561.089	100,0

Auch unter Berücksichtigung der von der Stadt Essen aufgemessenen Flächen ergibt sich, dass nur ein kleiner Anteil der Friedhofsfläche für Bestattungen genutzt wird. Die verbleibenden 75,2 Prozent der Friedhofsfläche sind Grünfläche, Wege, Parkplätze, Trauerhallen und sonstige Friedhofsbestandteile (z. B. Betriebsgebäude und Kriegsgräberanlagen).

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Essen pro Jahr nahezu viermal so viele Grabstellen frei wie aktuell nachgefragt. Bei den Urnen-Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Zusätzlich sind bereits jetzt sehr viele Grabstellen frei. Es ist erkennbar, dass die Stadt deutlich auf diese Entwicklung reagieren muss, um die Friedhofsflächen effizient zu nutzen.

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	1.027
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	3.983
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	1.287

Bezeichnung	Anzahl
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	1.713
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	1.293
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	962

Freie Grabstellen 2017

Bezeichnung	Anzahl
Erdgräber	90.598
Urnengräber	10.319
weitere Grabarten	5.948

Anhand der dargestellten Tabellen wird deutlich, dass bei der **Stadt Essen** die Neukäufe der Erdgräber nur ein Viertel der freiwerdenden Grabstellen umfassen. Zusätzlich stehen 90.598 freie Grabstellen auf den städtischen Friedhöfen insgesamt zur Verfügung, die sich allerdings nur teilweise für eine Wiederbelegung aufgrund widriger Bodenverhältnisse eignen. Da die Erdgräber den größeren Flächenanteil beanspruchen, entwickeln sich nach und nach auf den städtischen Friedhöfen erhebliche Freiflächen. Auch werden diese zukünftig, auf Basis der aktuellen Zahlen, nicht in Anspruch genommen.

Ähnlich stellt sich die Situation bei den Urnengräbern dar. Die freiwerdenden Grabstellen sind ebenfalls höher als die in 2017 gekauften Urnengräber und es stehen weitere 10.319 freie Urnengräber für Bestattungszwecke zur Verfügung. Dabei ist die Entwicklung bei den Urnenwahl- und Urnenreihengräbern unterschiedlich. Bei den Urnenreihengräbern werden durchschnittlich pro Jahr in den nächsten fünf Jahren 1.346 Grabstellen frei und nur rund 1.100 Grabstellen benötigt. Zusätzlich sind 2.959 Grabstellen aktuell bereits frei. Die Urnenwahlgräber werden stärker nachgefragt. Es werden hier pro Jahr durchschnittlich 367 Grabstellen frei und die Stadt konnte in 2017 1.096 Beisetzungen durchführen. Da auch bei den Urnenwahlgräbern die Beisetzung in einer vorhandenen Grabstelle möglich ist, haben 748 Verkäufe neuer Grabstellen stattgefunden. Der Bedarf an Urnenwahlgräber ist demnach höher als die in absehbarer Zeit freiwerdenden Grabstellen. Da jedoch in 2017 7.360 freie Grabstellen bestehen, ist die Schaffung neuer Grabstellen in absehbarer Zeit rechnerisch nicht erforderlich.

Die Stadt Essen analysiert die Entwicklung des Grabwahl-Verhaltens auf ihren Friedhöfen und schafft neue attraktive Angebote zur Steigerung der Nachfrage. Hierzu zählen zum Beispiel gärtnergepflegte Grabfelder. Hierfür kooperiert die Stadt mit Dritten, die die landschaftliche Ausgestaltung und laufende Unterhaltung der Flächen übernehmen. Hierzu ist der Memoriam-Garten auf dem Parkfriedhof in 2013 eröffnet worden. In den Jahren 2017-2019 plante die Stadt mit Dritten eine weitere Fläche auf dem Friedhof in Bredeney. Diese Fläche wird im Frühjahr 2020 ausgebaut.

Bei den weiteren Grabarten ist die Nachfrage derzeit hoch. Im Durchschnitt werden in den nächsten fünf Jahren 331 Grabstellen zu wenig frei, um die aktuelle Bestattungszahl aufzufangen. Da noch 5.948 freie Grabstellen zur Verfügung stehen, kann die Stadt Essen jedoch rechnerisch rund 18 Jahre die freien Grabstellen nutzen, um diesen Bedarf zu kompensieren.

Die Stadt Essen verfügt über keine Überhangflächen. Die im Bebauungsplan ausgewiesenen Erweiterungsflächen befinden sich nicht im städtischen Eigentum. Die Friedhöfe haben sich mittlerweile auf ihre Grenzen zurückgezogen. Die Neuanlage von Urnen-Grabfeldern erfolgt auf Wiederbelegungsflächen.

Die hohe Zahl der freien Grabstellen führt zu deutlichen Freiflächen, die sich über den gesamten Friedhof erstrecken. Diese existieren vorwiegend auf den großen städtischen Friedhöfen. Auf diesen Friedhöfen wurden in den 70er und 80er Jahren vorwiegend Erd-Bestattungen durchgeführt. Aktuell sind die Bestattungszahlen insbesondere auf diesen Friedhöfen stark rückläufig. Darüber hinaus werden vermehrt Nutzungsrechte gebührenpflichtig vor Ablauf der Nutzungszeit zurückgegeben. In 2018 wurden 1.100 Nutzungsrechte zurückgegeben. Die Gräber werden dann eingeebnet und bis zum Ablauf der Ruhezeit von der Stadt gepflegt. Die freien Grabstellen und die die gebührenpflichtig vorzeitig zurückgegebenen Nutzungsrechte führen zu erhöhten Pflege- und Unterhaltungskosten.

→ 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.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	71,47	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	6	3	6	7	10	12	21

Wie bei fast allen kreisfreien Städten stellen die Grün- und Wegeflächen auch bei der **Stadt Essen** den höchsten Anteil der Gesamtfläche der Friedhöfe dar. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Kennzahlenwert in Essen jedoch niedrig. Demnach werden in Essen für die Gräber einschließlich der Flächen für Trauerhallen, Parkplätze und sonstige Friedhofseinrichtungen rund 28,5 Prozent der Gesamtfriedhofsfläche verwendet. Im Abschnitt „Aktuelle Auslastung-/Belegungssituation“ hat die gpaNRW den Flächenanteil der belegten Erd- und Urnengräber mit insgesamt 11,5 Prozent dargestellt. Die hohe Anzahl an freier Grabstellen erhöht den Pflegeaufwand der Stadt Essen.

Auf den kommunalen Friedhöfen in Essen stehen verhältnismäßig wenig Bäume je qm Friedhofsfläche. Da die Baumkontrolle und Baumpflege regelmäßig einen höheren Aufwand bedeutet als die Pflege von zum Beispiel Rasenflächen, stellt die geringe Anzahl von Bäumen einen eher entlastenden Faktor für die Grünpflege bei der Stadt Essen dar.

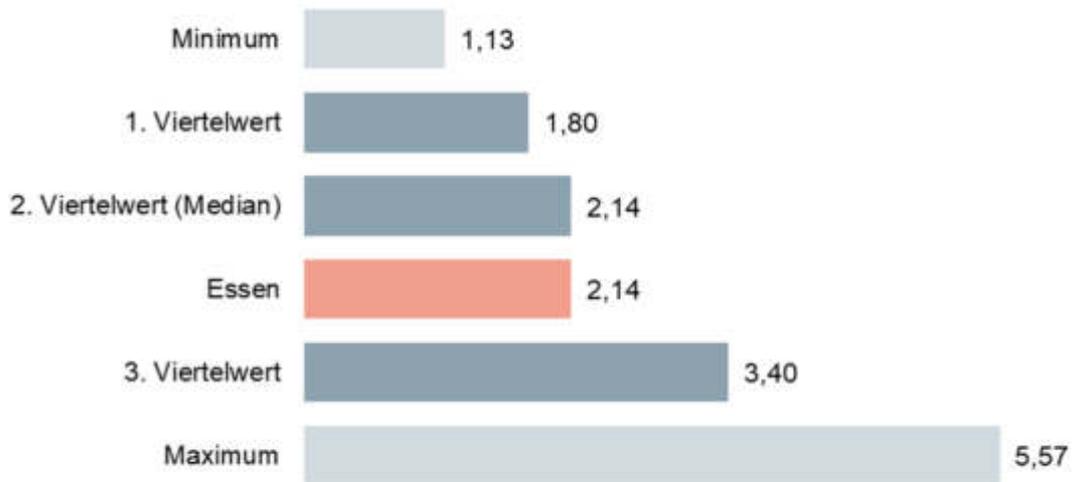
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Essen unterhält die Grün- und Wegeflächen mit im Vergleich durchschnittlichen Kosten je qm. Die Grün- und Wegepflege steuert die Stadt über festgeschriebene Aufgaben- und Leistungskataloge. Dort wo es organisatorisch sinnvoll ist, hat die Stadt Essen die Grün- und Wegepflege extern vergeben.

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 Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche



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



Die **Stadt Essen** kann demnach die Grün- und Wegeflächen mit durchschnittlichen hohen Kosten unterhalten. Für die hohe Spreizung der Vergleichswerte sind neben den unterschiedlichen Pflegestandards, der Organisation der Grün- und Wegepflege auch strukturelle Besonderheiten wie zum Beispiel das Gelände der Friedhöfe verantwortlich.

Die Pflege und Unterhaltung auf zwölf Friedhöfen wird von der Stadt Essen durch eigenes Personal wahrgenommen. Dies umfasst rund 2,1 Mio. m² Friedhofsfläche. Bei den weiteren elf kleineren Friedhöfen (0,4 Mio. qm Friedhofsfläche) hat die Stadt die Arbeiten extern vergeben, da sich diese Friedhöfe insbesondere im Außenbereich befinden. Lange Anfahrts- und Rüstzeiten können so eingespart werden. Die Aufgaben werden nach einem festgeschriebenen Aufgaben- und Leistungskatalog abgearbeitet und entsprechend kontrolliert. Die Aufgaben- und Leistungskataloge gelten auch als Pflegestandards für die durch eigenes Personal gepflegten Friedhöfe. Die Grabbereitung wird auf allen Friedhöfen durch eigenes Personal vorgenommen.

Die Stadt hat bereits positive Erfahrungen bei dem Rück-/Umbau von Wegen in Rasenschotterwegen sammeln können. Durch den Umbau der Wege können die Unterhaltungskosten minimiert und die Verkehrssicherheit erhöht werden. In diesen neu gestalteten Bereichen werden die Gräber wieder verstärkt angenommen. Bei den ausgewiesenen Sukzessionsflächen konnte die Stadt die Pflegekosten reduzieren. Sukzessionsflächen werden teilweise gar nicht bis kaum gepflegt. Friedhofsflächen im Außenbereich mit einem hohen Baumbestand hat die Stadt in Flächen für naturnahe Urnengräber an Bäumen umgewandelt.

Im Rahmen eines Aktionsplans für den Vogel-, Bienen- und Insektenschutz pflegt die Stadt freigezogene Rasenflächen auf den Friedhöfen extensiv und stellt auf vereinzelt Friedhöfen Bienenkästen auf. Aktuell plant die Stadt die weitere Umwandlung von Rasenflächen in Wild-Blumenwiesen. So sollen die Flächen ökologisch aufgewertet werden. Diese Maßnahmen stehen in Abhängigkeit zu der Förderung über Fördermittel oder der Finanzierung aus dem Gesamthaushalt.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	8,51	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Je 1.000 qm Friedhofsfläche stehen in Essen weniger Bäume als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt Essen verfügt über eigenes Personal für die Baumkontrollen. Insgesamt kann die Stadt die Unterhaltung und Kontrolle der Bäume mit vergleichsweise geringen Kosten realisieren.

Aus den anderen Prüfprojekten ist die Erkenntnis entstanden, dass die Unterhaltungs- und Kontrollkosten der Bäume stark von dem Gelände der Friedhöfe und der Bepflanzungsdichte abhängen. Damit ist ein enger Vergleich der Unterhaltungskosten nicht möglich. Die Unterhaltung und Kontrolle der Bäume auf den städtischen Friedhöfen in Stadt Essen realisiert die Stadt in 2017 jedoch kostengünstig.

Personalkennzahlen

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche	50,02	7,56	50,45	77,44	103,6	143,8	22
Krankenquote manueller Bereich incl. Langzeiterkrankter in Prozent	23,90	3,59	9,94	12,93	14,65	23,90	20

Für die Stadt Essen ergibt sich im Vergleich eine niedrige Anzahl der Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche. Die gpaNRW hat bei vielen kreisfreien Städten die Situation vorgefunden, dass Leistungen der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen extern vergeben wurden. Selbst wenn man die Friedhofsfläche der Stadt Essen um die rund 40.000 qm reduziert,

die von Dritten unterhalten werden, erhöht sich die Zahl der Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche nur auf 61 Stunden. Damit bleiben der Personaleinsatz im Vergleich weiterhin unterhalb des 2. Viertelwertes. Die Stadt Essen kann damit mit einem deutlich geringen Personaleinsatz die Aufgaben auf ihren Friedhöfen realisieren.

Die Stadt hat im Zeitraum 2006 bis 2015 die Personalkosten im Aufgabenbereich Friedhofswesen um rund eine Mio. Euro gesenkt. Zur Durchführung der Bestattungen auf den 23 städtischen Friedhöfe sowie für die Pflege und Unterhaltung der zwölf Friedhöfe sind zum Stand 2015 noch 95 Mitarbeiter im gewerblichen Bereich beschäftigt. Da die gpaNRW keinen Stellenvergleich durchführt, können keine Aussagen zur Personalausstattung getroffen werden. Die vergleichsweise geringe Zahl der Arbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche und die hohe Krankenquote deuten auf eine knapp bemessene Personalausstattung hin.

Die Krankenquote im manuellen Bereich ist in Essen auffällig hoch. Rund ein Viertel der Arbeitszeit stehen die Beschäftigten nicht zur Verfügung. Dies entspricht rund zwölf der 50 Arbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche. Der Altersdurchschnitt und die Anzahl von Langzeiterkrankten ist auskunftsgemäß hoch. Aktuell hat die Stadt durch die Wiederbesetzung altersbedingt freigewordener Stellen durch jüngere Beschäftigte den Altersdurchschnitt senken können.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Essen hat eine funktionierende Organisation für die Bewirtschaftung der 23 städtischen Friedhöfe aufgebaut. Die Aufgaben sind im Amt Grün- und Gruga gebündelt und innerhalb der Abteilung Friedhöfe gut organisiert.		
F2	Die Stadt Essen hat für die Friedhofsstruktur noch keine strategischen Ziele schriftlich formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen vor.	E2	Die Stadt Essen sollte für das Friedhofswesen strategische und operative Ziele formulieren. Sie sollte die Zielerreichung durch Kennzahlen messen und an den Zielen auch die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten.
F3	Die Stadt Essen analysiert jährlich die Nachfrage und den Bedarf der Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Eine Planung für die weitere Verwendung der Flächen hat die Stadt zuletzt in 2011 vorgenommen.	E3	Die Stadt Essen sollte die zukünftigen Sukzessionsflächen auf den Friedhöfen regelmäßig festlegen und die Vergabe neuer Grabstellen daran ausrichten.
F4	Die Stadt Essen verfügt über eine gute Datenlage. Sie digitalisiert aktuell die geografischen Daten der kommunalen Friedhöfe. Eine Fachsoftware für das Friedhofsmanagement und ein Geo-Informations-System unterstützen die Bewirtschaftung der Friedhöfe.	E4	Die Stadt Essen sollte die Digitalisierung der Friedhöfe weiter vorantreiben und dadurch die Datenlage weiter verbessern.
F5	Die Öffentlichkeitsarbeit des Friedhofswesens in der Stadt Essen ist gut aufgestellt. Für die Bürger stehen vielfältige Informationsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie sind durch individuelle Beratung und eigene Veranstaltungen ergänzt.		
F6	Der Kostendeckungsgrad gesamt im Friedhofswesen ist höher als bei den Vergleichskommunen im Durchschnitt. Dabei ist es der Stadt Essen gelungen, den Kostendeckungsgrad in den Jahren 2014 bis 2017 zu steigern und die jährlichen Unterdeckungen zu reduzieren, obwohl der Konkurrenzdruck in Essen hoch ist.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Essen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.		
F8	Die Trauerhallen sind bei der Stadt Essen ein Zuschussgeschäft. Der Kostendeckungsgrad ist gering, die Nutzungsintensität der Trauerhallen ebenfalls niedrig. Die Stadt Essen steht hier in direkter Konkurrenz zu privaten Bestattungshäusern und den Kirchen.	E8	Die Stadt Essen sollte die Nutzung der Trauerhallen weiter beobachten und regelmäßig im Arbeitskreis Friedhof thematisieren.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Bei der Stadt Essen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Freiflächen ergeben sich bereits aus der Vielzahl freier Gräber und schränken die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Essen pro Jahr nahezu viermal so viele Grabstellen frei wie aktuell nachgefragt. Bei den Urnen-Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Zusätzlich sind bereits jetzt sehr viele Grabstellen frei. Es ist erkennbar, dass die Stadt deutlich auf diese Entwicklung reagieren muss, um die Friedhofsflächen effizient zu nutzen.		
F11	Die Stadt Essen unterhält die Grün- und Wegeflächen mit im Vergleich durchschnittlichen Kosten je qm. Die Grün- und Wegepflege steuert die Stadt über festgeschriebene Aufgaben- und Leistungskataloge. Dort wo es organisatorisch sinnvoll ist, hat die Stadt Essen die Grün- und Wegepflege extern vergeben.		

→ 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Bauaufsicht der Stadt Essen im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	9
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	11
Personaleinsatz	14
Digitalisierung	16
Transparenz	16
→ Bauberatung	18
→ Bauordnung	20
Bauüberwachung	20
Bauzustandsbesichtigungen	21
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die **Stadt Essen** bietet neben der persönlichen und telefonischen **Bauberatung** umfangreiche Informationen auf ihrer Internetseite an. Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Baugenehmigung können die gesetzlichen Fristen nicht immer eingehalten werden. Insbesondere die verspäteten Rückläufe der internen Stellungnahmen sind ein Grund hierfür. Die Laufzeit von Anträgen auf Baugenehmigung überschreitet daher die Orientierungsgröße der gpaNRW. Bei der **Betrachtung des Prozessablaufes des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens** fällt zudem auf, dass der „runde Tisch“ teilweise aufgrund fehlender Bauunterlagen, die die Baunebenrechte betreffen, mehrfach beteiligt werden muss. Dies sollte optimiert werden.

Die Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung ist in Essen interkommunal deutlich überdurchschnittlich. Dies geht jedoch einher mit einer hohen Belastung des Personals. Die **Auslastung des Personals** sollte daher weiter dokumentiert und analysiert werden, um frühzeitig entsprechend reagieren zu können.

Anfang 2020 will die Stadt Essen in einer Testphase mit der vollständigen **Digitalisierung im Baugenehmigungsverfahren** starten. Aktuell befindet sich die Stadt in der Umsetzungsphase.

Die Stadt Essen hat für ihre Bauaufsicht **Ziele** definiert. Verschiedene **Kennzahlen** werden gebildet und fortgeschrieben. Ein Geschäftsbericht wird alle zwei Jahre erstellt.

Bauüberwachungen und Bauzustandsbesichtigungen werden in der Bauordnung der Stadt Essen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens durchgeführt.

→ 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 tiefere 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 Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich trotz der geringeren Zahl an Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahl	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	556	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	15,41	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	16,07	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	83,62	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,31	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Einwohnerbezogen liegt die **Stadt Essen** bei der Anzahl der Fälle Baugenehmigung oberhalb des Median. Bezogen auf die Fläche liegt das Fallaufkommen in Essen sogar oberhalb des 3. Viertelwertes.

Entwicklung der Fallzahlen für Essen

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	10	3
Bauanträge gesamt	3.232	3.151
Davon im vereinfachten Genehmigungsverfahren	2.711	2.720
Davon im normalen Genehmigungsverfahren	521	431
Baugenehmigungen	2.686	2.440

Grundzahlen	2017	2018
Ablehnungen	36	17

Insgesamt geht die Anzahl der Bauanträge von 2017 auf 2018 um 2,5 Prozent zurück. Der Anteil der Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren geht dabei deutlich um über 17 Prozent zurück.

Der Anteil der Freistellungsverfahren ist in Essen gering und liegt in 2018 nur noch bei 0,10 Prozent. Damit spielen die Freistellungsverfahren keine Rolle im Vergleich zu den Bauanträgen. Nach Angaben der Stadt Essen wird im Rahmen der Bauberatung u. a. auch auf das erhöhte Risiko hingewiesen, das durch eine nicht vorliegende Baugenehmigung besteht. Das kann z. B. Probleme bei der Finanzierung durch Geldinstitute bedeuten, da diese im Regelfall die Sicherheit einer Baugenehmigung verlangen. Zudem liegt bei einem Rechtsstreit mit Nachbarn das Prozessrisiko bei der Bauherrin oder dem Bauherrn.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter 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.

Derzeit erfasst die Stadt Essen – wie rund ein Drittel der kreisfreien Städte – die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen noch nicht.

Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2017 und 2018 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2018 dargestellt:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
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

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte zukünftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen auswerten, um Auffälligkeiten frühzeitig zu identifizieren.

Konsequente Analysen der Bevölkerungsvorausberechnungen, eine Fortschreibung der Wohnungsnachfrageanalyse aus dem Jahr 2013 und die Erstellung einer Wohnbauflächenliste als

Ergebnis des Konzepts „Bedarfsgerechte Flächenentwicklung 2015“ bilden die Basis für das Handeln der Stadt Essen. Darauf baute dann das „Essener Konzept zur Förderung des Wohnungsbaus“ (Ratsbeschluss vom 23. November 2016, Vorlage 0828/2016/6B) auf. Die Bausteine sind

- eine Wohnungsnachfrageanalyse Essen 2025+,
- eine Potenzialanalyse und Umsetzungsstrategie zur Innenentwicklung,
- kooperatives Verfahren – Bürgerforum zu Wohnbauflächen sowie
- öffentlich geförderter Wohnungsbau.

Ausführungen dazu sind im Geschäftsbericht 2018 – Stadtentwicklung und Wohnen - des Amtes für Stadtplanung und Bauordnung auf Seite 2 enthalten.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bearbeitungsfristen für Bauanträge werden in der Stadt Essen nicht immer eingehalten.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Essen** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit regelmäßig ein. Die Verlängerung dieser Frist auf zwei Wochen nach § 71 Abs. 1 der ab dem 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2018) ist daher für die Stadt Essen nicht relevant.

Die Bearbeitungsfrist für die Bauanträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren von sechs Wochen nach § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 bzw. § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 konnte die Stadt Essen nach eigenen Angaben im Regelfall einhalten. Da in Essen die Anforderung von Stellungnahmen regelmäßig erforderlich ist, nutzt die Stadt die mögliche Verlängerung der Bearbeitungsfrist z. B. bei Beteiligung anderer Behörden von bis zu sechs Wochen. Innerhalb dieser Frist ist eine Sachbearbeitung überwiegend möglich. Weitere Ausführungen zu den Bearbeitungszeiten folgen im Abschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“.

Wöchentlich findet ein „runder Tisch“ statt, an dem Vertreter und Vertreterinnen der Fachbereiche der Stadt Essen teilnehmen, die für die internen Stellungnahmen zuständig sind. Dort werden die Bauanträge mit den Teilnehmern und Teilnehmerinnen besprochen. Darauf folgen dann die internen notwendigen Stellungnahmen.

Die internen Stellungnahmen werden zwar gleichzeitig angefordert, bei den Rückläufen ist jedoch erkennbar, dass teilweise eine Abhängigkeit zu anderen internen Stellungnahmen besteht.

Nach § 72 Abs. 2 Satz 1 BauO NRW 2018 gelten Zustimmungen als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens unter Angabe der Gründe verweigert werden.

Sofern eine Überprüfung von Abweichungen gem. § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 bzw. § 69 Abs. 1 BauO NRW 2018 erforderlich wurde, wird die Stadt Essen unverzüglich von Amts wegen zuständig und informiert die Angrenzer nach § 74 Abs. 2 BauO NRW 2000 bzw. § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018, sofern keine Zustimmung der Anlieger vorliegt.

Innerhalb der Bauaufsicht Essen sind nachvollziehbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen in Unterschriftenregelungen festgelegt. Es gilt das Vier-Augen-Prinzip.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Essen hat die Gebühren in ihre Software eingepflegt. Damit ist sichergestellt, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Die darin enthaltenen Richtwerte werden durch einen Arbeitskreis Gebühren beim Städtetag NRW festgesetzt. Teilweise werden keine festen Gebühren oder feste Vom-Hundert-Sätze festgesetzt, sondern es wird ein Gebührenrahmen angegeben. Damit haben die Beschäftigten in der Bauaufsicht Essen einen Ermessensspielraum. Für den Umgang mit Ermessensentscheidungen ist eine besondere Regelung getroffen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen hat aufgrund ihrer bürgernahen Antragsbearbeitung weniger Bauanträge zurückweisen müssen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ebenso wurden von den Antragstellern weniger Bauanträge zurückgenommen als bei den meisten Vergleichskommunen.

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.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,19	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,25	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

In 2017 hatte die **Stadt Essen** bei den zurückgewiesenen Bauanträgen einen noch niedrigeren Wert mit 1,83 Prozent. In 2017 wurden in 59 Fällen, in 2018 in 69 Fällen die Bauanträge von der Stadt zurückgewiesen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte 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.

2017 wurden noch 93 Bauanträge zurückgenommenen, 2018 waren es dann nur noch 71. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt lag 2017 bei 2,88 Prozent.

Die gpaNRW erhebt diese Kennzahlen, weil sie geeignet sind, die Qualität der eingereichten Bauanträge zu messen. Der Stadt Essen ist es allerdings ebenso wichtig, bürgernahe Antragsbearbeitung durchzuführen. Das führt jedoch teilweise zu längeren Bearbeitungszeiten.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Im Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen sind die Geschäftsprozesse gut aufeinander abgestimmt. Weitere Optimierungen werden durch die elektronische Antragsannahme angestrebt.

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 Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Die **Stadt Essen** gibt den Beschäftigten für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge sowie der Vorlagen im Freistellungsverfahren Checklisten zur sicheren Sachbearbeitung an die Hand. Das erfolgt menügeführt durch das eingesetzte Softwareprogramm. Darüber hinaus hat die

Stadt in Dienst- und Arbeitsanweisungen Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen in der Bauaufsicht getroffen.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen bzw. Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadtverwaltung Essen gliedert sich in sieben Geschäftsbereiche (Dezernate), die vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geleitet werden. Innerhalb der Geschäftsbereiche erfolgt eine Untergliederung in Fachbereiche bzw. Stabsstellen. Im Geschäftsbereich 6B „Planen“ ist der Fachbereich „Amt für Stadtplanung und Bauordnung“ angesiedelt. Der Fachbereich 61 ist dann weiter untergliedert in vier Abteilungen¹:

- Abteilung 1 mit
 - Verwaltung,
 - Baurecht,
 - Bauaktenarchiv,
 - Baulasten,
- Abteilung 2 mit
 - Landes- und Regionalplanung,
 - Vorbereitende Bauleitplanung,
 - Gesamtstädtische Planung,
 - Verkehrsentwicklungsplanung,
- Abteilung 3 mit
 - Städtebauliche Planungen,
 - Verbindliche Bauleitplanung,
 - Bebauungsplanbearbeitung,
- Abteilung 5 mit
 - Bauberatung,
 - Bauaufsicht,
 - Baustatik.

¹ die ehemalige Abteilung 4 ist in Abteilung 5 integriert worden.

In der Abteilung 5 sind sowohl die Bauaufsicht als auch die Bauberatung in Stadtbezirke Nord und Süd aufgeteilt. Zudem ist die räumliche Situation in der Stadt Essen sehr vorteilhaft. Fast alle Sachgebiete sind auf einer Etage untergebracht. Vor allem für die Antragsteller und Antragstellerinnen ist das eine große Hilfe.

Die Stadt Essen bearbeitet die eingehenden Anträge medienbruchfrei durchgängig in Papierform, da sie zurzeit noch keine elektronisch eingereichten Anträge annehmen kann. Weitere Ausführungen erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

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 der Stadt Essen kann bezüglich der Beteiligung des „Runden Tisches“ verbessert werden.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte die Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die 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.

Im Prozessablauf der **Stadt Essen** fällt auf, dass sich der „Runde Tisch“ in Einzelfällen bis zu dreimal mit demselben Antrag beschäftigen muss. Grund hierfür ist, dass teilweise Unterlagen nachgefordert werden müssen, die Baunebenrechte betreffen und damit für die internen Stellungnahmen entscheidungsrelevant sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte das Antragsverfahren verschlanken und darauf achten, dass bei Beteiligung des „Runden Tisches“ alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorliegen.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Essen die Orientierungsgröße der gpaNRW von zwölf Wochen.

Die Orientierungsgröße 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 von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

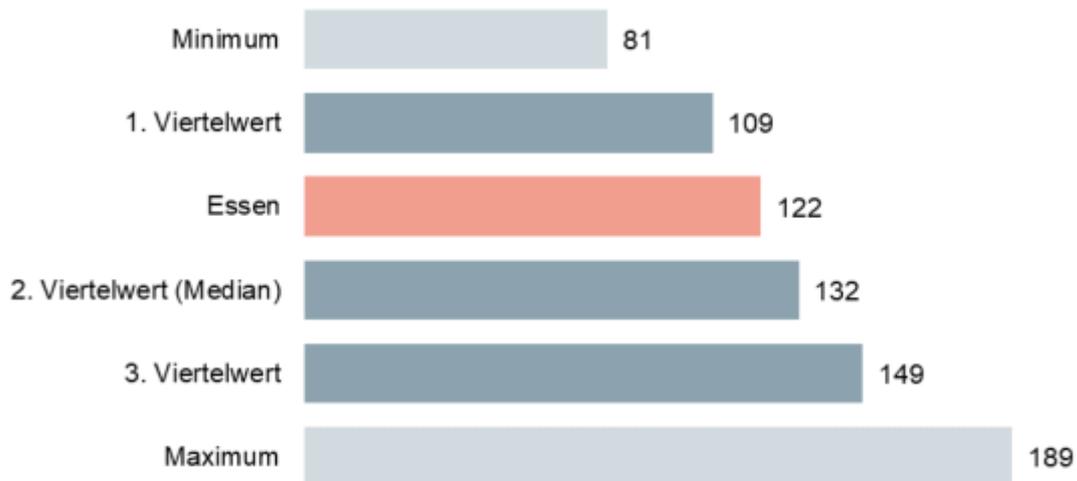
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- 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.

Die **Stadt Essen** hat für die Jahre 2017 und 2018 sowohl die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen als auch die im vereinfachten Verfahren erhoben.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



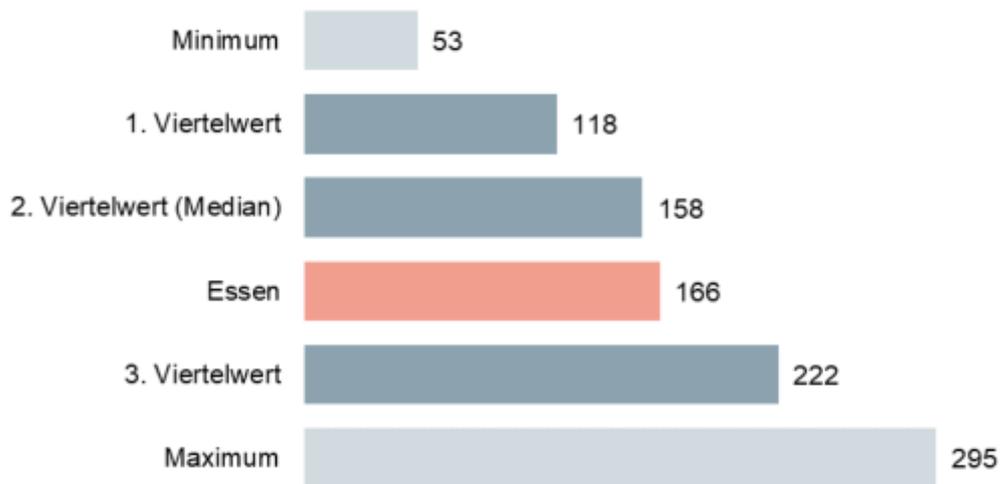
In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
116	98	116	128	145	176	14

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
146	100	142	152	201	261	16

Die Stadt Essen überschreitet sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren die Orientierungsgröße um fast sechs Wochen im vereinfachten und zwölf Wochen im normalen Genehmigungsverfahren. Auch hier liegt der Grund insbesondere in den verspäteten Rückläufen der internen Stellungnahmen, aber auch teilweise in unvollständigen Bauunterlagen. Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

Darüber hinaus hat die Stadt Essen das Ziel, die interne Kommunikation zu verbessern. Dabei geht es vor allem darum, die Laufzeit der internen Stellungnahmen zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte neben den bereits erhobenen Daten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Bauantrags erfassen, um daraus Rückschlüsse für eine Reduzierung der Laufzeiten ziehen zu können.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert im interkommunalen Vergleich.

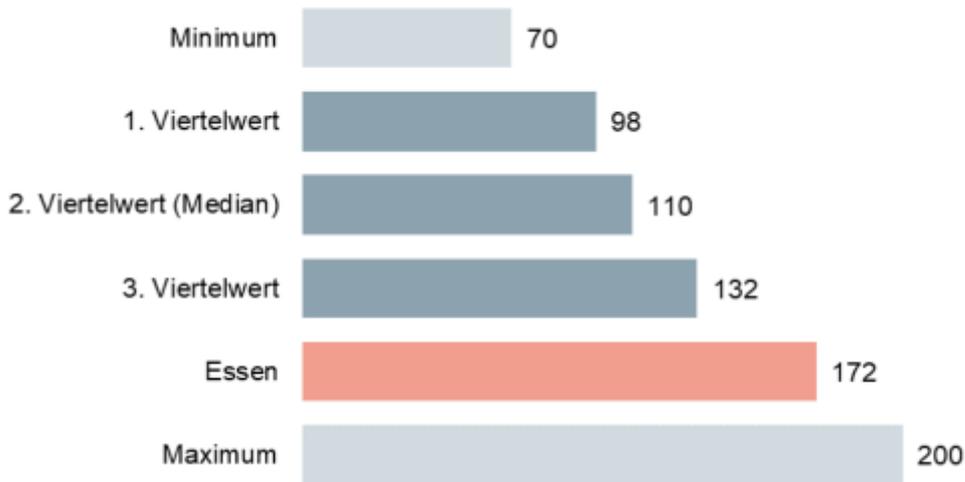
Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

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. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Von der **Stadt Essen** wurden für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung im Jahr 2017 insgesamt 22,90 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 4,34 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen 18,56 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 war in der Sachbearbeitung eine Reduzierung von 0,17 Vollzeit-Stellen zu verzeichnen. Der Overhead stieg um 0,08 Vollzeit-Stellen. Der Overhead-Anteil liegt in 2018 mit 19,38 Prozent oberhalb des 3. Quartilwertes von 16,21 Prozent.

Führend ist die Kennzahl „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. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
175	73	92	115	132	181	21

Sowohl 2017 als auch 2018 liegt die Stadt Essen bei den Fällen je Vollzeit-Stelle deutlich oberhalb des 3. Viertelwertes. Das bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert aufweisen. Das Erreichen dieses hohen Wertes stellt für die Beschäftigten eine große Belastung da. Entsprechende Überlastungsanzeigen wurden bereits gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung fortschreiben. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen reagieren.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW 2000 hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide hat die Stadt Essen keine separaten Stellenanteile ermittelt. Die Bauvoranfragen werden in der Bauberatung der Stadt Essen in planungsrechtlicher Hinsicht vorgeprüft, der entsprechende Vorbescheid wird dann durch die Bauaufsicht gefertigt.

Digitalisierung

→ Feststellung

In der Stadt Essen ist die digitale Bearbeitung von Anträgen auf Baugenehmigung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich. Zum Jahresbeginn 2020 beginnt die Testphase, in der die vollständige digitale Antragsbearbeitung möglich sein soll.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

In der Bauaufsicht der **Stadt Essen** wird bisher vollständig auf Basis papierhafter Verfahrensakten gearbeitet. Es besteht ein Aktenplan, nach dem der Bauantrag zunächst registriert wird, bevor er den weiteren Bearbeitungsprozess durchläuft (siehe Anlage „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“). Essen setzt eine Fachsoftware ein. Die Annahme elektronischer Bauanträge ist damit zurzeit noch nicht möglich.

Die Stadt Essen plant allerdings das Baugenehmigungsverfahren vollständig zu digitalisieren. Dazu gehört, dass Anträge auf Baugenehmigungen auch online möglich sind. Die Stadt befindet sich zurzeit in der Umsetzungsphase. Start soll mit ausgewählten Partnern zum Jahreswechsel 2019/2020 sein. Auf einer digitalen Plattform können die eingegangenen Bauantragsunterlagen sofort von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern digital angenommen und bearbeitet werden. Die internen Beteiligten können ebenfalls digital auf die Plattform zugreifen. Ein entsprechender Flyer auf der Internetseite gibt hierzu weitere Informationen.

Stellungnahmen können in der Bauaufsicht bereits elektronisch bearbeitet werden.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Essen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat für die Bauaufsicht Ziele definiert. Zudem werden Kennzahlen gebildet und regelmäßig fortgeschrieben. Personal- und Leistungskennzahlen werden nicht erhoben.

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.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Essen** hat in der Bauaufsicht folgende Ziele definiert:

- Wir wollen rechtssicher arbeiten, die zeitlichen Abläufe dabei nicht aus den Augen verlieren.
- Qualität vor Geschwindigkeit.

Zielwerte sind zwar nicht definiert, aber es wird beispielsweise die Zahl der Prozesse (Verwaltungsstreitverfahren) beobachtet, die im Rahmen des Tätigwerdens der Bauaufsicht gegen Entscheidungen der Bauaufsicht geführt werden. Diese liegen seit Jahren stabil bei 90 Fällen pro Jahr (Quelle: Geschäftsbericht 2018, S. 31).

Eben dieser Geschäftsbericht wird alle zwei Jahre erstellt und gibt einen Überblick über die zurückliegenden Tätigkeiten wie auch über die Planungen der Folgejahre. Dabei befasst sich der Geschäftsbericht nicht nur mit Bauaufsicht, sondern vor allem mit der langfristigen Stadtentwicklung.

Die Stadt Essen erhebt für die Bauordnung verschiedene Kennzahlen und stellt sie im Haushaltsplan dar. So werden für die Produktgruppe 1.10.01.01 – Bauordnung die Kennzahlen

- Aufwanddeckungsgrad in Prozent Sach- und Dienstleistungsintensität,
- Personalintensität sowie
- Zuschussbedarf je Einwohner

abgebildet. Weitere Kennzahlen wie Personal- oder Leistungskennzahlen werden nicht erhoben. Allerdings werden die Grunddaten fortgeschrieben. In diesem Zusammenhang wird auf die Empfehlung im Berichtsabschnitt „Personaleinsatz“ verwiesen.

Der Aufwanddeckungsgrad liegt laut Haushaltsplan 2019 der Stadt Essen in 2017 bei 87,85 Prozent vor Berücksichtigung der Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen. Unter Einbeziehung der Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen liegt der Aufwanddeckungsgrad bei 84,02 Prozent.

→ Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen stellt ein umfangreiches Informationsangebot auf ihrer Internetseite zur Verfügung. Darüber hinaus führt sie bürgerfreundliche persönliche und telefonische Beratungen durch.

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. In allen Kommunen sind auch die Stellenanteile für Auskünfte zu Baulasten und für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen mit eingeflossen.

Zusätzlich zur persönlichen oder telefonischen Beratung bietet die **Stadt Essen** umfangreiche Informationen auf ihrer Internetseite an.

In der Stadt Essen sind Auskünfte zu Baulasten perspektivisch auch online möglich. Zur Bearbeitung der Baulasten sind planmäßig zwei Vollzeit-Stellen eingerichtet. Dort werden dann auch die notwendigen Eintragungen ins Baulastenverzeichnis vorgenommen. In 2017 waren 3.409 schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster zu verzeichnen. In 2018 waren es 3.439. Die Stadt Essen war in 2017 die Kommune mit den meisten Auskünften aus dem Baulastenkataster, auch 2018 gehörte sie zu den Kommunen mit den meisten Auskünften.

Die Bauberatung der Stadt Essen gibt bei förmlichen Bauvoranfragen im Rahmen des Planungsrechts Stellungnahmen zu Vorbescheiden ab. Die Vorbescheide werden von dem Sachgebiet erteilt, das auch die Sachbearbeitung für die Baugenehmigungen übernimmt.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der Stadt Essen im Jahr 2017 insgesamt 7,15 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 1,36 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 5,79 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 stieg der Anteil für die Sachbearbeitung leicht auf 5,87 Vollzeit-Stellen an und der Overhead auf 1,41 Vollzeit-Stellen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,01	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	19,37	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

In der Bauberatung hat die Stadt Essen die Regelung, dass

- mündliche Anfragen kostenfrei sind,
- schriftliche Anfragen dagegen kostenpflichtig sind.

→ 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 Essen führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang 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.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 82 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. 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 (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die **Stadt Essen** entscheidet im Rahmen ihres Ermessens anhand objektiver Kriterien, ob Bauten überwacht werden. Eine schriftliche Dokumentation der objektiven Kriterien liegt bisher nicht vor.

→ Empfehlung

Um ein einheitliches verwaltungshandeln sicherzustellen, sollte die Stadt Essen in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr Ermessen ausübt.

Bauüberwachungen

Jahr	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	135	2	73	271	462	972	12
2018	216	5	58	255	334	1.280	13

In 2018 hat die Stadt Essen deutlich mehr Bauüberwachungen durchgeführt als 2017. Insgesamt lässt sich erkennen, dass die Stadt Essen dieses Mittel zurückhaltend einsetzt.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres Ermessens durchgeführt. Positiv ist, dass die Stadt Essen eine vollständige Übersicht über ihre durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen führt.

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 Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Die **Stadt Essen** hat ihr Ermessen dahingehend ausgeübt, dass sie Bauzustandsbesichtigungen wie folgt durchgeführt hat.

Bauzustandsbesichtigungen der Stadt Essen

Grundzahl	2017	2018
Summe Rohbauabnahmen	38	47
Gesetzlich vorgeschriebene Rohbauabnahmen	38	47
Freiwillige Rohbauabnahmen	0	0
Summe Schlussabnahmen	806	804
Gesetzlich vorgeschriebene Schlussabnahmen	806	804
Freiwillige Schlussabnahmen	0	0
Summe Bauzustandsbesichtigungen	844	851

Die Stadt Essen führt eine vollständige Übersicht über ihre durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen.

Die Stadt Essen setzte 2017 für diesen Teilbereich der Bauordnung 11,23 Vollzeit-Stellen ein. Davon waren 2,13 Vollzeit-Stellen dem Overhead zuzurechnen. Somit verblieben für die Sachbearbeitung noch 9,10 Vollzeit-Stellen. In 2018 wurde die Sachbearbeitung leicht um 0,09 Vollzeit-Stellen reduziert, der Overhead stieg marginal um 0,04 Vollzeit-Stellen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	94,45	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	19,41	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	100	19,61	42,04	100	100	100	13

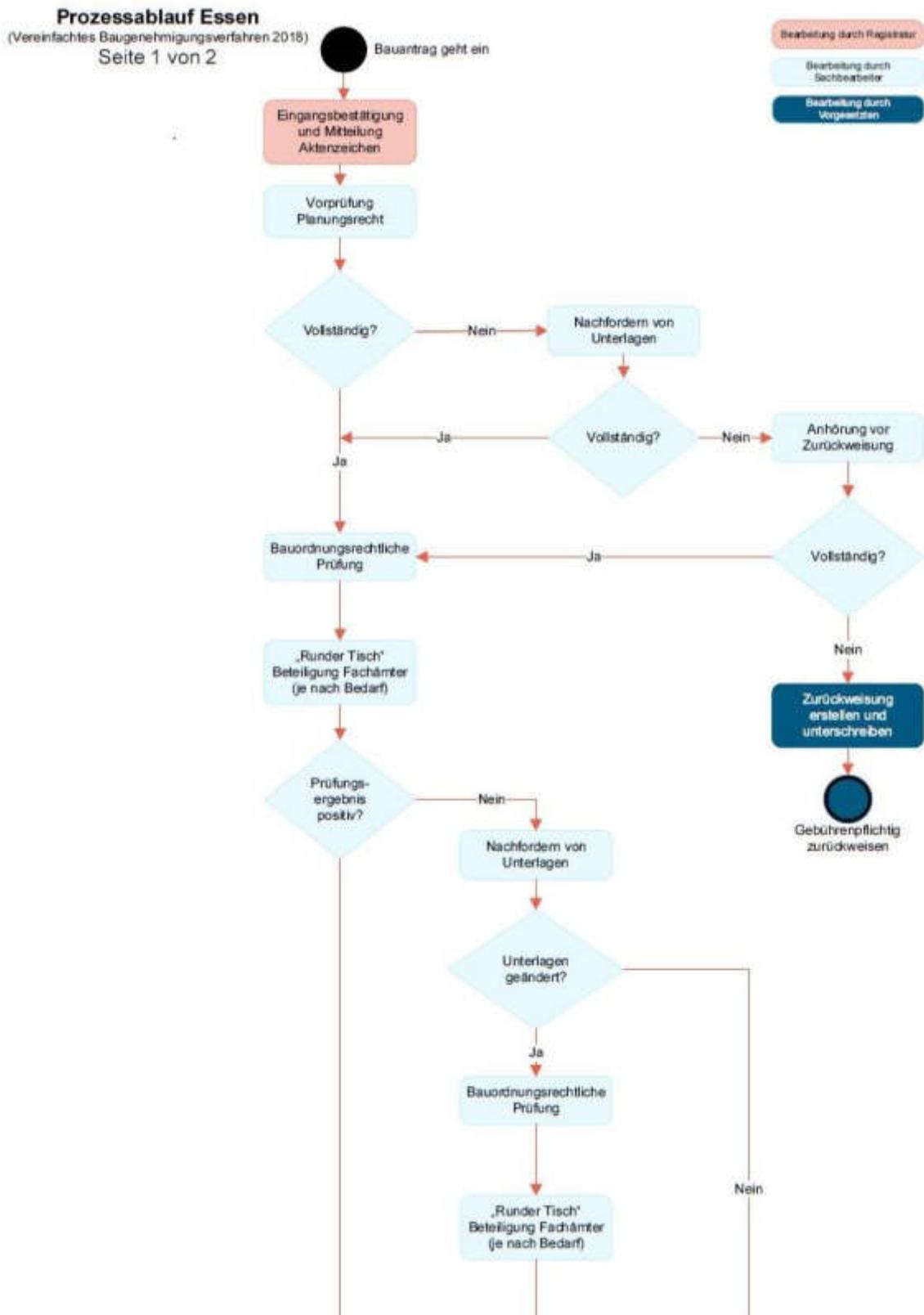
→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

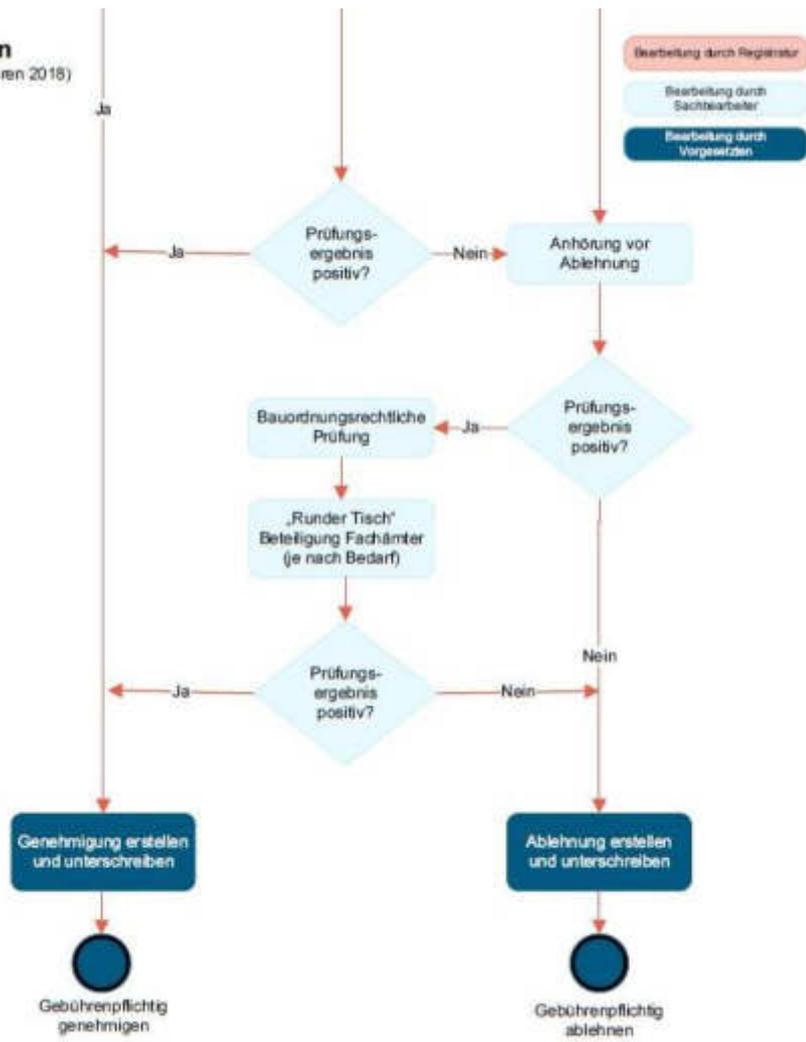
	Feststellung		Empfehlung
		E1	Die Stadt Essen sollte zukünftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen auswerten, um Auffälligkeiten frühzeitig zu identifizieren.
F2	Die Bearbeitungsfristen für Bauanträge werden in der Stadt Essen nicht immer eingehalten.		
F3	Die Stadt Essen hat aufgrund ihrer bürgernahen Antragsbearbeitung weniger Bauanträge zurückweisen müssen als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ebenso wurden von den Antragstellern weniger Bauanträge zurückgenommen als bei den meisten Vergleichskommunen.		
F4	Im Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen sind die Geschäftsprozesse gut aufeinander abgestimmt. Weitere Optimierungen werden durch die elektronische Antragsannahme angestrebt.		
F5	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Essen kann bezüglich der Beteiligung des „Runden Tisches“ verbessert werden.	E5	Die Stadt Essen sollte das Antragsverfahren verschlanken und darauf achten, dass bei Beteiligung des „Runden Tisches“ alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorliegen.
F6	Sowohl im vereinfachten als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiten die durchschnittlichen Laufzeiten in Essen die Orientierungsgröße der gpaNRW von zwölf Wochen	E6	Die Stadt Essen sollte neben den bereits erhobenen Daten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Bauantrags erfassen, um daraus Rückschlüsse für eine Reduzierung der Laufzeiten ziehen zu können.
F7	Die Stadt Essen erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert im interkommunalen Vergleich.	E7	Die Stadt Essen sollte die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung fortschreiben. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen reagieren.
F8	In der Stadt Essen ist die digitale Bearbeitung von Anträgen auf Baugenehmigung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich. Zum Jahresbeginn 2020 beginnt die Testphase, in der die vollständige digitale Antragsbearbeitung möglich sein soll.		
F9	Die Stadt Essen hat für die Bauaufsicht Ziele definiert. Zudem werden Kennzahlen		

	Feststellung		Empfehlung
	gebildet und regelmäßig fortgeschrieben. Personal- und Leistungskennzahlen werden nicht erhoben.		
F10	Die Stadt Essen stellt ein umfangreiches Informationsangebot auf ihrer Internetseite zur Verfügung. Darüber hinaus führt sie bürgerfreundliche persönliche und telefonische Beratungen durch.		
F11	Die Stadt Essen führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang durch.	E11	Um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, sollte die Stadt Essen in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr Ermessen ausübt.
F12	Die Stadt Essen hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres Ermessens durchgeführt. Positiv ist, dass die Stadt Essen eine vollständige Übersicht über ihre durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen führt.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018



Prozessablauf Essen
(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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Essen 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	7
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	7
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
→ Wirtschaftlichkeit	13
Zahlungsabwicklung i. e. S.	13
Vollstreckung	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen 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** (Bankbuchhaltung, Klärungsbestand, Geschäftspartnerpflege) der Stadt Essen erledigt ihre Aufgaben mit niedrigem **personellen Aufwand**. Sie verfügt über ein Cash-Pooling, darüber hinaus sind aber noch weitere fünf Geschäftskonten bei vier weiteren Geldinstituten eingerichtet. Jedoch sind nicht alle Geschäftskonten und liquiden Mittel im Tagesabschluss enthalten.

Bei den **Erfüllungsgraden** sticht vor allem der Teilerfüllungsgrad **Ordnungsmäßigkeit** positiv heraus. Außerdem ist das ausgeprägte Berichtswesen ebenso positiv zu sehen wie der Stand der **Digitalisierung** in der Finanzbuchhaltung. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die vielen ungeklärten Einzahlungen als Belastung dar. Sie erfordern einen hohen personellen Einsatz.

Vollstreckung

In der **Vollstreckung** entwickelt sich der **Aufwandsdeckungsgrad** trotz steigender Personal- und Sachaufwendungen positiv. Vor allem die realisierten Nebenforderungen tragen zu dem verbesserten Ergebnis bei. Die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen auf durchschnittlichem Niveau. Die bestehenden Vollstreckungsforderungen konnten sowohl 2017 als auch 2018 reduziert werden.

→ 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 keinen Unterschiedsbetrag.

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 Essen** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die Stadt Essen hat ein Cash-Pooling bei der Sparkasse Essen eingerichtet. Die Bestände von insgesamt 28 Geschäftskonten für die Stadt Essen bzw. für städtische Gesellschaften und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen der Stadt Essen werden täglich gegen ein Masterkonto ausgeglichen. Über diese Konten hinaus sind noch zwei Geschäftskonten bei der Sparkasse eingerichtet, die nicht am Cash-Pooling teilnehmen. Ein Konto ist als Sammelkonto für Stiftungen eingerichtet, ein weiteres für Zwecke des Rotary-Clubs. Nach § 100 GO NRW ist das Stiftungsvermögen von dem übrigen Gemeindevermögen getrennt zu halten und so anzulegen, dass es für seinen Verwendungszweck greifbar ist.

Die Stadt Essen hat entsprechend der geltenden rechtlichen Bestimmungen separate Geschäftskonten für die Stiftungsvermögen gebildet und von der Teilnahme am Cash-Pooling ausgeschlossen.

Darüber hinaus bestehen noch fünf Geschäftskonten bei vier weiteren Geldinstituten.

→ Feststellung

Es ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich, ob eine Kommune mehr als zwei Konten vorhalten muss. Andere Kommunen wickeln ihren zentralen Zahlungsverkehr zum Teil über ein einziges Girokonto ab.

Jedes Geschäftskonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Reduzierung der Geschäftskonten sinnvoll ist.

→ Feststellung

Sowohl die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse als auch die Bestände der Schul- und Kindertagesstätten Girokonten sind nicht im Tagesabschluss enthalten.

Die Finanzmittelkonten bestehen nicht nur aus den Beständen der Geschäftskonten, sondern daneben auch aus den Schecks und dem Bargeld. Daher sind im Tagesabschluss alle Geschäftskonten und alle weiteren liquiden Mittel aufzuführen.

Zweimal unterjährig sowie im Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresabschlusses in der Finanzbuchhaltung erfolgt bei den Schul- und Kitagirokonten eine Anpassung auf den aktuellen Stand. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung liegt der Gesamtbestand der 250 Konten bei ca. 7,8 Mio. Euro. Im Dezember 2017 lag er noch bei 6,5 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des deutlichen Anstiegs des Bestands der Schul- und Kitagirokonten sollte die Stadt Essen entsprechend Ziff. 1.1 der Dienstanweisung über den Geldverkehr an den Schulen prüfen, ob eine Auflösung oder zumindest eine deutliche Reduzierung der Konten wegen fehlender Notwendigkeit in Betracht kommt.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² 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 Essen 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 Essen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.

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

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein = 0; ja = 1

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Essen** hat mehrere Dienst- und Arbeitsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- und Arbeitsanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften mit dem Stand zum 01. Januar 2016 (DA Finanzgeschäfte),
- Arbeitsanweisung über die Verbuchung von Kleinbeträgen (Bagatellbetragsregelung) vom 25. November 2016 (ANW Kleinbeträge),
- Arbeitsanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass städtischer Ansprüche vom 10. Juli 2018 (ANW Stundung...),
- Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Essen vom 08. April 2016 (DA Fibu), im Nachgang auch die DA Fibu in der Neufassung vom 25. September 2019,
- Dienstanweisung für Handvorschüsse und die Annahme von Einnahmen außerhalb der Räume der Finanzbuchhaltung bei der Stadtverwaltung Essen vom Juli 2015 (DA Handvorschüsse),
- Dienstanweisung über den Geldverkehr an den Schulen der Stadt Essen vom 26 April 1989,
- Dienstanweisung Aktenordnung vom 25. September 2010 (DA Aktenordnung),
- Dienstanweisung für das Verfahren bei Forderungspfändungen, Abtretungen, Aufrechnungen und Insolvenzen vom 22. Mai 2016 (DA Forderungspfändung),
- Arbeitsanweisung über die Zusammenarbeit mit Inkassodienstleistern vom 10. Juli 2018 (ANW Inkasso).

Die Stadt Essen erreicht beim Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 98 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgendem Punkt besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Nach § 32 Abs. 2 Ziff. 3.4 KomHVO NRW muss eine Kommune schriftlich Festlegungen über die Verwaltung der Zahlungsmittel mit Festlegungen über den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte oder Kreditkarte sowie Schecks treffen.

In Ziff. 3.7.7 der DA Fibu hat die Stadt Essen den Einsatz sowohl bezogen auf Einzahlungen als auch auf Auszahlungen geregelt.

Lt. Satz 1 dürfen unbare Einzahlungen mittels Geldkarten, Debitkarten oder Kreditkarten nur in Abstimmung mit dem Fachbereich 21 der Stadt Essen entgegengenommen werden. Das würde die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in jedem Einzelfall verpflichten, sich vor einer solchen Einzahlung mit dem Fachbereich 21 abzustimmen.

Lt. Satz 2 sind Auszahlungen mittels Debit- oder Kreditkarten nur in Ausnahmefällen anzuwenden. Weitergehende Regelungen zur Höhe, zum Personenkreis und zur Abrechnung bestehen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Festlegungen über den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte bezogen auf die unbaren Einzahlungen präzisieren. Für den Einsatz von Debitkarte und Kreditkarte für Auszahlungen sollten weitergehende Regelungen erfolgen.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Handlungsmöglichkeiten.

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 **Essen** gestellt. Die Stadt erreicht beim Teilerfüllungsgrad 94 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen noch Handlungsmöglichkeiten.

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind die gesetzlichen Vorschriften im Sinne einer wirtschaftlicheren und zügigeren Abwicklung der Geschäftsvorfälle geändert worden.

So lässt die Bestimmung des § 32 Abs. 3 der KomHVO NRW ausdrücklich zu, dass Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden können, wenn dies der Vereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.

Die Stadt Essen hat in der ANW Stundung, Niederschlagung und Erlass konkrete Regelungen erlassen. Allerdings ist bei der Zuständigkeit in einzelnen Teilbereichen nicht schriftlich sichergestellt, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten ist. Nach der Anlage „Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse im Fachbereich 21 zu Stundung, Niederschlagung und Erlass“ können bis zu bestimmten Grenzen die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen allein u. a. befristete Niederschlagungsverfügungen treffen. Nach Angaben der Stadt Essen besteht eine interne Vereinbarung, dass eine nachfolgende stichprobenartige Prüfung durch die jeweiligen Vorgesetzten erfolgt.

→ **Empfehlung**

Zur Sicherstellung des internen Kontrollsystems sollte die Vereinbarung über die stichprobenartige Prüfung bei den Niederschlagungen schriftlich dokumentiert werden.

Damit einheitliches Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Stetigkeit gewährleistet ist, sollte eine Kommune schriftliche Regelungen für die Forderungsbewertung haben. Diese sollten sowohl die Einzelwertberichtigung als auch die Pauschalwertberichtigung berücksichtigen.

Nach Angaben der **Stadt Essen** sind schriftliche Regelungen für die Forderungsbewertung in Arbeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte baldmöglichst die schriftlichen Regelungen für die Forderungsbewertung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen nur einen mittleren Wert, obwohl sie ein sehr ausgeprägtes Berichtswesen aufgebaut hat. Es gibt jedoch keine übergeordneten Ziele und Qualitätsstandards.

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen innerhalb der Finanzbuchhaltung ist in besonderer Weise geeignet, die Steuerung in der Finanzbuchhaltung zu unterstützen.

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. Nach dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 28. Juni 2019 sollen sich Ziele und Kennzahlen auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutsam eingestuft werden, soll durch die Kommune erfolgen.

Eine Kommune sollte 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 Essen** erreicht bei diesem Teilerfüllungsgrad 50 Prozent und liegt damit auf der Höhe des Median.

Im Haushaltsplan der Stadt Essen sind vier Kennzahlen definiert. Sie werden auch fortgeschrieben. Allerdings sind diese Kennzahlen lediglich auf die Finanzbuchhaltung allgemein bezogen. Sie vermögen damit nicht die Besonderheiten der einzelnen Teilbereiche innerhalb der Finanzbuchhaltung mit Zahlungsabwicklung und Vollstreckung abzubilden.

Dagegen ist in der Finanzbuchhaltung ein sehr ausgeprägtes Berichtswesen aufgebaut. So kann monatlich die Entwicklung in den verschiedensten Produkten oder Aufgaben aufgezeigt werden. Auf jede Abweichung kann somit sofort reagiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte Ziele festsetzen und durch das bestehende Berichtswesen unterstützt die Zielerreichung überprüfen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Essen den Maximalwert.

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.

In der **Stadt Essen** ist der Workflow bezogen auf die eingehenden (kreditorischen) Rechnungen bereits in der DA Fibu unter Ziff. 3.6 als Prozess abgebildet. Eingehende Rechnungen werden eingescannt und nach der Eingabe ins Rechnungseingangsbuch elektronisch über den zuständigen Fachbereich zur Feststellung an den Fachbereich 21 zur Kontierung und anschließenden Auszahlung durchgeleitet.

Pdf-Rechnungen werden angenommen und können seit Juli 2019 medienbruchfrei weiterbearbeitet werden. Das hierfür erforderliche Programm wurde installiert.

Die Archivierung der eingescannten Belege erfolgt elektronisch. Wie oben bereits beschrieben, kann auf einen Ausdruck in Papierform verzichtet werden. Ein Anmerkungsstool erlaubt Korrekturen an der Rechnung. Somit kann auch diese Bearbeitung vollständig digital erfolgen.

Es ist gewährleistet, dass sowohl die beteiligten Fachdienste als auch die Rechnungsprüfung Zugriff auf das elektronische Archiv haben.

Die Vollziehungskräfte im Außendienst sind bereits mit Tablets ausgestattet. Damit sind die Kommunikation und vor allem der Zugriff auf die elektronische Vollstreckungsakte gewährleistet. Daneben wird die Vollstreckungsakte noch übergangsweise in Papierform geführt.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger konnten technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Essen. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungersuchen des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Diese können über Schnittstelle eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Essen oder von der Stadt Essen an den Beitragsservice können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen.

Hierzu ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen. Der Hersteller der Finanz- und Vollstreckungssoftware

der Stadt Essen wurde bereits informiert, um die Grundlage für den Einsatz von XAmtshilfe zu schaffen.

Außerdem ist die Stadt Essen seit 02. Oktober 2019 mit Amtshilfe.net produktiv. Mit Amtshilfe.net soll über die Vollstreckungsersuchen des Beitragservice hinaus für alle Amtshilfeersuchen die Möglichkeit der digitalen Übermittlung gewährleistet sein. Der Start des Projekts war am 01. März 2019. Bisher sind vor allem die Mitgliedskommunen des Kommunalen Rechenzentrums in Lemgo beteiligt.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Essen 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 Zahlungsabwicklung der Stadt Essen ist eine der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.

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

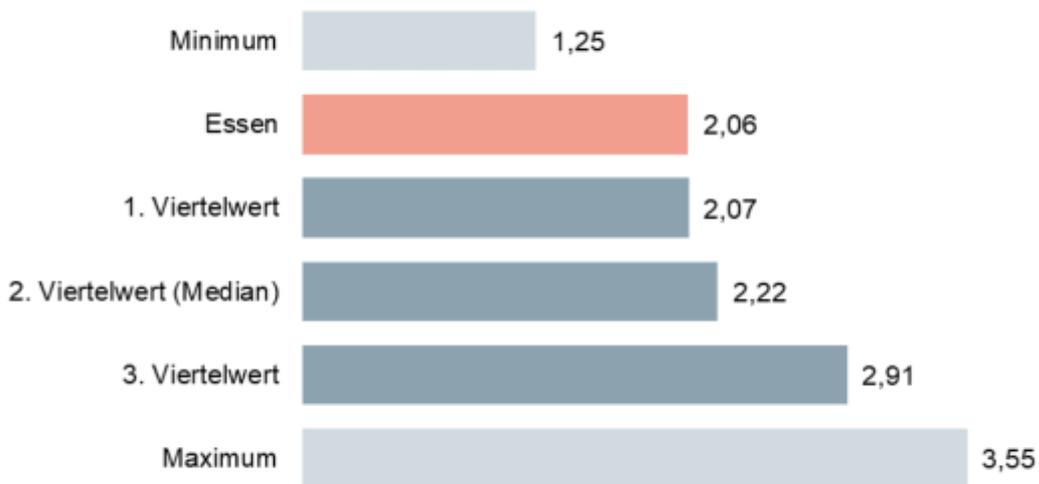
Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Essen** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 31,33 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,85 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,59	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,54	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	8,34	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Bei den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner liegt die Stadt Essen leicht oberhalb des 1. Viertelwertes. Somit haben nur 25 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Personaleinsatz. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 2.560.394 Euro in 2017 und 2.588.309 Euro in 2018.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,06	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Essen liegt mit ihrem Ergebnis leicht unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass nur 25 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert erzielt haben.

Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

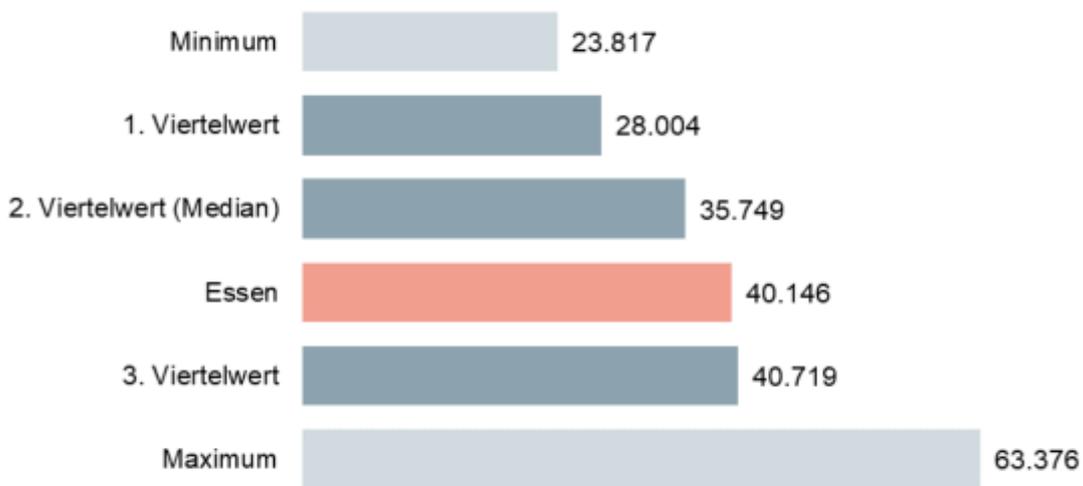
Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehre-

re 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.

Sowohl die Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten als auch die Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen konnten in **Essen** programmbedingt nicht valide ausgewertet werden.

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39.576	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die Stadt Essen liegt am 3. Viertelwert. Sie erzielt damit einen höheren Leistungswert als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

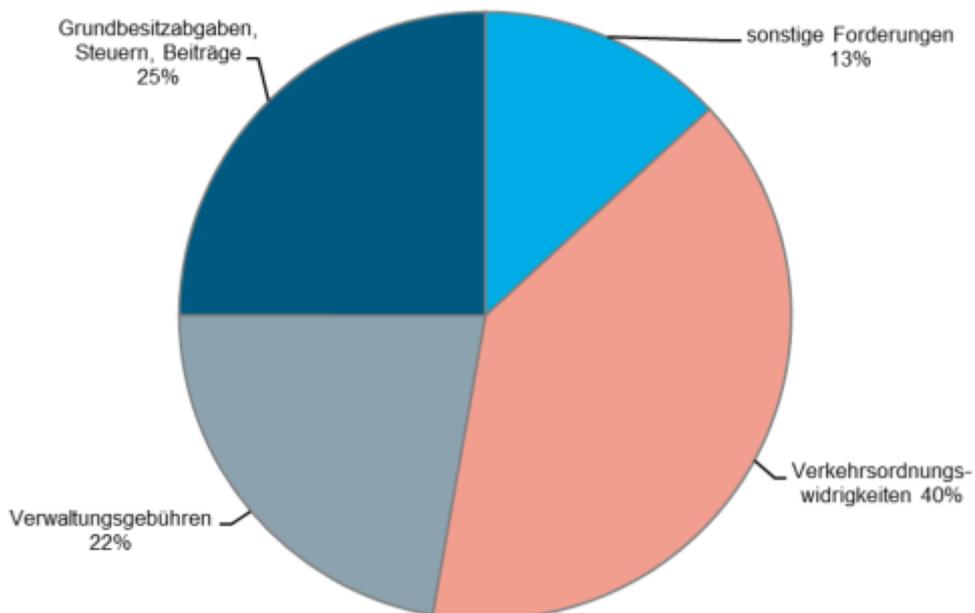
Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten Offene Ganztagschule, Hundesteuer und Gewerbesteuer bestehen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil zu erhöhen.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschriftverfahren 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.

Zunächst haben wir die 1.004.194 Forderungen der **Stadt Essen** nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Essen verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus dem Bereich Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der Stadt Essen sind in 2018 insgesamt 190.392 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Diese verteilen sich wie folgt:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
sonstige	5.936	131.539	4,51
Musikschule	2.414	3.566	67,69
VHS	13.913	17.902	77,72
Offene Ganztagschule	3.108	6.342	49,01
Mittagsverpflegung Kita	1.522	3.781	40,25

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
Kindergartenbeiträge	4.708	8.746	53,83
Vergnügungssteuer	55	249	22,09
Hundesteuer	10.912	25.131	42,74
Gewerbsteuer	5.811	12.156	47,80
Grundbesitzabgaben	56.651	68.315	82,93
Grundsteuer B	85.362	104.186	81,93

Die hohe Anzahl an sonstigen Forderungen ergibt sich daraus, dass Essen als Optionskommune einen hohen Anteil an Forderungen für Leistungen aus dem sozialen Bereich hat.

Anschließend hat die gpaNRW den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen*	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
sonstige	4,51	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20
Musikschule	67,69	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	77,72	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Offene Ganztagschule	49,01	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	40,25	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	53,83	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	22,09	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	42,74	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbsteuer	47,80	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundsteuer B	81,93	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19

*Für die Grundbesitzabgaben war die Anzahl der Vergleichswerte zu gering

Aufgrund der geringen Anzahl an Forderungen ist der niedrige Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten bei der Vergnügungssteuer nicht von Bedeutung. Wichtiger sind die Werte bei der Hundesteuer, der offenen Ganztagschule und der Gewerbesteuer. Ziel der Stadt Essen sollte es sein hier Werte oberhalb des 3. Viertelwertes zu erzielen.

→ Empfehlung

Die Zahlungsabwicklung und das Steueramt der Stadt Essen sollten ihre Bemühungen intensivieren, um die Gewerbetreibenden von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu überzeugen.

Nach Angaben der Stadt Essen ist für 2020 vorgesehen, den Prozess für die Anmeldung eines Hundes zu überarbeiten. Dann soll die Möglichkeit bestehen, die Anmeldung online vorzunehmen und gleichzeitig ein SEPA-Lastschriftmandat auszufüllen.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Essen konnte die Anzahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten programmbedingt nicht ermitteln.

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 die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. 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, wird für die Berechnung die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten 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 ermitteln wir wie folgt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	1.257.776
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	k.A.
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	675.765
Gesamt	k.A.
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	k.A.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten stellt die gpaNRW in den interkommunalen Vergleich. Um der **Stadt Essen** eine Orientierung zu geben, wird nachfolgend mithilfe eines Streudiagramms aufgezeigt, welche Werte die Vergleichskommunen erzielt haben.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

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.

Die **Stadt Essen** hatte 2017 7.782 Rücklastschriften, in 2018 lag die Anzahl der Rücklastschriften nur noch bei 3.988. Das ist ein deutlich positiver Rückgang um 49 Prozent. Interkommunal ordnet sich der Wert für die Stadt Essen wie folgt ein:

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,59	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Ungeklärte Einzahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.

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.

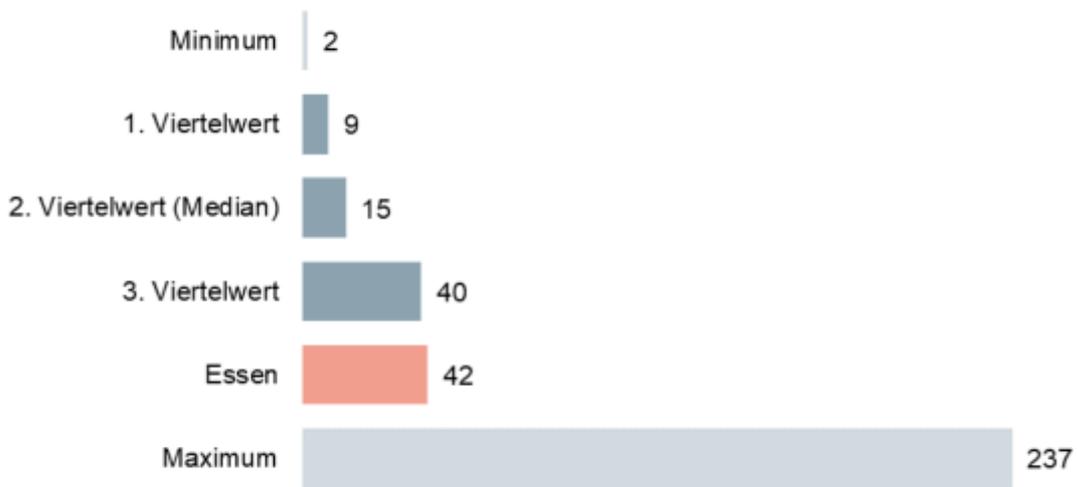
Der Anteil der Einzahlungen, die in der **Stadt Essen** automatisiert zugeordnet werden können, liegt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen

Jahr	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	86,30	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18
2018	88,06	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

Die unter dem Median liegende Positionierung der Stadt Essen weist auf einen hohen Anteil ungeklärter Zahlungseingänge hin. Zum Stichtag 09. November 2018 lagen in der Stadt Essen 7.751 ungeklärte Zahlungseingänge vor, zum Stichtag 09. Mai 2019 waren dann noch 5.291 Zahlungseingänge ungeklärt. Daraus ergibt sich folgender interkommunaler Vergleich:

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag 09. November 2018 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
63	3	10	16	33	229	23

Die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen konnte deutlich reduziert werden, trotzdem liegt Essen noch auf der Höhe des 3. Viertelwertes. Damit haben 75 Prozent der Vergleichskommunen einen günstigeren Wert erzielt.

Nach Angaben der Stadt Essen liegen meistens die Sollstellungen vor, aber die Angaben der Einzahler sind häufig fehlerhaft. Die Vertragsgegenstandsart wird nicht angegeben, dafür wird als Zahlungsgrund z. B. Kautionszahlung oder Darlehenstilgung genannt. Ein Grund für die fehlende Angabe der Vertragsgegenstandsart kann beispielsweise sein, dass der Bescheid oder eine vergleichbare Forderungsgrundlage nicht deutlich genug ist.

Hilfreich wäre es für die Stadt Essen herauszufinden, welche Ämter besonders auffällig oft mit ungeklärten Einzahlungen vertreten sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte versuchen, die Ursachen für die hohe Zahl an ungeklärten Einzahlungen zu ermitteln. Sie sollte die Forderungsgrundlagen daraufhin überprüfen, ob sie deutlich erkennen lassen, welche Angaben zur Zahlung erforderlich sind.

Mahnläufe

→ **Feststellung**

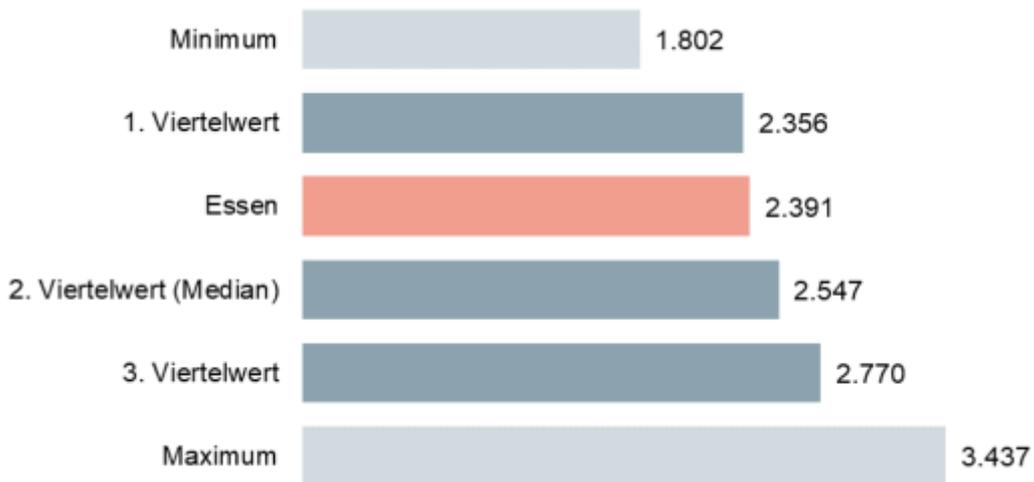
Mit ihrer Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt die Stadt Essen 2018 unterhalb des Medians. Erheblichen Einfluss auf die Erfolgsquote haben die Forderungen des Jobcenters.

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.

Mahnungen erfolgen in der **Stadt Essen** wöchentlich zwei Wochen nach Fälligkeit.

2017 wurden durch die Stadt Essen insgesamt 146.815 Mahnungen versendet, 2018 waren es 158.545. Etwa 30 Prozent der Mahnungen ergeben sich aus Forderungen des Jobcenters.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.370	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Die Anzahl der Mahnungen liegt in Essen konstant.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	44,44	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	41,95	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Mit ihrer leicht zurückgegangenen Erfolgsquote liegt die Stadt Essen aktuell unterhalb des Median. Erheblichen Einfluss auf die Erfolgsquote haben die zuvor erwähnten Forderungen des Jobcenters. Der betroffene Personenbereich zeigt eine niedrige Zahlungsbereitschaft. oder Zahlungsfähigkeit.

Zur sachgerechten Auslastung der Vollstreckung ist es grundsätzlich sinnvoll, wöchentlich Mahnungen zu initiieren. Ein Grund für die durchschnittliche Erfolgsquote bei den Mahnungen könnte auch sein, dass in vielen Haushalten die Mahnungen zu einem Zeitpunkt eingehen, zu dem schon keine Mittel mehr zur Verfügung stehen.

Aktuell werden zwei Wochen nach dem jeweiligen Mahnlauf die restlichen überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Änderung des Mahnrhythmus oder eine Verlängerung der Mahnfrist geeignet sind, die Erfolgsquote zu steigern.

Nach Angaben der Stadt Essen ist nicht gewährleistet, dass die Mahnungen durch den Postdienstleister in jedem Fall zeitgerecht zugestellt werden. Das kann in Fällen von Nachweispflichten zu rechtlichen Problemen führen (BFH, Urteil v. 14. Juni 2018, 27/17). Vor allem die Zugangsfiktion (die gesetzliche Vermutung, dass ein Bescheid nach drei Tagen nach Aufgabe zur Post zugegangen ist) u. a. nach § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW oder § 37 Abs. 2 Satz 1 SGB X ist dabei zu beachten.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte den Vertrag mit dem Postdienstleister darauf überprüfen, ob dieser die Zugangsfiktion zu erfüllen imstande ist.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Essen erledigt ihre Vollstreckung mit durchschnittlichem personellen Aufwand, gleichzeitig entwickelt sich der Aufwandsdeckungsgrad positiv.

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 Essen** nutzt ein hybrides System. Bei ca. 26.000 der 46.000 aktiven Schuldner der Stadt werden Sperrvermerke gesetzt, um damit den Zulauf neuer Vollstreckungsforderungen für den Vollstreckungsinnen- und –außendienst zu steuern. Sperrvermerke werden grundsätzlich dann gesetzt, wenn vorherige Vollstreckungsmaßnahmen des Vollstreckungsaußendienstes erfolglos verliefen. In diesen Fällen werden Folgeforderungen direkt an den Vollstreckungsinnendienst gesteuert.

Aufwendungen

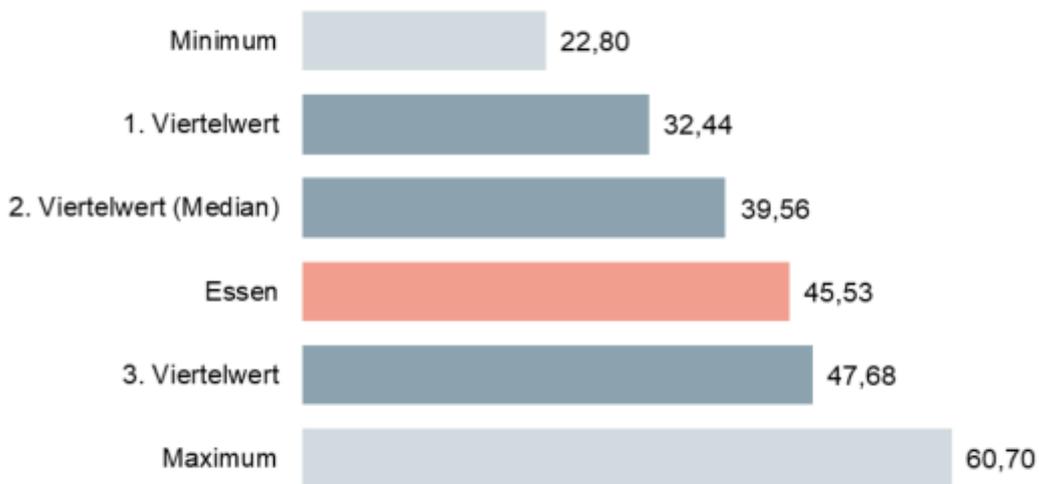
Die Vollstreckung der Stadt Essen setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 53,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 9,06 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,07	0,57	0,91	1,05	1,21	1,68	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,91	0,54	0,85	0,95	1,11	1,40	23
Overheadanteil in Prozent	14,53	0,45	5,10	7,40	11,30	16,68	23

Für die Sachbearbeitung entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 4.846.380 Euro in 2017 und 4.905.591 Euro in 2018.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,20	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung haben sich von 2017 auf 2018 um 13 Prozent erhöht. Ursächlich hierfür ist der deutliche Rückgang bei den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen in 2018.

Vollstreckungsforderungen

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 Essen** erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.

→ **Empfehlung**

In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Essen

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	79.927	58.526
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	37.887	35.694
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	76.798	80.961
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	21.012	19.232
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	97.361	78.387
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	23.205	29.352
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	5.950	4.946

Der sichtbare Rückgang der bestehenden eigenen Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar 2018 wird nachfolgend analysiert.

Die Buchungssystematik der Stadt Essen und die Erhebungssystematik der gpaNRW sind für die Anzahl der Vollstreckungsforderungen nicht deckungsgleich.

Die Stadt Essen bildet Geschäftspartner. Ein Geschäftspartner ist entweder eine natürliche oder juristische Person. Unter jedem Geschäftspartner sind einzelne Vertragskonten aufgeführt. Unter Vertragskonten sind die verschiedenen Forderungsarten berücksichtigt. Auf dieser Ebene konnte die Stadt Essen die jeweiligen Forderungen auswerten, die sich in der Vollstreckung befinden. Innerhalb der Vertragskonten können jedoch mehrere Vertragsgegenstände bestehen. Das ist vor allem im Bereich der Bußgelder für Verkehrsordnungswidrigkeiten häufig der Fall. Auswertungen über Ausgleiche (insbes. Zahlungen) auf Vertragsgegenstandsebene sind jedoch problematisch. Daher ist die nachfolgende Analyse auf Grundlage der von der Stadt Essen gemeldeten Fallzahlen erfolgt.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

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.)

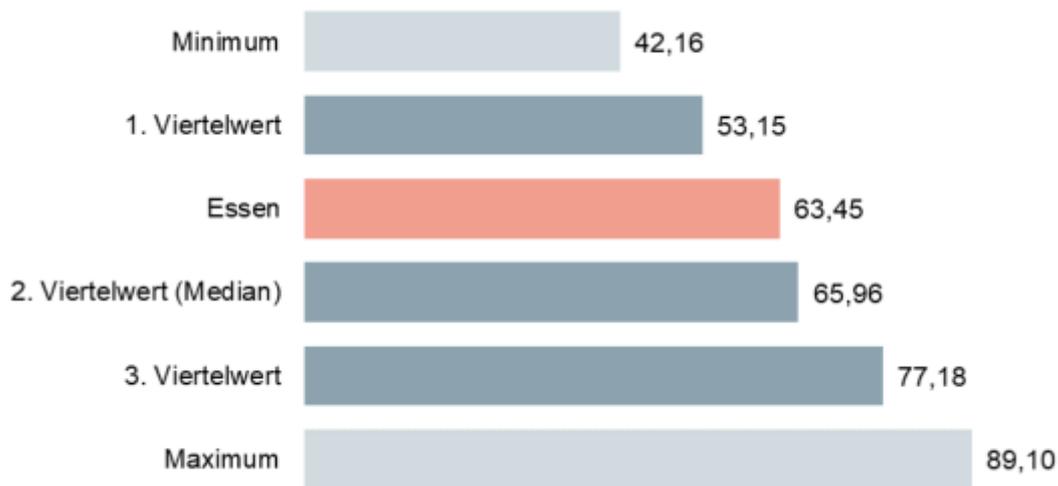
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	2.891.580	3.217.442
Summe Aufwendungen in Euro	5.002.738	5.070.502
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	57,80	63,45

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57,80	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Essen konnte von 2017 auf 2018 um fast zehn Prozent erhöht werden. Hauptgrund hierfür ist die Steigerung bei den realisierten Nebenforderungen. Diese konnten von 2.643.824 Euro in 2017 auf 2.908.944 Euro in 2018 gesteigert werden.

Stellenbezogen ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Ergebnis:

Realisierte Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Zeitreihenvergleich

Jahr	Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	49.593	29.145	43.335	49.511	57.431	67.912	22
2018	54.567	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21

Die Vollziehungskräfte im Innen- und Außendienst der Vollstreckungsstelle der Stadt Essen konnten die realisierten Nebenforderungen um zehn Prozent steigern und entwickeln sich damit positiv.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die **Stadt Essen** hat im Jahr 2017 7,75 Prozent und 2018 noch 6,11 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

Die deutliche Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Essen unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ **Feststellung**

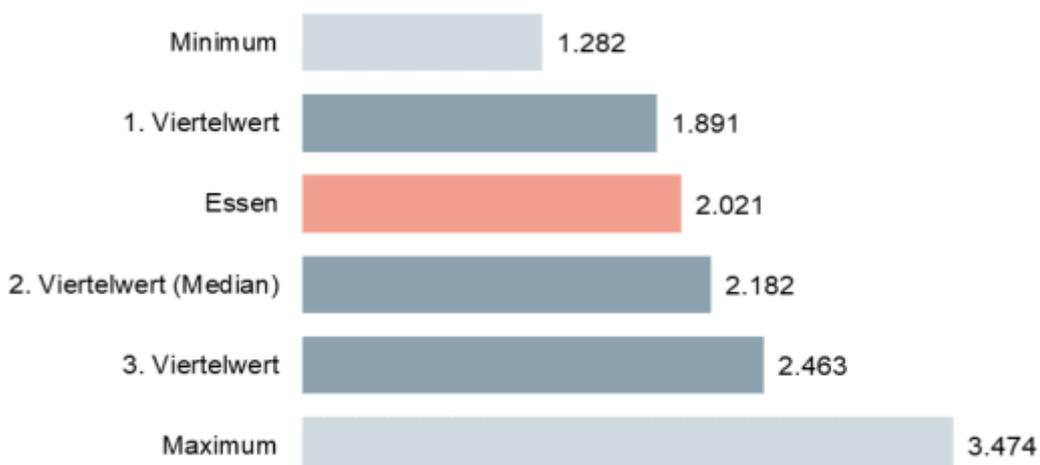
Sowohl 2017 als auch 2018 werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen.

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 Essen

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.262	2.021
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.210	1.767
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.835	1.879

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 positionierte sich die **Stadt Essen** im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.262	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Auch wenn der Wert für die Stadt Essen in beiden betrachteten Jahren den Median bildet, ist er doch um mehr als zehn Prozent zurückgegangen.

Die Erfolgsquote bei der Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen konnte in Essen nicht abgebildet werden. Damit sollte dargestellt werden, wie viele der eigenen abgewickelten Vollstreckungsforderungen durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Das wäre bei der Beurteilung der Leistung der Vollstreckungsstelle der Stadt Essen hilfreich gewesen. Nach Angaben der Stadt Essen wird das interne Berichtswesen zukünftig dahingehend erweitert.

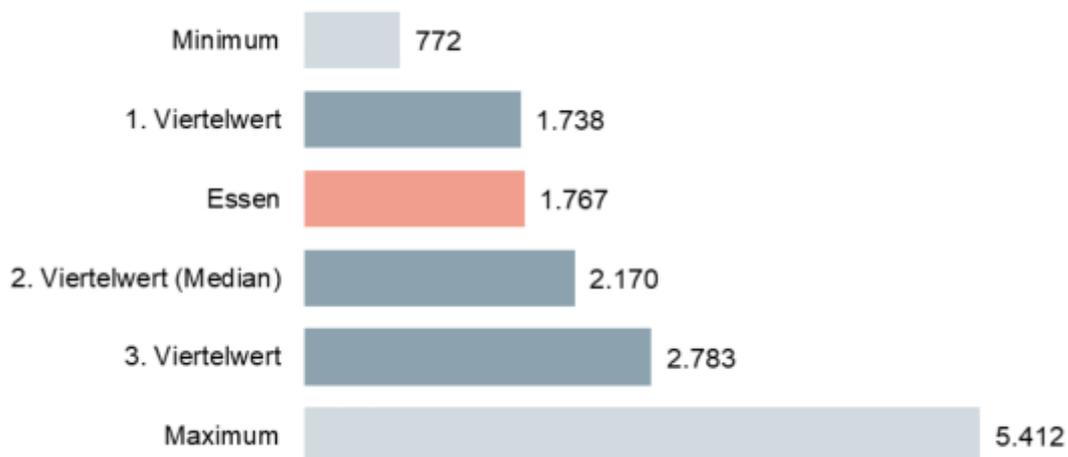
Die niedergeschlagenen eigenen Vollstreckungsforderungen sind nicht ursächlich für den Rückgang der abgewickelten Vollstreckungsforderungen. In 2017 wurden 18.124, in 2018 18.522 Vollstreckungsforderungen niedergeschlagen.

→ **Feststellung**

In der Stadt Essen konnte der Bestand je Vollzeit-Stelle vom 01. Januar 2017 zum 01. Januar 2018 deutlich um 20 Prozent reduziert werden.

Wie zuvor bereits ausgeführt, ist es wichtig, dass die bestehenden Vollstreckungsforderungen nicht weiter steigen.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung

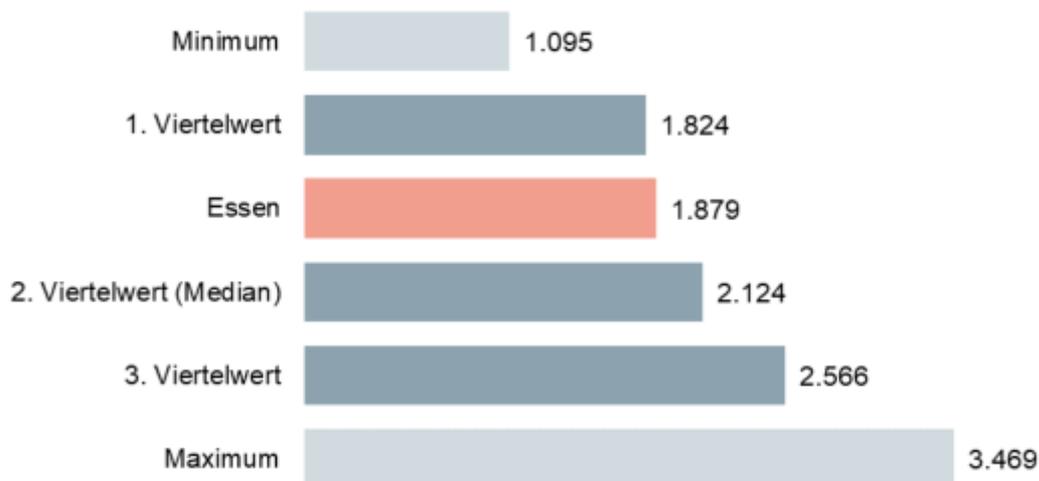


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.210	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Essen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Essen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.835	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Mit den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ordnet sich die Stadt Essen in beiden betrachteten Jahren unterhalb des Median ein. Allerdings sind ca. 25 Prozent der neuen Vollstreckungsforderungen aus dem Bereich Jobcenter. Der Bearbeitungsaufwand für diesen Personenkreis ist nach Angaben der Stadt Essen deutlich höher als bei anderen Vollstreckungsforderungen.

Einsatz von Verwaltungshelfern in der Vollstreckung

Die Stadt Essen hat ein zeitlich befristetes Pilotprojekt von Juli 2016 bis Juni 2017 durchgeführt. Zur ausführlichen Beschreibung wird auf den „Erfahrungsbericht der Stadt Essen über die Zusammenarbeit mit privaten Inkassodienstleistern“ in der Kommunal-Kassen-Zeitschrift³ verwiesen. Dort wird sowohl die Verteilung der Forderungen nach Forderungsarten als auch die Forderungssumme sowie das letztliche Ergebnis mit einem Nettoerlös für die Stadt Essen nach der zwölfmonatigen Inkassotätigkeit von 31.481 Euro dargestellt.

Nach Beendigung des Projekts wurde eine Weiterführung bis ins Jahr 2020 beschlossen. Über eine Weiterführung über diesen Zeitraum hinaus ist noch nicht entschieden worden.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff. Verwaltungsverfahrgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht er-

³ Kommunal-Kassen-Zeitschrift 69. Jahrgang März und April 2018

folgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.

- Entsprechend § 23 Abs. 4 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 in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die **Stadt Essen** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Essen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2	Die Stadt Essen sollte die Festlegungen über den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte bezogen auf die unbaren Einzahlungen präzisieren. Für den Einsatz von Debitkarte und Kreditkarte für Auszahlungen sollten weitergehende Regelungen erfolgen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Handlungsmöglichkeiten.	E3.1	Zur Sicherstellung des internen Kontrollsystems sollte die Vereinbarung über die stichprobenhafte Prüfung bei den Niederschlagungen schriftlich dokumentiert werden.
		E3.2	Die Stadt Essen sollte baldmöglichst die schriftlichen Regelungen für die Forderungsbewertung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Essen nur einen mittleren Wert, obwohl sie ein sehr ausgeprägtes Berichtswesen aufgebaut hat. Es gibt jedoch keine übergeordneten Ziele und Qualitätsstandards.	E4	Die Stadt Essen sollte Ziele festsetzen und durch das bestehende Berichtswesen unterstützt die Zielerreichung überprüfen.
F5	Das Berichtswesen innerhalb der Finanzbuchhaltung ist in besonderer Weise geeignet, die Steuerung in der Finanzbuchhaltung zu unterstützen.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Essen den Maximalwert.		

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 keinen Unterschiedsbeitrag.		
F2	Es ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich, ob eine Kommune mehr als zwei Konten vorhalten muss. Andere Kommunen wickeln ihren zentralen Zahlungsverkehr zum Teil über ein einziges Girokonto ab.	E2	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Reduzierung der Geschäftskonten sinnvoll ist.
F3	Sowohl die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse als auch die Bestände der Schul- und Kitagirokonten sind nicht im Tagesabschluss enthalten.	E3	Aufgrund des deutlichen Anstiegs des Bestands der Schul- und Kitagirokonten sollte die Stadt Essen entsprechend Ziff. 111 der Dienstanweisung über den Geldverkehr an den Schulen prüfen, ob eine Auflösung oder zumindest eine deutliche Reduzierung der Konten wegen fehlender Notwendigkeit in Betracht kommt.
F4	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Essen ist eine der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		
F5	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten Offene Ganztagschule, Hundesteuer und Gewerbesteuer bestehen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil zu erhöhen.	E5	Die Zahlungsabwicklung und das Steueramt der Stadt Essen sollten ihre Bemühungen intensivieren, um die Gewerbetreibenden von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu überzeugen.
F6	Die Stadt Essen konnte die Anzahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten programmbedingt nicht ermitteln.		
F7	Die Stadt Essen hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.	E7	Die Stadt Essen sollte versuchen, die Ursachen für die hohe Zahl an ungeklärten Einzahlungen zu ermitteln. Sie sollte die Forderungsgrundlagen daraufhin überprüfen, ob sie deutlich erkennen lassen, welche Angaben zur Zahlung erforderlich sind.
F8	Mit ihrer Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt die Stadt Essen 2018 unterhalb des Medians. Erheblichen Einfluss auf die Erfolgsquote haben die Forderungen des Jobcen-	E8.1	Die Stadt Essen sollte prüfen, ob eine Änderung des Mahnrhythmus oder eine Verlängerung der Mahnfrist geeignet sind, die Erfolgsquote zu steigern.

	Feststellung		Empfehlung
	ters.		
		E8.2	Die Stadt Essen sollte den Vertrag mit dem Postdienstleister darauf überprüfen, ob dieser die Zugangsfiktion zu erfüllen imstande ist.

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Essen erledigt ihre Vollstreckung mit einem durchschnittlichen personellen Aufwand, gleichzeitig entwickelt sich der Aufwandsdeckungsgrad positiv.	E1	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F2	Sowohl 2017 als auch 2018 werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen.		
F3	In der Stadt Essen konnte der Bestand je Vollzeit-Stelle vom 01. Januar 2017 zum 01. Januar 2018 deutlich um 20 Prozent reduziert werden.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Täglich wird eine Exceltabelle aktualisiert und fortgeschrieben, Arbeitsanweisung Zahlungsabwicklung und Liquiditätsplanung von August 2014
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, DA Finanzgeschäfte vom 01. Januar 2016
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 6.3 DA Fibu i. V. m. Arbeitsan-

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
	von Kleinbeträgen.						weisung über die Verbuchung von Kleinbeträgen vom November 2016
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3.4 DA Fibu i. V. m. Arbeitsanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass städtischer Ansprüche vom 08. April 2016
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, Ziff. 6.2.4 Arbeitsanweisung Stundung...
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 2.3 DA Fibu, Ausnahmen Zuständigkeit Ziff. 3.4.1 DA Fibu
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	ja, Ziff. 5.4 DA Fibu mit Sicherheitskonzept Essener Systemhaus
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3.7.2 DA Fibu
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3.7.6 DA Fibu . V. m. DA Handvorschüsse und die Annahme von Einnahmen vom Juli 2015
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 3.7.4 DA Fibu
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	ja, Ziff. 3.7.7 DA Fibu allgemein
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	ja, Ziff. 4.8.1 DA Fibu letzter Satz i. V. m. Ziff 4.8.5 DA Fibu
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 2.5 DA Fibu

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
	Zahlungsabwicklung.						
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 3.7.9 i. V. m. DA Verw
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3.12. DA Fibu allgemein, Ziff. 7 DA Aktenordnung
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, 64 in 2017 und 136 in 2018
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 3.3 DA Fibu und Ziff. 2.2.10 DA Forderungspfändung vom 22. Mai 2016
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				85	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				98		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja
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	Die Zahl der ungeklärten Einzahlungen und ungeklärten Abbuchungen wird durch Zahlscheinnummern und QR-Codes auf Mahnungen vermindert.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Mahnungen erfolgen wöchentlich zwei Wochen nach Fälligkeit, nach zwei Wochen werden sie an die Vollstreckung abgegeben
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3.5 DA Fibu allgemein, Ziff. 3.2.1 Arbeitsanweisung über die Zusammenarbeit mit Inkassodienstleistern speziell

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	selektive Vollstreckungsankündigung und weitere Ermittlungen durch Außendienst, Innendienst bei Merkmalen im Vollstreckungsprogramm
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 8 ANW Stundung ...
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, 83 in 2017 und 42 in 2018, separater Raum ist vorhanden
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	je, ANW Stundung... Ausnahmen geregelt
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanzweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	schriftliche Regelung zur Unterschrifts- und Entscheidungsbefugnis in ANW Stundung...
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 1.3 DA Forderungspfändung, Vermerk November 2014 mit Vorgaben
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	schriftliche Regelungen sind in Bearbeitung
	Punktzahl Organisation				68	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				94		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	nicht erfüllt	0	2	0	6	Zielwerte/Qualitätsstandards wurden bisher nicht definiert.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Eine ausführliche monatliche Statistik wird geführt.

	Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen						
Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	
Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				50		
Gesamtauswertung						
Punktzahl gesamt				159	171	
Erfüllungsgrad gesamt				93		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

	Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung						
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:					Ziffer 3.6 DA Fibu
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	ja
32	eingescannt	ja	1	2	2	ja
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	ja
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:					
34	angenommen	ja	1	1	1	derzeit nur pdf

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews	
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	1	1	ja, seit Juli 2019	
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					0 Prozent	
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					keine	
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektroni-schen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					noch nicht installiert, keine Nach-frage	
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	ja	
	wenn ja,							
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	ja	1	1	1	1	ja	
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektro-nische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja	
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja	
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstre-ckungsakte.	ja	1	2	2	2	Die Vollstreckungsakte wird als Hybrid-Akte teilweise digital/in Papierform geführt	
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papieraus-drucke wird weitest gehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	Die Vollstreckungsakte wird als Hybrid-Akte teilweise digital/in Papierform geführt	
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	Amtshilfeersuchen werden vom Beitragsservice digital übermittelt und elektronisch importiert. Die Stadt Essen nimmt ebenfalls an Amtshilfe.net teil.	
	Punktzahl Digitalisierung					17	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung					100		

→ 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

i www.gpa.nrw.de