

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gelsenkirchen im
Jahr 2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Gelsenkirchen	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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			▲

Der **Handlungsbedarf der Stadt Gelsenkirchen** ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da sie seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teilnimmt. Der Haushaltssanierungsplan sowie die Fortschreibungen wurden regelmäßig von der Bezirksregierung Münster genehmigt.

Positiv ist, dass es der Stadt Gelsenkirchen in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2017 weist sie erstmals seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2006 einen Überschuss aus. Auch 2018 schließt die Stadt Gelsenkirchen mit einem positiven Jahresergebnis ab. Dabei zeigen ihre **Konsolidierungsmaßnahmen** deutliche Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Die positive Entwicklung ist aber auch von der guten konjunkturellen Phase mit hohen Steuererträgen getragen.

In den Folgejahren bis 2022 plant die Stadt Gelsenkirchen einen dauerhaften Haushaltsausgleich, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Da die Plandaten von weiterwachsenden Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen ausgehen, darf die positive Entwicklung keinesfalls als garantiert angesehen werden. Eine **strikte Fortführung der Haushaltskonsolidierung** ist daher unumgänglich.

Handlungsbedarf für die Stadt Gelsenkirchen sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Die geplanten Überschüsse sind dringend erforderlich, damit die Stadt Gelsenkirchen ihre **niedrige Eigenkapitalausstattung** wieder erhöhen, die Ausgleichsrücklage aufstocken und den **hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung** weiter abbauen kann. Darüber hinaus sollte auch der hohe Reinvestitionsbedarf bei den Schulgebäuden und dem Straßenvermögen möglichst anteilig durch Überschüsse finanziert werden, um Investitionskredite auf das absolut erforderliche Maß beschränken zu können.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Gelsenkirchen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien regelmäßig informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von **Gebühren**. So wird im Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ bislang keine Kostendeckung erreicht. Bei der Straßenreinigung könnte ein geringerer Öffentlichkeitsanteil den Haushalt entlasten.

Die Hebesätze der **Realsteuern** hat die Stadt Gelsenkirchen in den vergangenen Jahren bereits deutlich angehoben. Falls die positive Ergebnisplanung in Gefahr gerät und anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen, sollte die Stadt mittel- bis langfristig dennoch weitere Erhöhungen z. B. des Hebesatzes der Grundsteuer B als ultima ratio in Betracht ziehen.

Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der **Zahlungsabwicklung** der Stadt Gelsenkirchen. Hier entstehen hohe Aufwendungen je Einzahlung, weil Gelsenkirchen unter allen Vergleichsstädten den niedrigsten Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle aufweist. Belastend wirken sich für die Zahlungsabwicklung der niedrige Anteil der Lastschriften sowie die hohe Anzahl ungeklärter Einzahlungen aus. Die Stadt sollte eine kennzahlenorientierte Steuerung für diesen Bereich (einschließlich der Vollstreckung) aufbauen. Im Hinblick auf die Digitalisierung ist die Zahlungsabwicklung der Stadt Gelsenkirchen hingegen bereits weiter fortgeschritten als viele Vergleichsstädte.

Die **Vollstreckung** der Stadt Gelsenkirchen erledigt ihre Aufgaben mit einem recht hohen Personaleinsatz. Die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ist niedrig. Entsprechend kann die Vollstreckung auch nur einen geringen Aufwandsdeckungsgrad ausweisen. Dabei wirkt sich auch aus, dass die Stadt bisher keine Gebühr für die Versendung von Vollstreckungsandrohungen erhebt. Die gpaNRW regt an, die Verfahrensweise zu ändern, um eine Gebührenerhebung zu ermöglichen. Bedenklich ist auch die niedrige Erfolgsquote der Vollstreckung in Gelsenkirchen.

Auf der Aufwandsseite sind insbesondere die Transferaufwendungen für die **erzieherischen Hilfen** in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Die Stadt Gelsenkirchen ist strukturell durch eine hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet. Dennoch erreicht die Stadt überwiegend gute Kennzahlenergebnisse. Der Fehlbetrag je Einwohner ist deutlich niedriger als in den meisten Vergleichsstädten. Beeinflusst ist der Fehlbetrag von der Anzahl der Hilfeplanfälle und den Kosten je Fall. Günstig wirkt sich in Gelsenkirchen die sehr geringe Falldichte aus. Diese erreicht die Stadt Gelsenkirchen durch eine gute Präventionsarbeit und ein breites und wirksames Angebot an niederschweligen Hilfen. Gleichzeitig erzielt sie bei den meisten Hilfefällen vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Fall. Besonders hohe Aufwendungen je Hilfeplanfall hat die gpaNRW in Gelsenkirchen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII festgestellt. Bei den Inobhutnahmen ist dies auf lange Verweildauern zurückzuführen. Auch wenn sich 2018 bereits eine Verbesserung abzeichnet, sollte die Stadt anstreben, diese weiter zu verkürzen. Die gpaNRW empfiehlt zudem,

ein Fachcontrolling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung aufzubauen.

Auch die **Hilfe zur Pflege** hat in Gelsenkirchen eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege und das Pflegegeld betragen im Jahr 2018 fast 25,5 Mio. Euro. In Relation zur Einwohnerzahl liegen die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege in Gelsenkirchen überdurchschnittlich hoch. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass hier aufgrund der ungünstigen Sozialstruktur viele Senioren diese Leistungen in Anspruch nehmen müssen. Ein entlastender Faktor ist, dass die Aufwendungen je Leistungsbezieher sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen relativ gering sind. Es wirkt sich zudem positiv aus, dass sowohl die individuelle Fallsteuerung als auch die Pflege- und Wohnberatung das Ziel verfolgen, eine bedarfsgerechte ambulante Versorgung zu ermöglichen und eine deutlich teurere stationäre Pflegebedürftigkeit abzuwenden bzw. zu verzögern. Denn eine Heimunterbringung belastet den Haushalt durchschnittlich um rund 9.500 Euro jährlich mehr als eine ambulante Hilfeleistung. Zudem nutzt die Stadt die verbindliche Bedarfsplanung, um die Entwicklung des Pflegeangebotes aktiv zu steuern. Die Vergleiche zum Personaleinsatz zeigen auf, dass die Stadt Gelsenkirchen in der Sachbearbeitung der stationären Pflege und in der Unterhaltsheranziehung unter den Vergleichsstädten am stärksten besetzt ist. Hervorzuheben ist die gut organisierte Netzwerkstruktur: Das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. gewährleistet die Einbeziehung aller relevanten Akteure und unterstützt die Stadt bei der Durchführung operativer Aufgaben wie der Erbringung von Beratungsleistungen.

Die Stadt Gelsenkirchen weist unter allen Vergleichsstädten die höchste SGB II-Quote, den höchsten Anteil von Schulabgängern ohne Schulabschluss und die niedrigste Kaufkraft auf. Dies führt zu einer starken Belastung für den städtischen Haushalt. Denn ihre Aufwendungen für die **Grundsicherung für Arbeitsuchende** für Unterkunft und Heizung je Einwohner bilden interkommunal den Maximalwert. Ausschlaggebend dafür ist die hohe Zahl der Bedürftigen. Denn bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher erzielt Gelsenkirchen den niedrigsten Kennzahlenwert. Hier wirkt sich das vergleichsweise niedrige Mietniveau günstig aus. Die Aufwendungen für einmalige Leistungen stellen sich interkommunal unauffällig dar. Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein schlüssiges Konzept vor. Aufgrund einer regelmäßigen Überprüfung der festgelegten Richtwerte in einem Turnus von zwei Jahren wurde ab 2019 wieder eine Vorschreibung dieser Werte vorgenommen. Die Steuerung wird durch sehr gut strukturierte Arbeitshinweise unterstützt. Durch das Fach- und Finanzcontrolling ist auch die notwendige Transparenz gegeben.

Negative Auswirkungen des Konsolidierungsdrucks einer Stärkungspaktkommune zeigen sich bei den **Verkehrsflächen**. Da die Stadt Gelsenkirchen in den vergangenen Jahren nur wenig in ihre Straßen investiert hat, hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 um 82 Mio. Euro (16 Prozent) verringert. Die dauerhaft niedrigen Unterhaltungsaufwendungen bergen das Risiko, dass die angesetzten Nutzungsdauern nicht erreicht werden und Straßen vorzeitig erneuert werden müssen. Der sich aus der Anlagenbuchhaltung ergebende Abnutzungsgrad deutet mit rund 59 Prozent auf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen hin. Dies entspricht aber nicht dem tatsächlichen Zustand, der noch wesentlich schlechter ist. Denn nach der Zustandseinteilung der Stadt befinden sich 70 Prozent der Verkehrsflächen in schlechtem, 62 Prozent sogar in sehr schlechtem Zustand. Nur elf Prozent sind als gut eingestuft. Das indiziert dringenden Handlungsbedarf.

Die Stadt sollte einen Abgleich zwischen den bilanziellen Daten in der Anlagenbuchhaltung und den technischen Werten in der Straßendatenbank vornehmen. Zukünftig sollte sie regelmäßig eine Zustandserfassung und –bewertung durchführen und die Ergebnisse auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen lassen. Auf der Basis der aktuellen Daten sollte die Stadt eine langfristige Erhaltungs- und Investitionsstrategie entwickeln, die eine nachhaltige und wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen sicherstellt. Dafür wird ein höherer Ressourceneinsatz erforderlich sein, der eine zusätzliche Belastung für die zukünftigen Haushaltsjahre bedeutet.

Weiteres Potenzial für die Haushaltskonsolidierung bietet das **Friedhofswesen**. Hier besteht Handlungsbedarf, auch wenn der Wandel in der Bestattungskultur in Gelsenkirchen erst später eingetreten und nicht so stark ausgeprägt ist wie in vielen anderen Städten. Die steigende Nachfrage nach weniger flächenintensiven und pflegeärmeren Bestattungsformen führt aber auch hier zu zunehmenden Flächenüberhängen. Für Gelsenkirchen gilt dies in besonderem Maße, weil frühere Planungen von wesentlich höheren Einwohnerzahlen ausgingen. Diese Tendenz belastet auch den Haushalt, denn die Stadt Gelsenkirchen erreicht bei ihren Friedhöfen dauerhaft nur einen geringen Kostendeckungsgrad. Im Jahr 2017 bleiben rund 1,4 Mio. Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Bei den Trauerhallen ist der Kostendeckungsgrad der niedrigste unter allen Vergleichsstädten.

Die Stadt Gelsenkirchen hat den Handlungsbedarf erkannt und einen Friedhofsentwicklungsplan mit zielgerichteten Handlungsstrategien und Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung der kommunalen Friedhöfe erstellt. Sie sieht sich in einer Konkurrenzsituation mit kirchlichen Trägern im Stadtgebiet und auch Bestattungsangeboten außerhalb von Gelsenkirchen. Sie befürchtet, dass bei höheren Gebührensätzen die Nachfrage zurückgeht. Um die Nachfrage zu stärken, bietet sie daher neue Bestattungsformen wie dauergrabgepflegte Gemeinschaftsgräber oder naturnahe Urnenbestattungen an. Der Friedhofsentwicklungsplan sieht zudem vor, die Belegung der Friedhöfe auf die Kernbereiche zu konzentrieren. Auf diese Weise kann die Stadt Außenbereiche mittel- bis langfristig freiziehen, um dort eine andere Nutzung oder zumindest eine pflegeärmere Gestaltung zu ermöglichen. Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegflächen stellen sich interkommunal unauffällig dar. Diese steuert die Stadt über verbindliche Pflegestandards, die regelmäßig aktualisiert werden. Positiv hervorzuheben ist die aktive Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Stadt zusätzliche Aufmerksamkeit für ihre Friedhöfe erzielt.

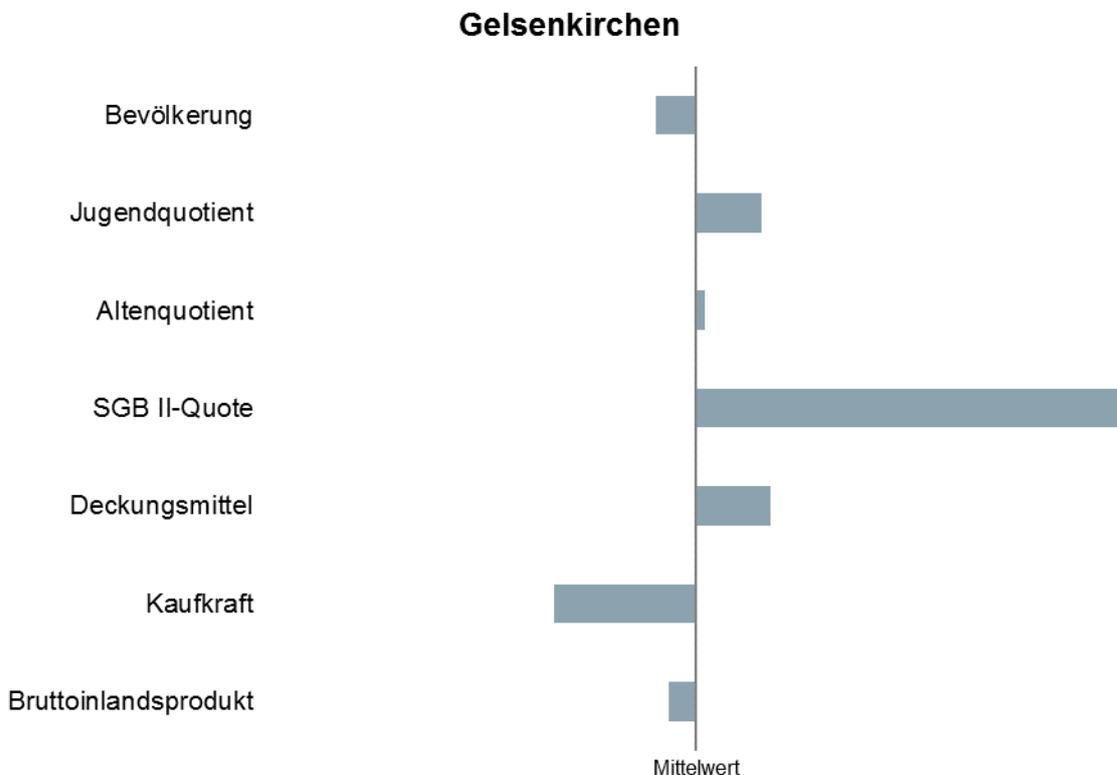
Die **Bauaufsicht** der Stadt Gelsenkirchen verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht sie überdurchschnittliche Leistungswerte. Gleichzeitig hält die Bauaufsicht die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen bezüglich der Laufzeit von Bauanträgen ein. Die einheitliche Ermessensausübung stellt sie durch eine eigens hierfür erlassene Dienstanweisung sicher. Aufgrund eines guten Informations- und Beratungsangebotes sowie wiederholter Abstimmung mit den Antragstellern muss die Stadt nur wenige Bauanträge zurückweisen. Dies geht jedoch teilweise zu Lasten der Laufzeiten. Diese liegen in den Fällen, in denen keine gesetzliche Frist vorgegeben ist, höher als in vielen Vergleichskommunen.

Durch die Digitalisierung der Bauakten und Vernichtung der Papierakten bei Neufällen könnte die Stadt künftig Lagerraum einsparen. Eine Digitalisierung der Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnte die Bearbeitungszeiten verkürzen. Eine höhere Transparenz könnte die Stadt zudem durch eine Ausweitung der erhobenen Kennzahlen generieren. Dies könnte beispielsweise durch Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen geschehen.

→ Ausgangslage der Stadt Gelsenkirchen

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gelsenkirchen. 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.



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

Die Stadt Gelsenkirchen ist bereits seit Jahrzehnten von einem deutlichen Bevölkerungsrückgang betroffen. Gegenüber dem Höchststand von rund 390.000 Einwohnern vor 60 Jahren hat die Stadt rund ein Drittel ihrer Einwohner verloren. Die Stadt ist somit durch eine Infrastruktur belastet, die auf eine andere Größenordnung ausgerichtet ist. Durch den Einwohnerrückgang sind auf dem Wohnungsmarkt viele Wohnungen auch im unteren Mietniveau verfügbar. Dies kann zum Zuzug von Personen führen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, und sich damit negativ auf die Sozialstruktur der Stadt auswirken.

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

Mit rund 260.000 Einwohnern ordnet sich die Stadt Gelsenkirchen aktuell unter den kreisfreien Städten in NRW im Mittelfeld ein. Bedingt durch die Flüchtlingsentwicklung ergab sich ab 2015 zwar ein leichter Anstieg der Einwohnerzahlen. Die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft jedoch von einem weiteren Rückgang aus. Demnach könnte die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 auf unter 250.000 absinken.

Der Jugendanteil in der Bevölkerung ist in Gelsenkirchen überdurchschnittlich hoch. Der Anteil älterer Menschen ist aktuell unauffällig, wird aber in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung weiter ansteigen.

Besonders auffällig ist in Gelsenkirchen die SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist in keiner anderen kreisfreien Stadt in NRW so hoch wie hier. Dies hat zur Folge, dass der Haushalt der Stadt Gelsenkirchen besonders stark durch den Sozialbereich belastet ist, insbesondere durch hohe Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Durch die hohe Arbeitslosenquote haben die Gelsenkirchner zudem die geringste Kaufkraft aller Vergleichsstädte. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft ist somit niedrig einzustufen.

Die finanzielle Grundausstattung der Stadt ist dagegen höher als in den meisten Vergleichsstädten. Dies belegen die Deckungsmittel je Einwohner, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen zusammensetzen. Allerdings ist hieraus nicht auf eine besondere Ertragsstärke der Kommune zu schließen, denn das Steueraufkommen ist in Gelsenkirchen gering. Der Großteil der Deckungsmittel entfällt auf die Schlüsselzuweisungen, bei denen sich der hohe Bedarf im Soziallastenansatz auswirkt. Die Stadt Gelsenkirchen ist dadurch stark vom kommunalen Finanzausgleich abhängig. Bestätigt wird die niedrige Steuerkraft durch die Positionierung beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem. Hier erreicht Gelsenkirchen einen leicht unterdurchschnittlichen Wert.

Insgesamt sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gelsenkirchen als eher belastend einzustufen.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Prüfungsergebnisse der letzten Prüfung im Juni 2015 im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Gelsenkirchen vorgestellt. Die Fachverwaltung hat die im Prüfungsbericht enthaltenen Handlungsempfehlungen und deren Umsetzungsmöglichkeiten intensiv überprüft. Die Ergebnisse wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie den jeweils zuständigen Fachausschüssen zugeleitet.

Einige der von der gpaNRW benannten Konsolidierungsmöglichkeiten wurden in den Haushaltssanierungsplan aufgenommen oder hinsichtlich ihrer Potenziale überprüft, z.B.

- die Vermarktung nicht genutzter Grundstücke/Gebäude,
- das Zurückfahren der freiwilligen Aufgaben und
- die Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem KAG.

Zudem wurden folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Der Rat der Stadt Gelsenkirchen hat eine Elternbeitragssatzung für die Teilnahme an der Offenen Ganztagschule beschlossen. Die zu zahlenden Beiträge werden durch entsprechende Bescheide festgesetzt.
- Im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben und im Personenstandswesen hatte die gpaNRW bei der letzten Prüfung hohe Personalaufwendungen je Fall und geringe Leistungskennzahlen aufgezeigt. Die Stadt Gelsenkirchen hat daraufhin die Kundenströme in den BÜRGERcentern ausgewertet und Terminvergaben zur Steuerung des Publikumsverkehrs eingeführt. Durch die Einführung der flächendeckenden Terminvergabe in allen vier BÜRGERcentern findet auch gleichzeitig eine gleichmäßige Auslastung der Standorte statt. Durch die in allen BÜRGERcentern installierten Aufrufanlagen können zudem die anfallenden Wartezeiten ausgewertet und für organisatorische Entscheidungen genutzt werden.
- Zur Optimierung des Personaleinsatzes im Personenstandswesen hat die Stadt zudem anfallende Bearbeitungszeiten ermittelt. Die Fortschreibung der mittleren Bearbeitungszeiten wird Gegenstand einer angekündigten umfassenden Organisationsuntersuchung durch das Referat Personal und Organisation sein. Als Ergebnis von durchgeführten Kundenstrommessungen wurden 2015 die Öffnungszeiten montags und dienstags jeweils um zwei Stunden gekürzt, um in dieser Zeit u.a. Terminkunden bedienen und schwierige Sachverhalte erörtern zu können.
- Die Organisationsabteilung hat aufgrund der Prüfungsergebnisse auch die Bereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen auf Optimierungspotenzial untersucht. Auch hier ist die Einführung einer Terminvergabe geplant.
- Im Sozialbereich (SGB XII, Wohngeld, Flüchtlingsbetreuung) wurden ebenfalls Fallzahlenentwicklungen analysiert und der Personaleinsatz angepasst. Die Clearingstelle für Hilfe zur Pflege hat die Stadt ausgebaut und ab Februar 2019 um zwei Fachkräfte erweitert.
- Die Stadt Gelsenkirchen hat ihre Dienstanweisung zum Kinderschutzverfahren überarbeitet und die von der gpaNRW empfohlenen Verfahrensstandards dabei weitgehend umgesetzt.
- Durch den Einsatz eines digitalen Spielplatzkatasters haben die GELSENDIENSTE die Möglichkeit erhalten, die Aufwendungen für die Wartung, Reparaturen und Kontrollen der Spielgeräte differenziert auszuwerten.
- Im Rahmen des Portfoliomanagements befindet sich eine Gebäudebestandsdatei mit Immobiliensteckbriefen im Aufbau.

→ 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 Gelsenkirchen 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-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

² KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018) und KGSt-Bericht 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 Gelsenkirchen hat die gpaNRW von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Gelsenkirchen grundsätzlich die Daten des Jahres 2017. Soweit die erforderlichen Daten für das Jahr 2018 rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnten, beziehen wir auch dieses Jahr in die Analysen ein. Wenn ausreichend Vergleichswerte für 2018 vorliegen, werden ergänzend auch interkommunale Vergleiche abgebildet.

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	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Michael Neumann
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Zahlungsabwicklung	Thomas Scharf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zusätzlich sind die Ergebnisse auch mit den zuständigen Beigeordneten besprochen worden.

Herne, den 26.02.2020

gez.	gez.
Thomas Nauber	Dirk Hungermann
Abteilungsleitung	Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Gelsenkirchen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Gelsenkirchen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
F3	Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Gelsenkirchen 2013 bis 2016 höhere Fehlbeträge, 2017 einen geringeren Überschuss und 2018 ebenfalls einen Fehlbetrag ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Gelsenkirchen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeit-raum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Gelsenkirchen weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 112 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sieben Mio. Euro steigen.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Schulden der Stadt Gelsenkirchen sind einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich geringer als in vielen anderen kreisfreien Städten. Dringend erforderliche Investitionen in die Schulgebäude und das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig jedoch in hohem Umfang belasten.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt allerdings nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabschlusses 2016. Die Stadt Gelsenkirchen gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2016 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Gelsenkirchen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien wird hierüber regelmäßig berichtet. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster zudem regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Gelsenkirchen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 38 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Stadt Gelsenkirchen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere die Grundsteuer B bietet jedoch bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte mittel- bis langfristig weitere Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass die in der Ergebnisplanung prognostizierten Überschüsse nicht eintreten und ander-

Feststellung		Empfehlung	
			weilige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen. Diese können sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie, die Hilfen zur Erziehung durch intensive Präventionsarbeit und niederschwellige ambulante Hilfsangebote positiv zu beeinflussen.		
F3	Die Gesamtstrategie des Referates 51 - Kinder, Jugend und Familien - der Stadt Gelsenkirchen dient der Gesamtsteuerung. Sie basiert auf fünf strategischen Schwerpunktzielen, für die die Stadt Gelsenkirchen operationalisierte Ziele festgelegt hat.		
F4	Das Referat 51 „Kinder, Jugend und Familien“ ist im gleichen Vorstandsbereich wie das Referat 40 „Bildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat mit der zum 1. November 2019 erfolgten Zusammenlegung des Allgemeinen und Besonderen Sozialen Dienstes in einer gemeinsamen Abteilung bereits wesentliche Erkenntnisse aus der laufenden Organisationsuntersuchung im Referat 51 umgesetzt.		
F6	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS), einzelne Bausteine eines IKS, wie beispielsweise besondere Vorkehrungen zur Korruptionsprävention, sind jedoch vorhanden.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F7	In der Stadt Gelsenkirchen sind Prozessabläufe erschwert, da die Wiedervorlage für die Hilfen zur Erziehung nicht reibungslos automatisiert funktioniert. Außerdem finden noch keine regelmäßigen und prozessunabhängigen Kontrollen durch eine Führungsperson statt.	E7	Die Stadt Gelsenkirchen sollte in ihre Prozesse funktionierende automatisierte Wiedervorlagen sowie regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen implementieren. Dadurch kann die Stadt Gelsenkirchen sicherstellen, dass Fälle rechtzeitig beendet oder fortgeschrieben werden. Durch prozessunabhängige Kontrollen kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die

Feststellung		Empfehlung	
			Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.
F8	Die Stadt Gelsenkirchen nutzt bei ihrem Finanzcontrolling noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Aufgrund der gemeinsamen Erfassung verschiedener Aufwandsarten in einer Kostenstelle können die Aufwendungen zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII nicht separat ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.	E8	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F9	Die Stadt Gelsenkirchen hat noch kein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installiert. Dies kann sich negativ auf die Wirksamkeit der Hilfen, die qualitative Zielerreichung und die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards auswirken.	E9	Die Stadt Gelsenkirchen sollte zur Optimierung der Steuerung wie geplant ein neutrales Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installieren.
F10	Die Stadt Gelsenkirchen hat noch keine Qualitätsstandards für die Hilfen zur Erziehung erarbeitet. Sie plant, diese im Zusammenhang mit den organisatorischen Veränderungen im Referat 51 zu entwickeln. Dies ist positiv zu sehen.	E10	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Arbeitshandbuch für die Hilfen zur Erziehung zu einem Qualitätshandbuch weiterentwickeln. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden.
F11	Die Stadt Gelsenkirchen erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplannerfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich.	E11	Die Stadt Gelsenkirchen sollte bei der Trägerauswahl auch weiterhin wirtschaftliche Gesichtspunkte beachten. Dies kann die Stadt durch eine Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Entscheidungsprozess bzw. durch die von der Stadt neu erprobte Übertragung des fachlichen Controllings auf die Teamleitungen erreichen.
F12	Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für ihre sozialen Dienste zu akquirieren.		
F13	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des Sozialen Dienstes in Gelsenkirchen liegen 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.		
F14	Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Gelsenkirchen liegen 2016 und 2017 erheblich über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte bearbeiten 2017 bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Gelsenkirchen.		
F15	Die Stadt Gelsenkirchen hat seit langem qualifizierte Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung implementiert. Die Stadt setzt eigenes Personal für Beratungs- und Unterstützungsleistungen ein.		
F16	Für die stationären Hilfen hat die Stadt Gelsenkirchen im Gegensatz zu den ambulanten Hilfen noch kein Anbieterverzeichnis erstellt, es befindet sich noch im Aufbau. Weiterhin hat die Stadt noch keine Laufzeiten für die Hilfen zur Erziehung zu Steue-	E16	Um eine Trägerauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen auch für die stationären Träger ein Anbieterverzeichnis erstellen. Es sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch

Feststellung		Empfehlung	
	rungszwecken festgelegt.		zwingend die Kosten enthalten. Zudem sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfen zur Erziehung Laufzeiten festlegen .
F17	Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.		
F18	Die Stadt Gelsenkirchen konnte ihre Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung nicht vollständig der Systematik der gpaNRW entsprechend abgrenzen. Eine Kennzahlenberechnung und interkommunale Einordnung für die Stadt Gelsenkirchen ist daher bei den Aufwandskennzahlen nicht möglich.	E18	Um die Steuerung zu verbessern, sollte die Stadt Gelsenkirchen künftig differenzierte Daten zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII erfassen und auswerten.
F19	Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund ihres breiten und wirksamen Angebotes an niederschwelligen ambulanten Erziehungshilfen nur einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt 2017 und 2018 den Minimalwert.		
F20	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt 2017 und 2018 am Median. Positiv ist zu sehen, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach einem mehrjährigen Rückgang 2018 erstmal wieder gestiegen ist. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.		
F21	Die Stadt Gelsenkirchen gehört 2017 zu den Kommunen mit dem einwohnerbezogen niedrigsten Fallaufkommen. 2018 erhöht sich die Falldichte etwas, sie bleibt aber weiterhin auf niedrigem Niveau. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F22	Die Stadt Gelsenkirchen hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine geringe Falldichte und relativ niedrige Aufwendungen je Hilfefall.		
F23	Die Stadt Gelsenkirchen hatte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 bei einer niedrigen Falldichte höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte ist es der Stadt 2018 gelungen, ihre Aufwendungen je Hilfefall auf einen Wert am Median zu verbessern.		
F24	Die Stadt Gelsenkirchen zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall.		

Feststellung		Empfehlung	
F25	Die Aufwandssteigerungen bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind auf steigende Fallzahlen sowie den wachsenden Bedarf an kostenintensiven Intensivangeboten und Zusatzleistungen in der Heimerziehung zurückzuführen.		
F26	Der Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMA) an den Heimunterbringungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 um das 16-fache gestiegen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt einen höheren Anteil UMA als 75 Prozent der kreisfreien Städte.	E26	Um die Steuerung zu verbessern, sollte die Stadt Gelsenkirchen künftig differenzierte Daten zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII erfassen und auswerten.
F27	Die Stadt Gelsenkirchen besitzt kein Rückkehrkonzept, mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann.	E27	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Fallzahlen zur Rückführung in die Herkunftsfamilie erheben. Auf dieser Basis sollte sie ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.
F28	Der Stadt Gelsenkirchen gelingt es durch eine systematische, restriktive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII trotz steigender Fallzahlen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen, auf einem vergleichsweise niedrigem Niveau zu halten.		
F29	Die ambulanten Aufwendungen je Helfefall nach § 35a SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen durch die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen gestiegen.		
F30	Die Stadt Gelsenkirchen richtet Poollösungen für Integrationshilfen ein. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poollösungen sinnvoll.		
F31	Die Stadt Gelsenkirchen hat Maßnahmen ergriffen, um die Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Eine interkommunale Einordnung der ambulanten Aufwendungen ist nicht möglich, da die Stadt erst 2018 begonnen hat, diese differenziert zu erheben. Die stationären Aufwendungen liegen auf niedrigem Niveau.	E31	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen diese Aufwendungen flächendeckend differenziert erfassen.
F32	Die Stadt Gelsenkirchen hat die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht durchgängig für alle Hilfearten separat erfasst. Die Stadt Gelsenkirchen hat dadurch keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Dies erschwert die Steuerung.	E32	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Aufwendungen für UMAs flächendeckend differenziert nach Hilfearten erfassen.
F33	Die Verweildauern der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII sind in der Stadt	E33	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Prozesse und Standards für Inobhutnahmen

Feststellung		Empfehlung	
	Gelsenkirchen länger als bei den Vergleichsstädten. Beim Anteil der Verweildauern für Inobhutnahmen von über einem Monat bildet die Stadt 2017 das Maximum. 2018 ist es der Stadt gelungen, diesen Anteil 2018 in etwa zu halbieren, er bleibt aber vergleichsweise hoch.		überarbeiten und darin den Ablauf, Zuständigkeit und maximale Dauer festlegen. Ziel sollte sein, die Verweildauern der Inobhutnahmen weiter zu verkürzen.
F34	Die Fälle der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind 2017 in Gelsenkirchen mit Abstand am teuersten. Der Stadt Gelsenkirchen ist es gelungen, ihre Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII von 2017 auf 2018 um rund 13.4000 Euro je Hilfefall zu verringern. Im interkommunalen Vergleich 2017 verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII mit Abstand die höchsten Aufwendungen je Hilfefall.	E34	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Maßnahmen entwickeln und durchführen, um die hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Hilfefall weiter zu verringern.
F35	Die hohen Aufwendungen je Hilfefall nach § 42 SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen auf lange Verweildauern bei den Inobhutnahmen in Heimunterbringung zurückzuführen.		.
F36	Die Stadt Gelsenkirchen kann die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nicht separat auswerten. Hierdurch kann sie die finanziellen Auswirkungen nicht vollumfänglich darstellen und diesen Bereich nicht optimal steuern.	E36	Die Stadt Gelsenkirchen sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.
Hilfe zur Pflege			
F1	In Gelsenkirchen ist der Anteil der älteren Bevölkerung im Vergleich der kreisfreien Städte relativ niedrig. Die absolute Zahl der Senioren wird jedoch deutlich ansteigen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Gelsenkirchen sehr belastend.		
F3	In der Stadt Gelsenkirchen ist der Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege an der Bevölkerung ab 65 Jahren sehr hoch.		
F4	Gelsenkirchen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also seltener auskömmlich als in einem Großteil der Städte.		
F5	Die Stadt Gelsenkirchen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege liegen einwohnerbezogen im oberen Mittelfeld. Fallbezogen sind die Transferaufwendungen dagegen eher moderat. Dennoch belastet ein Fall in vollstationärer Hilfe zur Pflege den städtischen Haushalt im Durchschnitt um jährlich 9.500 Euro mehr als eine ambulante Versorgung.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.
F7	Die Stadt Gelsenkirchen hat bis einschließlich 2017 Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen vereinnahmt. Dies stellte einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar. Seit 2018 werden Unterhaltsansprüche auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt.	E7	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F8	In der Stadt Gelsenkirchen erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Bezug auf einen strukturierten Wissenstransfer.	E8	Unter anderem mit Blick auf die künftig zu erwartende Personalfuktuation sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfe zur Pflege ein strukturiertes Wissensmanagement schaffen, um den Informationstransfer zu verbessern.
F9	Die IT-Unterstützung der Arbeitsprozesse auf Ebene der Sachbearbeitung ist nach Angaben des Fachbereichs angemessen. Als allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen ist derzeit nur die Einführung der E-Akte geplant.	E9	Der Aufgabenbereich Hilfe zur Pflege sollte frühzeitig in eventuelle Planungen zu Digitalisierungsmaßnahmen, die über die Einführung der E-Akte hinausgehen, einbezogen werden.
F10	Die Fallzahlenbelastung in der Leistungssachbearbeitung liegt im ambulanten Bereich auf einem mittleren Niveau. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich die niedrigste Zahl von Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle.		
F11	Das Fach- und Finanzcontrolling ist in der Stadt Gelsenkirchen zentralisiert. Für die Hilfe zur Pflege wird ein zielorientierter Controllingansatz verfolgt. Mit einer stärkeren Konzentration auf Wirkungskennzahlen ließen sich Informationsqualität und Steuerungsrelevanz verbessern.	E11	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, durch welche konkreten Kennzahlen sich die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen ließe. Sinnvoll sind beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung gewinnen lassen.
F12	Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung haben in der Prüfung der Stadt Gelsenkirchen keine Anhaltspunkte für nennenswerten Optimierungsbedarf gezeigt.		
F13	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Gelsenkirchen unterstützt den individuellen Hilfeprozess. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist gut geregelt und umfassend. Es besteht ein strukturiertes örtliches Netzwerk nahezu aller für die Pflege relevanten Akteure, in das die städtische Pflege- und Wohnberatung eng und aktiv eingebunden ist.	E13.1	Die erfolgreiche Netzwerkarbeit in Gelsenkirchen sollte weiterhin gepflegt werden. Zu gegebener Zeit sollte sich die Stadt noch einmal mit der Frage auseinandersetzen, ob die Beratungsstellen der Pflegekassen für eine aktive Kooperation gewonnen werden können.
		E13.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob eine angemessen erweiterte Dokumentation

Feststellung		Empfehlung	
			und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist.
F14	Die Stadt Gelsenkirchen steuert aktiv die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle maßgeblichen Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.	E14	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten, da im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung sind.
F15	Die Pflegeplatzdichte ist in Kombination mit den vorhandenen Alternativen zur rein stationären Pflege ein Indikator für ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot.		
F16	Der Quartiersentwicklung kommt in Gelsenkirchen ein hohes Maß an Bedeutung zu. Die Stadt beteiligt sich über das Gelsenkirchen e.V. aktiv an einschlägigen Projekten. Es sind Strukturen vorhanden, die eine gut funktionierende Koordination, Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sicherstellen.	E16	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten fortsetzen.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Stadt Gelsenkirchen hat höhere Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner als alle anderen Vergleichsstädte. Dies resultiert aus der hohen Zahl der Leistungsberechtigten. Je Leistungsbezieher hat Gelsenkirchen dagegen die niedrigsten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.		
F4	Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Gelsenkirchen in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Gelsenkirchen unauffällig dar. Die Stadt Gelsenkirchen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von		

Feststellung		Empfehlung	
	einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Richtwerte wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		
F6	Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E6	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Gelsenkirchen fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, die sie für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzt. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus 2012/2013. Die tatsächlichen Zustände, die in der Straßendatenbank hinterlegt sind, korrespondieren nicht mit den Werten in der Anlagebuchhaltung. Diese Differenz wurde auch bereits in den vorausgegangenen Prüfungen festgestellt.	E1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen erfassen. So kann sie stets auf aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen zurückgreifen.
F2	Die Daten der Anlagenbuchhaltung zeigen deutliche Abweichungen zu den tatsächlichen Werten aus der Zustandserfassung und -bewertung in der Straßendatenbank.	E2.1	Für eine zielgerichtete Erhaltungsstrategie sollte eine deutliche bessere Abstimmung der Daten und Werte zu den Verkehrsflächen zwischen dem Referat Verkehr und der Kämmerei erfolgen. Denn Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen sollten immer aus technischer und bilanzieller Sicht auf Grundlage einer einheitlichen Datenbasis getroffen werden.
		E2.2	Das bisherige Planung von Bauprogrammen sollte die Stadt Gelsenkirchen um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden.
		E2.3	Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.
F3	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. So kann die Stadt Gelsenkirchen auf Basis weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaß-	E3.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen

Feststellung		Empfehlung	
	nahmen planen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung können nicht prognostiziert werden.		Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.
		E3.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte soweit möglich die Straßendatenbank um die Daten des Aufbruchmanagements, der Neubaumaßnahmen und Baumaßnahmen von Dritten ergänzen. Sofern beide Datenhaltungen zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen setzt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein. Der Ressourceneinsatz konnte jedoch auf Vollkostenbasis für die Prüfung zusammengestellt werden.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen. So kann sie auf die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten zurückgreifen.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat den Werterhalt ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz als strategisches Ziel definiert. Der Zustand der Verkehrsflächen deutet jedoch daraufhin, dass das Ziel bislang nicht erreicht wurde. Ein Controlling findet nicht statt.	E5.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte das definierte strategische Ziel des Werterhalts ihres Verkehrsflächenvermögens mit operativen Zielen konkretisieren. Nur so kann sie es in einem weiteren Schritt über Kennzahlen messbar machen und die Zielerreichung dokumentieren.
		E5.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie neben operativen Zielen ein internes Controlling aufbaut. Zu diesem internen Controlling zählen Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F6	Das Aufbruchmanagement der Stadt Gelsenkirchen ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Mit dem Aufbau des Baustellenatlas werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.		
F7	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind in Gelsenkirchen geregelt. Ein großes Risiko liegt in der Differenz zwischen den Werten der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen. Hierdurch droht ein weiterer Verlust hinsichtlich des Verkehrsflächenvermögens.		
F8	Wie bereits in der vorausgegangenen Prüfrunde festgestellt, korrespondieren die Werte der Anlagebuchhaltung nicht mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank.	E8.1	Die geplante Zustandserfassung sollte die Stadt Gelsenkirchen nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen, um die körperliche Inventur sicherzustellen. Nur so können die Werte in der Anlagebuchhaltung die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.
		E8.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Werte aus Anlagebuchhaltung und Straßendaten-

Feststellung		Empfehlung	
			bank abgleichen und entsprechende Korrekturen z.B. in Form von außerplanmäßigen Abschreibungen soweit nötig umsetzen. Ebenso sollte sie definieren, wie zukünftig der technische und der bilanzielle Wert der Verkehrsflächen stets in Einklang gehalten wird. Es sollten klare Regelungen getroffen werden, in welcher Form welche Daten untereinander abgeglichen werden.
		E8.3	Mit einer optimierten Zusammenarbeit können das Referat Verkehr und die Kämmerei die gemeinsamen Geschäftsprozesse z.B. durch weitergehende Digitalisierung weiter verbessern. Ziel hierbei muss es sein, dass die Bilanz der Stadt Gelsenkirchen den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen abbildet.
F9	Die Stadt Gelsenkirchen ist geprägt durch eine hohe Bevölkerungsdichte. Die eher zentrale Siedlungsstruktur erfordert eine geringere Verkehrsfläche je Einwohner, um das Stadtgebiet zu erschließen. Neben den Auswirkungen des ehemaligen Bergbaus lassen sich besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale für Gelsenkirchen nicht feststellen.		
F10	Die Stadt Gelsenkirchen hat bilanziell ein hohes Verkehrsflächenvermögen ausgewiesen. Ihr ist es jedoch bislang nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.		
F11	In der Stadt Gelsenkirchen lässt sich aus der Bilanz bereits eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Allerdings entspricht das bilanzielle Alter nicht dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen, der deutlich schlechter ist.		
F12	Nach der Einteilung in Zustandsklassen befinden sich mehr als zwei Drittel der Verkehrsflächen in Gelsenkirchen in sanierungsbedürftigen Zustand. 70 Prozent sind als schlecht, 62 Prozent sogar als sehr schlecht eingestuft. Nur elf Prozent der Verkehrsflächen sind als gut eingestuft.	E12.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte analysieren, aus welchen Gründen eine so große Differenz zwischen dem bilanziellen und technischen Zustand ihrer Verkehrsflächen entstanden ist.
		E12.2	Gerade die angespannte Finanzlage der Stadt Gelsenkirchen macht es erforderlich, Maßnahmen an den Verkehrsflächen noch besser zu planen und insbesondere die Auswirkungen von nicht durchgeführten Maßnahmen darzustellen. So sollte sie eine Strategie unter Berücksichtigung ihres Straßenbauprogrammes entwickeln, die den Erhalt sicherstellt.
F13	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Gelsenkirchen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur etwa zur Hälfte ab.	E13.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Datenlage zusätzlich nach Straßenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im

Feststellung		Empfehlung	
			Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E13.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte festlegen, in welcher Höhe Unterhaltungsaufwendungen notwendig sind, um die Nutzungsdauer zu erreichen. Die Entwicklung der Zustandsklassen-Verteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre keinesfalls ausreichend ist.
		E13.3	Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Gelsenkirchen die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F14	Die geringe Reinvestitionsquote erscheint im Zusammenhang mit dem schlechten Zustand der Verkehrsflächen und den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der hohe Anteil von schlechten Straßen zeigt, dass bereits akuter Reinvestitionsbedarf besteht.	E14.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht tätigen.
		E14.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.
F15	Die Stadt Gelsenkirchen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F16	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Gelsendiensten angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.		
F2	Strategische Ziele und Handlungsmaßnahmen für die Friedhöfe der Stadt Gelsenkirchen sind im Friedhofentwicklungsplan festgelegt. Operative Ziele, die das Controlling unterstützen, sind bislang für den Friedhofsbereich in Gelsenkirchen nicht definiert.		
F3	Die regelmäßige Ermittlung von Kennzahlen auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Gelsenkirchen ist geeignet, um Entwicklungen in Bezug auf Kostendeckungen	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte, um das interne Controlling weiter auszubauen, operative Ziele entwickeln. Diese sollte sie mit den vorhandenen Kennzahlen verknüpfen.

Feststellung		Empfehlung	
	und Fallzahlen zu analysieren.		Gegebenenfalls kann sie auch weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren.
F4	Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt.	E4	Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Gelsenkirchen in einem ersten Schritt die vorhandenen Daten digitalisieren. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware einrichten.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat bereits geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit gefunden und öffnet so die kommunalen Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche.		
F6	Die Maßnahmen der Stadt Gelsenkirchen sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte für sich analysieren, ob es weitere Ansatzpunkte wie z.B. die Information in anderen Einrichtungen über ihr Bestattungsangebot gibt. Damit kann sie nicht nur die gute Öffentlichkeitsarbeit ausweiten, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit weiter steigern.
F7	Die Stadt Gelsenkirchen erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen.		
F8	Die Stadt Gelsenkirchen kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztendlich hat sie diese zum 01. Januar 2019 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen. Allerdings verzichtet sie auf den Ausgleich von Unterdeckungen. Dieses trägt zum niedrigen Kostendeckungsgrad bei.	E8.1	Auch zukünftig sollte die Stadt Gelsenkirchen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen auch über das Stadtgebiet hinaus, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber, im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen besser aufzufangen zu können.
		E8.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F9	In keiner Vergleichskommune ist die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen niedriger als in Gelsenkirchen.	E9	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie aus dem Friedhofentwicklungsplan ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit den zugehörigen Kostendeckungsgrad zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder Umnutzung der Gebäude.
F10	In der Stadt Gelsenkirchen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.		
F11	Die Stadt Gelsenkirchen analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhö-	E11	Für die Friedhofentwicklungsplanung sollte für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern von nicht kommunalen Friedhöfen stattfinden.

Feststellung		Empfehlung	
	fen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein.		
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Gelsenkirchen im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im durchschnittlichen Bereich. Es sind Pflegestandards definiert, die regelmäßig angepasst werden.	E12.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E12.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E12.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.
Bauaufsicht			
F1	In der Regel hält die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen die vorgeschriebenen Fristen ein. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen hat sie für eine einheitliche Ermessensausübung eine entsprechende Dienstvereinbarung implementiert.		
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen muss nur wenige Bauanträge zurückweisen. Dies spricht für ein gutes Informations- und Beratungsangebot.		
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware lassen sich Anträge sicherer bearbeiten. Durch die Digitalisierung der Bauakten nach Beendigung des Verfahrens und der damit verbundenen Vernichtung der Papierakten spart die Stadt zudem Lagerflächen ein.		
F4	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren.		
F5	Die Bauanträge haben in Gelsenkirchen eine längere Laufzeit als in den meisten Vergleichsstädten. Bei den Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 68 Abs. 8 BauO 2000 konnte die Stadt die gesetzlich vorgegebene Frist jedoch einhalten.		
F6	Die Stadt Gelsenkirchen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen 2017 und 2018 überdurchschnittliche Leistungswerte.		
F7	Die Stadt Gelsenkirchen verwendet im Genehmigungsprozess noch die Papierakte.		

Feststellung		Empfehlung	
	Durch eine Digitalisierung nach Abschluss des Verfahrens kann sie jedoch bereits Lagerraum reduzieren.		
F8	Die Stadt Gelsenkirchen verwendet in der Bauaufsicht bereits zwei Kennzahlen, die insbesondere Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität des Aufgabenfeldes zulassen. Eine Erweiterung durch Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen könnte weitere Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.	E8	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Kennzahlentableau erweitern, um ihre Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen. Hierzu kann sie auch die Kennzahlen der gpaNRW zugrunde legen.
F9	Trotz einer im Einwohnerbezug geringen Personalausstattung kann die Stadt Gelsenkirchen Erfolge bei der Beratungstätigkeit nachweisen.		
F10	Die Stadt Gelsenkirchen führt Bauüberwachungen insbesondere bei komplexen Bauvorhaben durch, um rechtzeitig Verstöße festzustellen. Dies minimiert die Kosten für notwendige Nachbesserungen.		
F11	Neben pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen führt die Stadt Gelsenkirchen auch freiwillige Bauzustandsbesichtigungen durch, um mögliche Gefahrenpotenziale zu minimieren.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1.1	Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt Gelsenkirchen die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen und auch Wechselgelder und Handvorschüsse mit Bestand zum 01. Januar des laufenden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.
		E1.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Ausdrucke der Girokontoauszüge auf das notwendige Maß beschränken. Perspektivisch sollte sie das Verfahren vollständig digitalisiert durchlaufen.
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Niederschlagungslisten, den schriftlichen Regelungen bei privatrechtlichen Forderungen und der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis.	E2.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Niederschlagungslisten zentral führen, damit eine einheitliche Einhaltung der Fristen gewährleistet ist.
		E2.2	Die Stadt sollte die Zuständigkeit der Abteilung Vollstreckung auch bei privatrechtlichen Forderungen in einer Dienstanweisung regeln.
		E2.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig zusätzlich die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen den Forderungen mehr Nachdruck

Feststellung		Empfehlung	
			zu verleihen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen einen vergleichsweise niedrigen Erfüllungsgrad. Es bestehen noch in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten. Teilweise befinden sich diese bereits in der Planung bzw. Umsetzung.	E3.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Mahnsperren schriftlich regeln. Auf die Einrichtung von Dauermahnsperren sollte sie – insbesondere in den Fachdienststellen – verzichten.
		E3.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte, soweit möglich, in der Beitreibung von Forderungen auch ein Telefoninkasso einsetzen.
		E3.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zurückgreifen kann.
		E3.4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, zentralisieren. Die Stellenanteile sollte die Stadt hierzu entsprechend umverteilen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen hat bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet bisher nicht statt.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte sich am Erlass des MHKBG NRW vom 28. Juni 2019 orientieren und in bedeutsamen Produkten Ziele und Kennzahlen implementieren. Die Erreichung der Ziele sollte durch die Kennzahlen messbar sein. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen.
F5	Im Bereich der Digitalisierung ist die Stadt Gelsenkirchen deutlich besser aufgestellt als viele Vergleichskommunen. Durch den elektronischen Rechnungsworkflow erzielt sie Synergieeffekte.		
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.		
F2	Die hohen Aufwendungen je Einzahlung in Gelsenkirchen sind durch den Minimalwert in der Leistungskennzahl begründet. Alle Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.		
F3	Durch entsprechende Maßnahmen hat Gelsenkirchen den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten 2018 im Vergleich zum Vorjahr in Teilbereichen deutlich erhöht. Dennoch liefern die Vergleichskommunen teilweise deutlich bessere Ergebnisse. Der	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch entsprechende Maßnahmen den niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten an den Forderungsarten weiter zu erhöhen.

Feststellung		Empfehlung	
	weitere Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen bleibt abzuwarten.		
F4	Ein niedriger Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich in der Gesamtbeurteilung belastend für die Zahlungsabwicklung aus.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Rücklastschriften analysieren. Mit der daraus gewonnenen Erkenntnis sollte die Stadt den Anteil der Rücklastschriften an den Lastschriften reduzieren.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat im Vergleich viele ungeklärte Einzahlungen. Ungeklärte Einzahlungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden, da die nachträgliche Zuordnung zusätzlichen Aufwand verursacht.	E5	Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig das Alter ungeklärter Einzahlungen und in diesem Zusammenhang auffällige Fachbereiche im Blick halten, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.
Vollstreckung			
F1	Die Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen erreicht einen interkommunal niedrigen Aufwandsdeckungsgrad. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sind höher als in den meisten Vergleichskommunen.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen versendet bisher Vollstreckungsandrohungen, ohne hierfür Gebühren zu erheben.	E2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Nebenforderungen überdenken und Forderungen buchen, sobald sie entstehen.
F3	Trotz nur unterdurchschnittlichen Leistungswerten verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen im Bereich der Vollstreckung niedrige Rückstände.		

→ 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 Gelsenkirchen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	12
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	14
Schlüsselzuweisungen	14
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	15
Personalaufwendungen	15
Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	16
Sonstige ordentliche Aufwendungen	16
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	19
→ Haushaltssteuerung	27
Informationen zur Haushaltssituation	27
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	28
Ermächtigungsübertragungen	31
→ Kommunale Abgaben	34
Beiträge	34
Gebühren	34
Steuern	35
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	37

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Gelsenkirchen, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da sie seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teilnimmt.

Positiv ist, dass es der Stadt Gelsenkirchen in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite deutlich zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2017 weist sie erstmals seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2006 einen Überschuss aus. Auch 2018 schließt die Stadt Gelsenkirchen mit einem positiven Jahresergebnis ab. In den Folgejahren plant sie einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

Handlungsbedarf für die Stadt Gelsenkirchen sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das Eigenkapital der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Dies mit der Zielsetzung, die Eigenkapitalausstattung der Stadt langfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustocken. Die Eigenkapitalausstattung in Gelsenkirchen ist niedrig. Die Stadt verfügt Ende 2018 über eine Ausgleichsrücklage im Eigenkapital von lediglich 37 Mio. Euro. Eine hohe Ausgleichsrücklage ist jedoch wichtig, um über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können. Überschüsse führen zudem zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Die Reinvestitionsbedarfe in die Schulgebäude und das Straßenvermögen sind in Gelsenkirchen hoch. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltssteuerung der Stadt Gelsenkirchen erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung greift die Stadt auf ein funktionierendes Berichtswesen und Controlling zurück. Auch durch hierauf zurückzuführende Maßnahmen hat sie in der Vergangenheit deutliche Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Gelsenkirchen zeigen Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber

weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Gelsenkirchen überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Mit Ermächtigungsübertragungen sollte sie künftig zurückhaltender umgehen, zumal sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 38 Prozent ausschöpft.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Gelsenkirchen nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Ein geringerer von der Stadt zu tragender Öffentlichkeitsanteil im Bereich der Straßenreinigung könnte den Haushalt der Stadt entlasten.

Neben allgemeinen Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt in der Vergangenheit auch von einer Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B Gebrauch gemacht. Bei ausbleibenden weiteren geplanten Konsolidierungserfolgen besteht bei dieser Ertragsposition noch weiteres Potenzial.

→ 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
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

Den Jahresabschluss 2018 hat die gpaNRW in der zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Entwurfsfassung berücksichtigt. Eine Angleichung sämtlicher Daten an den im Dezember 2019 vom Rat beschlossenen Jahresabschluss 2018 war aufgrund des Prüfungsfortschritts nicht mehr möglich.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Gelsenkirchen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-70.389	-65.813	-27.748	-22.397	37.966	16.424
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	32.246	37.259
Allgemeine Rücklage	183.083	113.751	84.711	61.553	64.492	74.517
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	27,1	35,9	24,4	26,4	keine Verringerung	

Das vorstehende Jahresergebnis 2018 beruht auf der Entwurfsfassung des Jahresabschlusses 2018. Dieses bezieht die gpaNRW im Folgenden in ihre Analysen ein. Im Dezember 2019 hat der Rat der Stadt Gelsenkirchen den Jahresabschluss 2018 mit einem abweichenden Ergebnis von rund 15,7 Mio. Euro festgestellt. Danach weist die Stadt Gelsenkirchen zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 106 Mio. Euro aus. Hiervon entfallen rund 35 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage und 71 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	1.563	1.918	1.783	1.777
Ausgleichsrücklage	37.259	37.259	37.259	37.259
Allgemeine Rücklage	76.080	77.998	79.781	81.558

Die ab 2019 geplanten Ergebnisse sind ausschließlich positiv. Die Stadt Gelsenkirchen würde demnach das Konsolidierungs- bzw. Stärkungspaktziel erreichen. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresabschlüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde.

Die veränderte Zuführungsmöglichkeit hat die gpaNRW in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt. Die geplanten Überschüsse führen hier nicht zu einer Erhöhung der Ausgleichsrücklage, da die allgemeine Rücklage noch keine drei Prozent der Bilanzsumme erreicht.

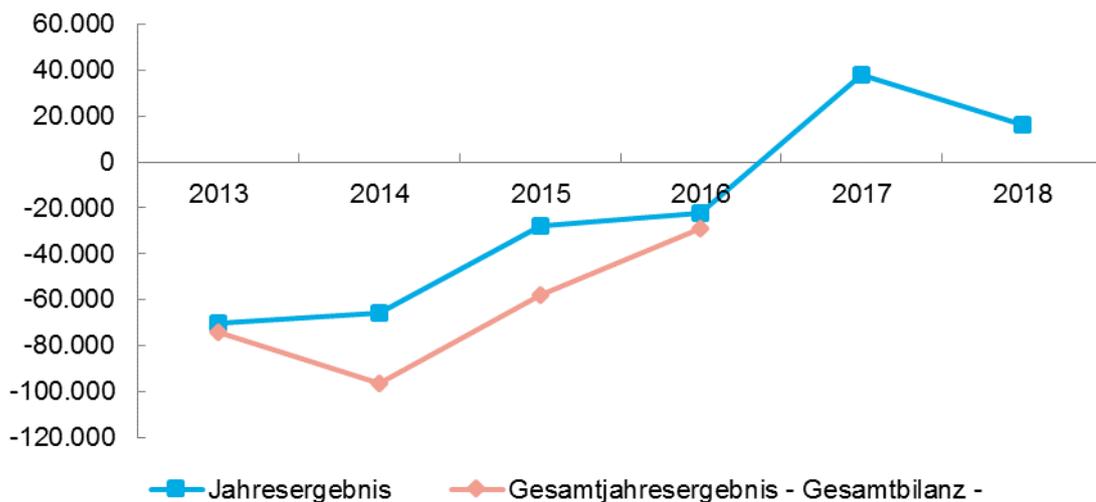
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

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.

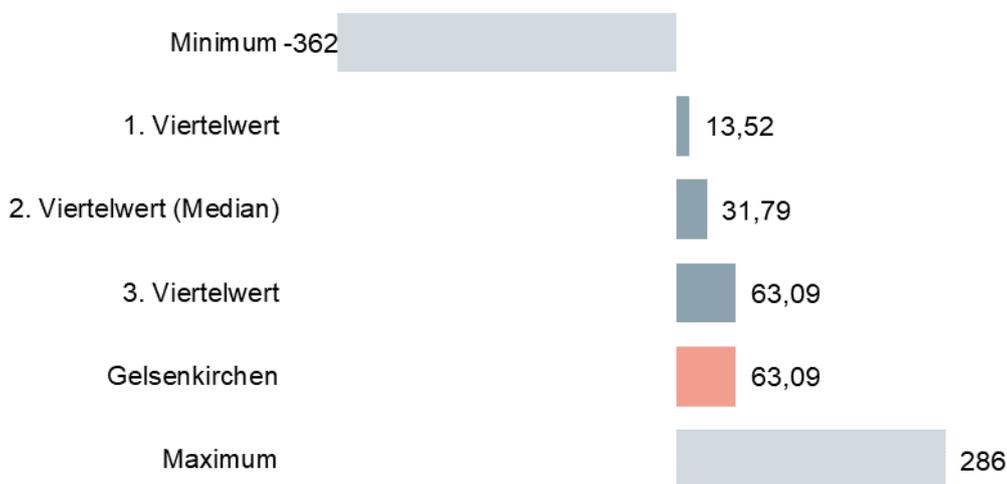
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Im Betrachtungszeitraum haben sich sowohl das Jahresergebnis als auch das Gesamtjahresergebnis der **Stadt Gelsenkirchen** positiv entwickelt. Die Ergebnisse 2013 mit rund minus 70 Mio. Euro bzw. 2014 mit rund minus 96 Mio. Euro stellen die schlechtesten Werte in

der Zeitreihe dar. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt dazu geführt, dass sich diese Werte bis 2018 bzw. 2016 deutlich verbessert haben. Das Gesamtergebnis beläuft sich 2016 auf rund minus 29 Mio. Euro, während der Kernhaushalt der Stadt 2018 einen Jahresüberschuss von rund 16 Mio. Euro ausweist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Ergebnis in diesem Jahr ohne die Konsolidierungshilfe des Landes von rund 30 Mio. Euro negativ gewesen wäre. Der Gesamtabschluss 2016 stellt sich gegenüber dem Kernhaushalt der Stadt (minus 22,4 Mio. Euro) schlechter dar. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht demnach in diesem Jahr nicht aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies widerspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

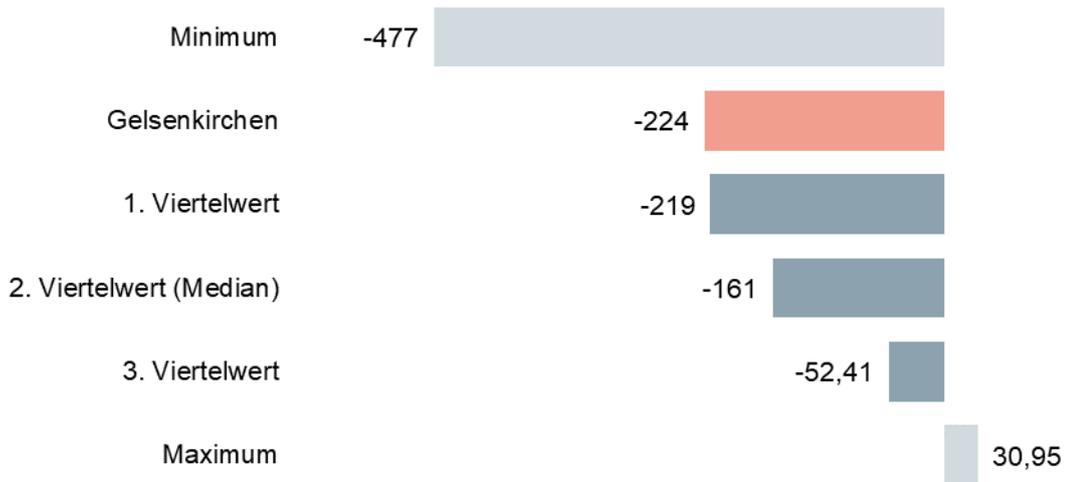


Das mit rund 16 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass die Stadt Gelsenkirchen bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert bildet. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
145	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse 2015 je Einwohner stellt sich die Situation für die Stadt Gelsenkirchen deutlich schlechter dar. Hier liegt die Stadt mit ihrem Wert unter dem ersten Viertelwert und gehört somit zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den schlechteren Jahresergebnissen.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung der Fehlbetragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

Fehlbetragsquote in Prozent Gelsenkirchen

2013	2014	2015	2016	2017	2018
27,14	35,94	24,39	26,43	positives Ergebnis	

Der durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommene Eigenkapitalanteil war 2014 mit nahezu 36 Prozent am höchsten. 2017 weist die Stadt ein positives Jahresergebnis aus. Sie hat es in diesem Jahr somit geschafft, ihr Eigenkapital nicht zur Deckung eines Fehlbetrages

¹ Die Stadt Gelsenkirchen verfügt bereits über einen bestätigten Gesamtabschluss 2016. Für dieses Jahr liegen jedoch noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Aus diesem Grund beziehen sich die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen in diesem Bericht auf das Haushaltsjahr 2015. Darüber hinaus vorliegende Werte werden gegebenenfalls separat dargestellt.

in Anspruch nehmen zu müssen. Stattdessen war sie in der Lage, ihr Eigenkapital zu erhöhen. Ihrer Ausgleichsrücklage hat sie einen Betrag von rund 32 Mio. Euro und der allgemeinen Rücklage einen Betrag von rund drei Mio. Euro zuführen können. Diese positive Entwicklung hat die Stadt Gelsenkirchen auch 2018 fortsetzen können. Das Eigenkapital der Stadt steigt in diesem Jahr voraussichtlich um weitere rund 15 Mio. Euro an.

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. Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse können zudem schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe 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 beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Jahresergebnis	16.424
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	612.208
Bereinigungen Sondereffekte	-24.933
= bereinigtes Jahresergebnis	-570.851
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	508.741
= strukturelles Ergebnis	-62.110

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt die gpaNRW ebenfalls, jedoch erfolgt in der obigen Darstellung keine Hinzurechnung eines Durchschnittswertes. Grund hierfür ist die lediglich vorübergehende Zahlung der Konsolidierungshilfe. Die Stadt muss die Konsolidierungshilfe daher durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Das „strukturelle Ergebnis“ enthält somit nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 29,9 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf minus 32,2 Mio. Euro.

Wir haben neben der Konsolidierungshilfe insbesondere folgenden Sondereffekt bereinigt:

- Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen von 25 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Gelsenkirchen 2013 bis 2016 höhere Fehlbeträge, 2017 einen geringeren Überschuss und 2018 ebenfalls einen Fehlbetrag ausweisen müssen.

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 72 Mio. verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2012 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus 134 Mio. Euro ermittelt. Die zwischenzeitlich umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben zu dieser Verbesserung beigetragen.

Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt. Das liegt daran, dass die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs profitieren. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Gelsenkirchen deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Gewerbesteuer der Jahre 2014 bis 2018 rund 32 Mio. Euro niedriger als der Gewerbesteuerertrag von rund 130 Mio. Euro, den die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um rund 42 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2018.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob das „strukturelle Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die gpaNRW sieht die Stadt Gelsenkirchen, Stand Jahresabschluss 2018, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Das bedeutet, dass die Stadt im Falle eines konjunkturellen Abschwungs und zurückgehender Steuererträge mit negativen Jahresergebnissen rechnen müsste.

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

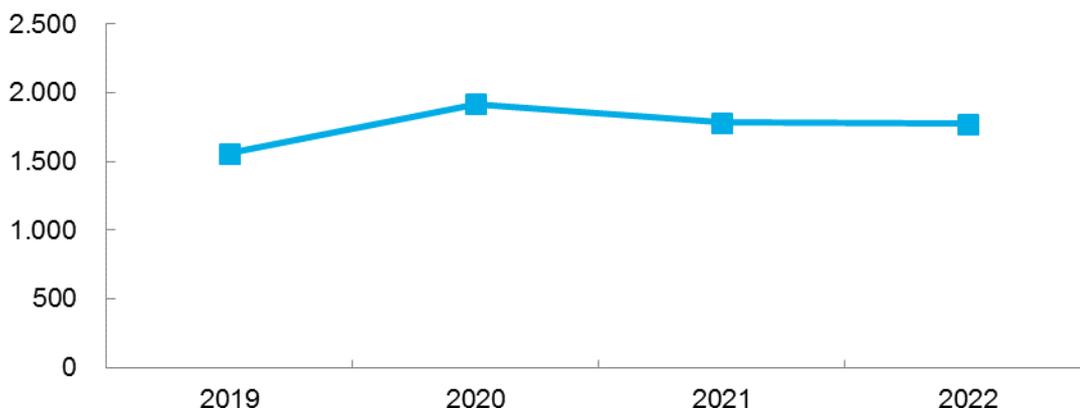
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.

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 Gelsenkirchen** plant ausschließlich positive Jahresergebnisse. 2019 und 2020 erfolgt dies unter Einbeziehung der abnehmenden Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 plant die Stadt für 2022 mit einem Überschuss von 1,8 Mio. Euro. Aufgrund des niedrigen Überschusses können bereits geringe Abweichungen den Haushaltsausgleich gefährden

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

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

	2018 *(Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	87.982 (81.295)	106.770	18.788 (25.475)	5,0 (7,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	20.250	22.390	2.140	2,5
Schlüsselzuweisungen vom Land	370.370 (324.729)	384.110	13.739 (59.381)	0,9 (4,3)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	122.926	148.257	25.330	4,8
Übrige Erträge	459.438	459.006	-432	0,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	194.815	188.316	-6.499	-0,8
Gewerbsteuerumlage	11.343 (7.438)	7.290	-4.053 (-148)	-10,5 (-0,5)
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	16.596 (8.310)	0	-16.596 (-8.310)	-100,0 (-100,0)

	2018 *(Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Än- derung in Pro- zent
Sonstige ordentliche Aufwendungen	81.663	52.586	-29.077	-10,4
Übrige Aufwendungen	773.517	870.563	97.046	3,0

*Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 für die schwankungsanfälligen Positionen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken 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. Allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Chancen unterscheiden wir analog.

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

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hat die Stadt für 2019 mit insgesamt 112,7 Mio. Euro veranschlagt. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. Die Ansätze für die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer hat die Stadt auf der Grundlage des für 2018 erwarteten Rechnungsergebnisses und der Orientierungsdaten des Landes berechnet. In den Folgejahren erfolgt die Fortschreibung in Anlehnung an die Orientierungsdaten.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Gelsenkirchen plant für 2019 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2019. Die Fortschreibung für 2020 erfolgt auch hier in Anlehnung an die Orientierungsdaten. Die Stadt plant in diesem Jahr mit Schlüsselzuweisungen von 346,7 Mio. Euro. Die Ergebnisse der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 prognostizieren für Gelsenkirchen Zuweisungen von 382 Mio. Euro. Die weitere Planung berücksichtigt bis 2022 eine moderate Steigerung auf 384,1 Mio. Euro. Dieser Anstieg von rund 10,8 Prozent gegenüber 2020 liegt unterhalb der lt. Orientierungsdaten prognostizierten Steigerung.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte der Stadt Gelsenkirchen sind von 2006 bis 2018 um rund 28 Mio. Euro bzw. 29,5 Prozent angestiegen. Allein von 2018 bis 2022 plant die Stadt mit einem Anstieg um rund 25 Mio. Euro bzw. 20,6 Prozent. Die Stadt kalkuliert demnach im Vergleich mit einer überdurchschnittlich hohen Verbesserung bei dieser Ertragsposition.

Bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten der Stadt Gelsenkirchen handelt es sich in erster Linie um Abwasserbeseitigungsgebühren, Gebühren für die Abfallentsorgung, Straßenreinigungsgebühren und Gebühren für Grabstellen. Diese Gebühren werden von der Stadt vereinnahmt und an ihre eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen weitergeleitet.

Das tatsächliche Ergebnis 2018 liegt mit 123 Mio. Euro um rund fünf Mio. Euro unter dem geplanten Haushaltsansatz. Bei Erreichen des Haushaltsansatzes wäre der ausgewiesene Anstieg bis 2022 mit dann plus rund 20 Mio. Euro bzw. 15,7 Prozent entsprechend geringer ausgefallen.

Das gegenüber der Planung schlechtere Ergebnis ist jedoch bedingt durch einen erheblichen Personalausfall bei der Feuerwehr. Hierdurch sind Rückstände bei der Berechnung und Einziehung von Gebühren für den Rettungsdienst in Höhe von rund fünf Mio. Euro entstanden. Nach einer zwischenzeitlich erfolgten Personalaufstockung werden die Gebührenrechnungen derzeit aufgearbeitet. Hierdurch wird die Stadt 2019 deutlich höhere Leistungsentgelte als in diesem Jahr geplant erzielen.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW daher in der Position der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte nicht.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigerungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen) sowie die im HSP festgelegten Maßnahmen. Die Personalaufwendungen 2019 hat die Stadt auf der Basis einer Prognose des 2018 zu erwartenden Aufwands ermittelt und die bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt. Für die Folgejahre hat sie den Personalaufwand entsprechend der Orientierungsdaten mit einer Erhöhung um ein Prozent fortgeschrieben. Die Zielwerte der Orientierungsdaten sind nur unter Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen. Auch aus diesem Grund erfolgt in Gelsenkirchen aktuell eine Optimierung und Weiterentwicklung des gesamtstädtischen Personalmanagements und des Personalentwicklungskonzeptes. Nur durch die konsequente Umsetzung eines solchen Konzeptes wird es der Stadt möglich sein, ihre Personalaufwendungen im geplanten Umfang zu realisieren.

Die Personalaufwendungen 2022 nehmen im Vergleich zu 2018 trotz der eingeplanten Steigerungen um rund 6,5 Mio. Euro ab. 2018 weist die Stadt Personalaufwendungen von rund 195 Mio. Euro aus. Der Mehraufwand in diesem Jahr ist jedoch auf eine erhöhte Bildung von Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Diese wurde einmalig notwendig aufgrund neuer Sterbetafeln zur Bewertung von Pensionsverpflichtungen.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Risiken in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen der Stadt bei entsprechender Umsetzung des optimierten und weiterentwickelten Personalentwicklungskonzeptes.

Gewerbsteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Die Planwerte der Stadt Gelsenkirchen stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 läuft diese Regelung aus. Die Stadt Gelsenkirchen berücksichtigt den Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Durch das Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit vom 20. Dezember 2018 wurde der nach § 6 Absatz 5 GFRG zu leistende Erhöhungsbetrag vorzeitig bereits für 2019 abgeschafft. Dieser Betrag ist in den Planungen der Stadt Gelsenkirchen für 2019 noch enthalten. Für die noch ausstehenden Abrechnungen der Einheitslasten der Jahre 2018 und 2019 hat die Stadt insgesamt drei Mio. Euro eingeplant. Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Haushaltsplanung nicht ein.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen erwartet die Stadt Gelsenkirchen 2022 einen Rückgang um rund 29 Mio. Euro bzw. durchschnittlich jährlich 10,4 Prozent. Im Zeitraum 2001 bis 2017 liegen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen bei durchschnittlich rund 51 Mio. Euro. Dies entspricht auch in etwa den für 2022 eingeplanten Haushaltsansatz. Das Ergebnis 2018 ist geprägt von Rücklagenzuführungen, insbesondere der bereits als Sonderdefekt thematisierten Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen von 25 Mio. Euro. Aufgrund dieser Rückstellungsbildungen ergibt sich der große Unterschied zwischen 2018 und der mittelfristigen Planung. Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt Gelsenkirchen daher bei dieser Haushaltsposition nicht ein.

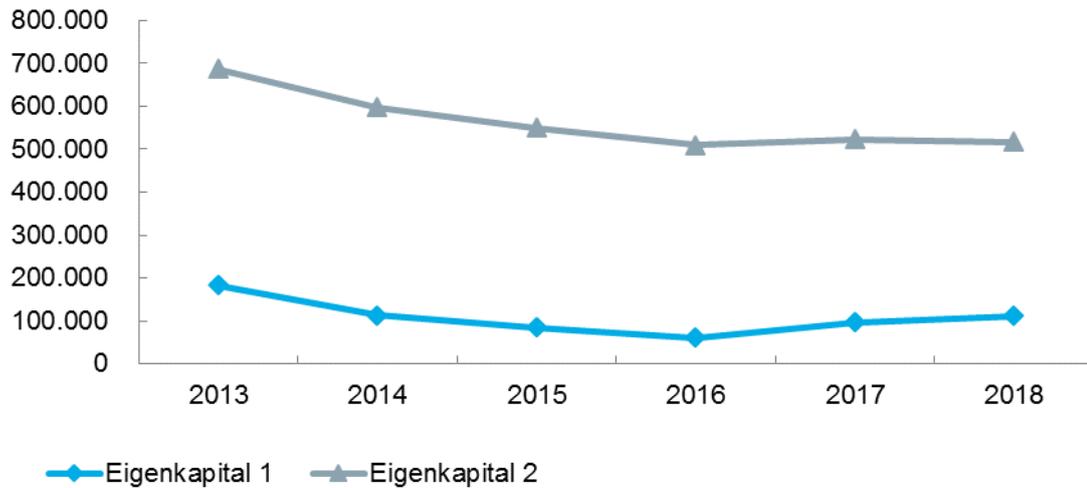
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 112 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sieben Mio. Euro steigen.

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

Eigenkapital in Tausend Euro



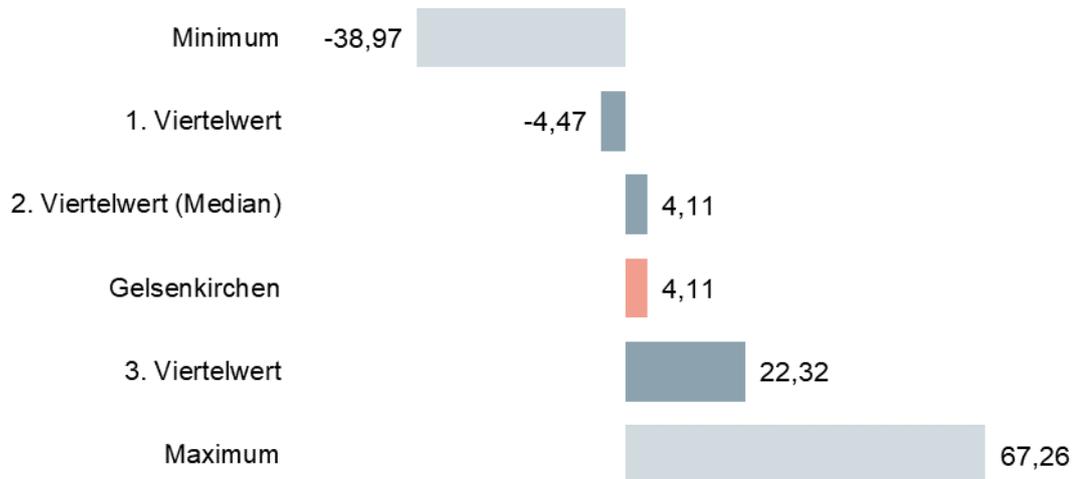
Das Eigenkapital der **Stadt Gelsenkirchen** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2013 bis 2018) rückläufig und nimmt um insgesamt rund 71,3 Mio. Euro ab (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Gelsenkirchen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Eine Überschuldung liegt somit nicht vor. Dennoch hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 824 Mio. Euro auf 112 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 verringert. Die Stadt Gelsenkirchen hat ihrer Ausgleichsrücklage 2017 und 2018 einen Betrag von insgesamt rund 37 Mio. Euro zuführen können. Allerdings hat sie ihre allgemeine Rücklage im Eckjahresvergleich (2013 bis 2018) um rund 59 Prozent verringert.

Der dauerhafte Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Ziel der Stadt muss es sein, das Eigenkapital langfristig weiter aufzubauen. Über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage könnte die Stadt den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

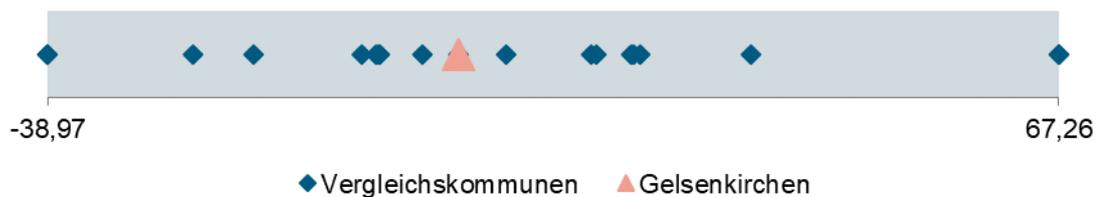
Sollte die Stadt die von ihr mittelfristig geplanten positiven Jahresergebnisse nicht erreichen und weiteres Eigenkapital verzehren müssen, wäre eine Überschuldung mittel- bis langfristig nicht auszuschließen.

Aktuell stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



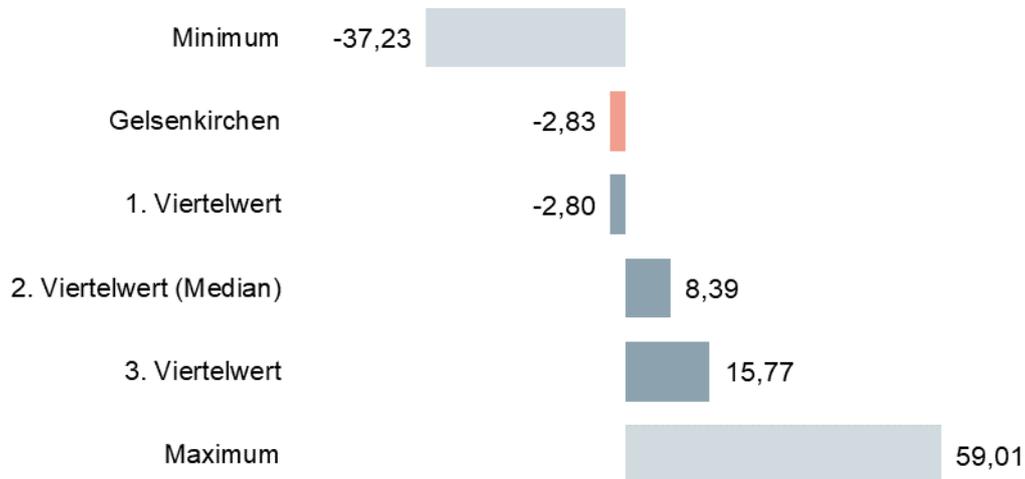
2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,69	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Stadt Gelsenkirchen erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 4,11 Prozent den Medianwert bildet. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015



Die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2015 negativ dar und liegt mit minus 2,83 Prozent unter dem ersten Viertelwert. Hier erreichen demnach mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Gelsenkirchen sind einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich geringer als in vielen anderen kreisfreien Städten. Dringend erforderliche Investitionen in die Schulgebäude und das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig jedoch in hohem Umfang belasten.

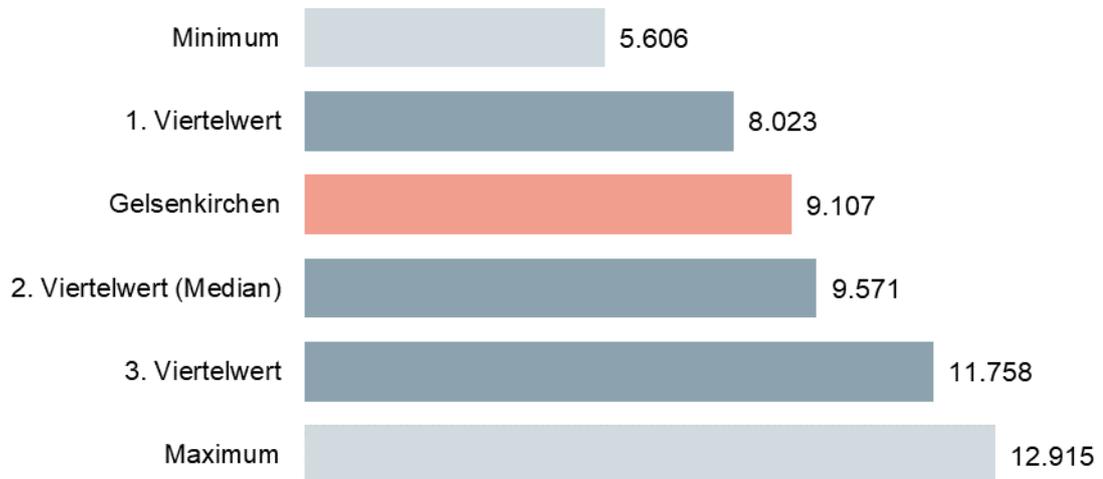
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft einer Kommune.

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

Grundzahl	2013	2014	2015	2016
Sonderposten für den Gebührenaussgleich - Gesamtbilanz -	10.515	10.965	13.105	15.415
Rückstellungen - Gesamtbilanz -	554.829	571.822	579.267	589.573
Verbindlichkeiten - Gesamtbilanz -	1.705.018	1.760.390	1.754.023	1.877.745

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

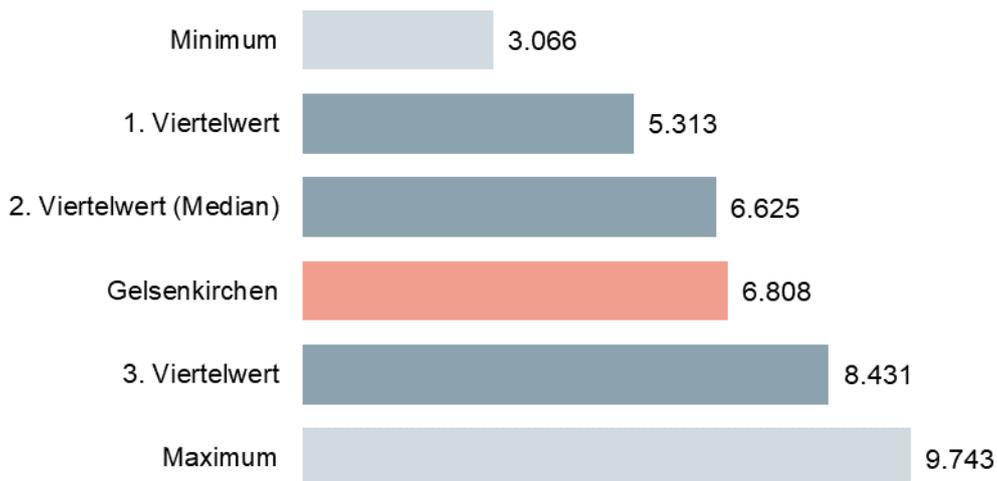
Sowohl die Verbindlichkeiten der **Stadt Gelsenkirchen** (Konzern) als auch die Rückstellungen entwickeln sich im Eckjahresvergleich (2013 bis 2016) steigend. Während die Steigerung bei den Verbindlichkeiten in erster Linie auf einen Anstieg bei den Liquiditätskrediten zurückzuführen ist, sind es bei den Rückstellungen die um rund 35 Mio. Euro erhöhten Pensionsrückstellungen. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Gelsenkirchen lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Gelsenkirchen vergleichsweise geringe Gesamtschulden je Einwohner aus. Ursächlich dafür ist insbesondere die Veräußerung von kommunalem Vermögen zur Reduzierung der Liquiditätskredite. Diese hatte Anfang der 2000er Jahre eine Niveauverschiebung der Schulden in einer Größenordnung von rund 380 Mio. Euro zur Folge.

Verbindlichkeiten

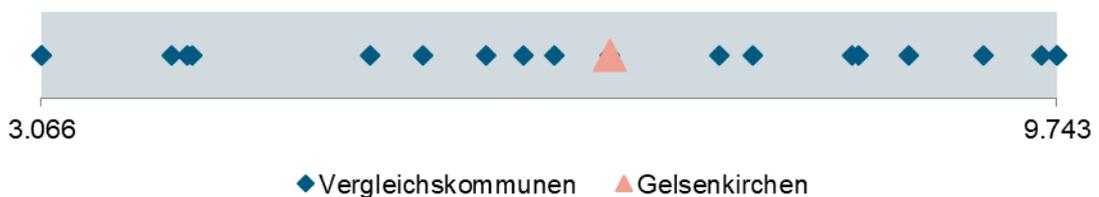
Verbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	1.705.018	1.760.390	1.754.023	1.877.745	./.	./.
davon Investitionskredite	820.698	818.126	808.333	842.441	./.	./.
davon Liquiditätskredite	728.632	795.873	784.425	810.509	./.	./.
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Gelsenkirchen						
Verbindlichkeiten	1.282.168	1.367.401	1.366.756	1.521.407	1.456.457	1.484.060
davon Investitionskredite	394.739	419.908	422.081	479.279	487.485	543.026
davon Liquiditätskredite	726.809	793.094	783.389	809.500	710.500	673.000

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Gelsenkirchen belaufen sich 2015 auf 6.808 Euro je Einwohner. Bei 18 Vergleichskommunen liegt die Stadt mit diesem Betrag über dem Medianwert. Hiervon entfallen 5.305 Euro je Einwohner auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser

Wert liegt ebenfalls über dem Medianwert. Die Belastung durch den Gesamthaushalt bzw. die einzubeziehenden Beteiligungen ändert demnach nicht die Positionierung der Stadt im Vergleich.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich seit 2013 bis 2016 steigend entwickelt. 2016 weist die Stadt im Zeitverlauf seit 2010 den höchsten Stand ihrer Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten aus. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich bis 2015 eine zurückgehende Entwicklung. 2016 erreichen die Investitionskredite allerdings den Höchststand im Betrachtungszeitraum. Dem Konzern Stadt ist es aufgrund der Haushaltssituation nicht gelungen, seine Verbindlichkeiten zu reduzieren. Diese erreichen Ende 2016 den Höchstwert im Zeitverlauf seit 2010. Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2015 bildet die Stadt den Medianwert. 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach geringere Verbindlichkeiten je Einwohner aus.

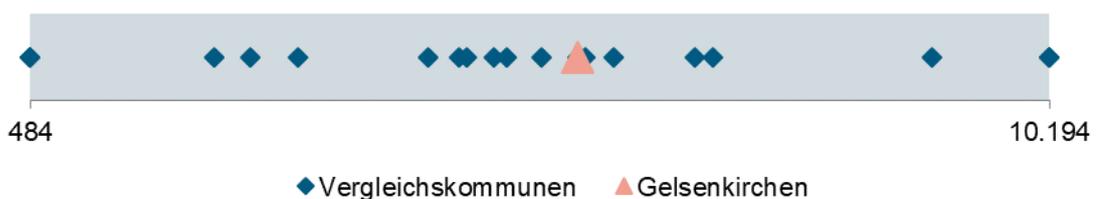
Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten 2016 rund 1,9 Mrd. Euro. Hiervon entfallen rund 1,5 Mrd. Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dies entspricht rund 168 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Gelsenkirchen auf rund 1,5 Mrd. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
5.701	484	4.270	5.030	6.047	10.194

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



Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	35.093	36.357	34.001	34.022
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28.477	-34.857	-35.022	-29.916
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	6.616	1.500	-1.021	4.106
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.600	15.080	12.240	9.029
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	16.216	16.580	11.219	13.135

Die Stadt Gelsenkirchen plant 2019 bis 2022 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt 2021 zur anteiligen und in den übrigen Jahren zur vollständigen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. Mit Ausnahme von 2021 verfügt sie in den übrigen Jahren zusätzlich über darüberhinausgehende Mittel zur Senkung bestehender Verbindlichkeiten. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird dadurch im mittelfristigen Planungszeitraum insgesamt nicht verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	486.442	502.929	511.954	522.073	535.330	568.002
Sonstige Rückstellungen	34.228	32.933	33.507	36.402	56.365	85.851
Summe der Rückstellungen	520.669	535.862	545.461	558.476	591.695	653.853

Die Stadt Gelsenkirchen hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2018 rund 2,4 Mio. Euro Fondsvermögen (Versorgungsfonds WVK) bei der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse. Weitere Finanzanlagen wurden nicht erworben. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und möglicherweise Kredittitel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt in erster Linie Rückstellungen für Steuerverbindlichkeiten, Altersteilzeit und ausstehende Rechnungen. Den Rückstellungen für

Steuerverbindlichkeiten hat die Stadt 2018 einen Betrag von 25 Mio. Euro zugeführt. Wie bereits im Berichtsabschnitt „Ist-Ergebnisse“ ausgeführt hat die gpaNRW diese Zuführung als Sondereffekt bei der Modellrechnung zum „strukturellen Ergebnis“ berücksichtigt.

Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von Sachanlagen hat die Stadt nicht gebildet. Der laufende Instandhaltungsbedarf wird regelmäßig aus den hierfür zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln bestritten.

Die seit 2013 erfolgten Rückstellungszuführungen, insbesondere die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, belasten den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen im Durchschnitt mit jährlich rund 27 Mio. Euro.

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 Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen. Der dort für Verkehrsflächen ermittelte Anlagenabnutzungsgrad entspricht mit 58,60 Prozent annähernd dem nach der Anlagenbuchhaltung ermittelten Wert für das Straßenvermögen. Bezüglich des tatsächlichen Zustands der Verkehrsflächen wird auf den entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Anlagenabnutzungsgrade

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Gelsenkirchen in Jahren	Durchschnittliche RND Gelsenkirchen in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	60	16	73,34	192.652
Übrige Gebäude	40	24	40,00	213.531
Straßen	50	23	54,00	376.333
Abwasserkanäle	100	56	44,00	6.805

Die Anlagenabnutzungsgrade der städtischen Gebäude, ohne Schulgebäude, erreichen in der **Stadt Gelsenkirchen** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mit 40 Prozent nicht die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Bei den Schulgebäuden erreicht der Anlagenabnutzungsgrad nahezu drei Viertel der Gesamtnutzungsdauer. Hier werden bereits rund 48,2 Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2017 nach Ablauf von zehn Jahren vollständig abgenutzt sein. Nach Ablauf von 20 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 101 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 53 Prozent. Bei den übrigen Gebäuden belaufen sich diese Werte auf rund 19,4 Mio. Euro und rund 56,0 Mio. Euro, was einem Anteil von 26 Prozent entspricht.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Gelsenkirchen gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer gut die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 35,8 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert bereits auf rund 114 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 30 Prozent.

Dringend erforderliche Investitionen, insbesondere in Schulgebäude und in das Straßenvermögen, werden den Haushalt der Stadt auch künftig in hohem Umfang belasten. Dieser Umstand erschwert einen Schuldenabbau ebenso wie die Realisierung künftiger Zahlungsverpflichtungen aus gebildeten Rückstellungen.

Bei den Abwasserkanälen ist im Durchschnitt noch nicht die Hälfte der angesetzten Gesamtnutzungsdauer erreicht. In einem Umfang von lediglich rund 752.000 Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Abwasserkanäle in den nächsten 50 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Abwasserkanäle von rund elf Prozent. Der Großteil des Kanalvermögens wird somit erst im Zeitraum ab 50 Jahren vollständig abgenutzt sein.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Gelsenkirchen 172 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position Anlagen im Bau bilanziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position Anlagen im Bau umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2006 bis 2018.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Gelsenkirchen wie folgt dar:

- Bebaute Grundstücke insgesamt 89 Prozent,
- Schulen 45 Prozent,
- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen 36 Prozent,
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 29 Prozent.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Gelsenkirchen plant 2019 bis 2022 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 245 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 53 Mio. Euro auf Maßnahmen an Verkehrsanlagen und -einrichtungen sowie 78 Mio. Euro auf Hochbaumaßnahmen, 50 Mio. Euro davon auf den Neubau einer Sekundarschule.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt auf rund 311 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr.

→ Haushaltssteuerung

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

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt allerdings nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabschlusses 2016. Die Stadt Gelsenkirchen gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2016 vorlegen konnten.

→ Feststellung

Der Stadt Gelsenkirchen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien wird hierüber regelmäßig berichtet. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster zudem regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.

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.

Der Rat der **Stadt Gelsenkirchen** hat den Haushalt 2019 am 13. Dezember 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nahezu fristgerecht bei der Bezirksregierung Münster anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat sie 2018 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann

sie somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den elf kreisfreien Städten, die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes einen Gesamtabschluss 2016 vorlegen konnten. Den Entwurf des Gesamtabschlusses 2016 hat die Stadt allerdings erst im November 2018 aufgestellt. Der Oberbürgermeister hat den Entwurf zudem erst im Dezember 2018 dem Rat zugeleitet. Die Bestätigung durch den Rat erfolgte im Juli 2019. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Im Rahmen eines Finanzcontrollings erstellt die Stadt Gelsenkirchen jährlich drei Berichte für den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien. Die Erstellung der Berichte erfolgt zentral durch die Stadtkämmerei für den Verwaltungsvorstand und dezentral für die politischen Gremien. Dem Haupt- und Finanzausschuss wird dabei jeweils zum 30. Juni und 30. September eines Jahres, dem Rat einmal zum Jahresende berichtet.

Die Berichte enthalten Informationen über

- die Entwicklung von Erträgen und Aufwendungen,
- das Erreichen von Zielen,
- Kennzahlen und
- Investitionsmaßnahmen.

Zum Ende des Planungszeitraums stellt die Stadt Plan- und Prognosewerte gegenüber.

Die Dienststellen der Stadt nutzen die Finanzberichte zur unterjährigen Steuerung. Gremienbeschlüsse aufgrund der Berichte sind dagegen nach Aussage der Stadt bisher nicht erfolgt.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse

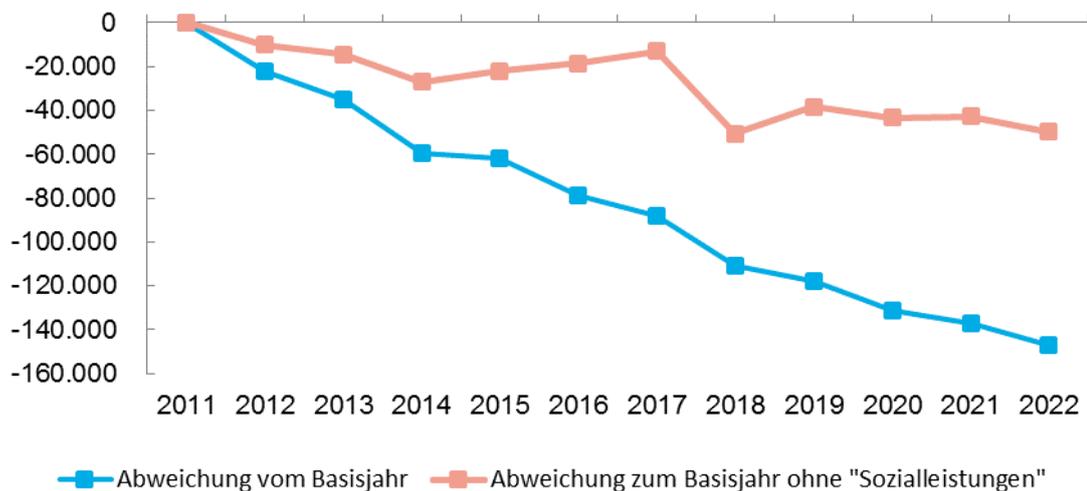
wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Gelsenkirchen**

- Rückstellungen für Gewerbesteuerzahlungen,
- die Anpassung von Festwerten und
- sonstige ordentliche Erträge und Aufwendungen.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in den Tabellen 11 bis 13 dar.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt einen negativen Verlauf. Von 2011 bis 2018 verschlechtern sich diese um rund 111 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2011 kontinuierlich. 2018 ist das Jahresergebnis rund 150 Mio. Euro besser als sieben Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 100 Mio. Euro bzw. rund 31,7 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 5,2 Mio. Euro),
- Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 21,8 Mio. Euro),

- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 62,8 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 12,9 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 245 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 31,2 Prozent ist allerdings etwas geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 121 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 54,9 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 32,1 Mio. Euro).

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einer nachhaltigen Entlastung der Haushaltswirtschaft geführt. Am Trend der bereinigten Jahresergebnisse lässt sich die positive Entwicklung allerdings nicht ablesen. 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 das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 314 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Landschaftsumlage: 90,9 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 98,9 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 124,5 Mio. Euro

Nach einer zunächst positiven Entwicklung von 2014 bis 2017 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis 2018 auch ohne „Sozialleistungen“. In diesem Jahr ist es rund 50,8 Mio. Euro niedriger als im Basisjahr 2011. Die Konsolidierungserfolge werden aufgrund negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen im Steuerungstrend nur eingeschränkt sichtbar. Dazu tragen insbesondere folgende Entwicklungen bei:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind 2018 rund 31 Prozent (rund 54,9 Mio. Euro) höher als sieben Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,4 Prozent.
- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen um rund 32,1 Mio. Euro. Dies bedeutet eine durchschnittliche jährliche Zunahme von 2,4 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.

Ab 2019 sinkt die Trendkurve mit Sozialleistungen kontinuierlich. Dies gilt nicht für die Kurve ohne Sozialleistungen. Die Stadt Gelsenkirchen kann das Niveau von 2018 in den Folgejahren bis 2022 verbessern. Konsolidierungsmaßnahmen wirken somit in diesem Zeitraum weiteren (geplanten) Aufwandssteigerungen entgegen.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 38 Prozent aus. 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.

In der folgenden Tabelle stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Gelsenkirchen** im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	835.735	873.081	905.130	974.989	994.597
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	16.306	13.928	11.970	17.517	21.682
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	1,95	1,60	1,32	1,80	2,18
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	852.041	887.009	917.100	992.506	1.016.279
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	840.428	873.526	902.853	953.897	1.004.606
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,64	98,48	98,45	96,11	98,85

Die Stadt Gelsenkirchen hat ihre ordentlichen Aufwendungen in allen betrachteten Jahren in ausreichender Höhe veranschlagt.

In den Jahren 2013 bis 2017 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 16 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um knapp zwei Prozent erhöht. Im interkommunalen Vergleich überträgt die Stadt konsumtive Aufwandsermächtigungen in einem überdurchschnittlichen Umfang.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2017“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

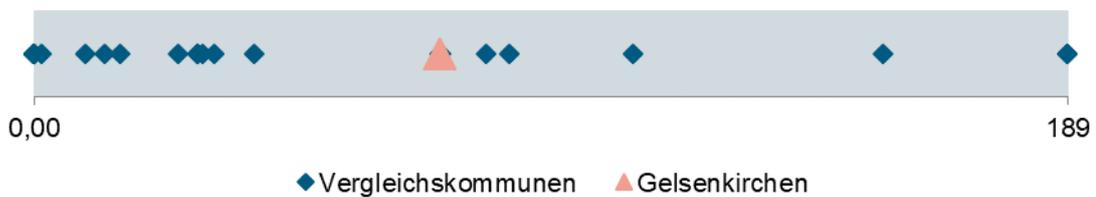
Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 kreisfreien Städten. Nur zwei Kommunen haben im Vergleichsjahr mehr Aufwendungsermächtigungen übertragen als Gelsenkirchen.

Konsumtive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in einem leicht höheren Umfang. In den Jahren 2013 bis 2017 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 17 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um durchschnittlich ebenfalls knapp zwei Prozent erhöht.

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



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	44.461	44.077	50.384	58.896	83.404
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	50.278	40.659	45.939	53.839	63.999
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	113	92,25	91,18	91,41	76,73
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	94.739	84.736	96.323	112.735	147.403
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	45.902	32.646	33.552	45.282	43.317
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	48,45	38,53	34,83	40,17	29,39

In den Jahren 2013 bis 2017 hat die Stadt Gelsenkirchen investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 51 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 21 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch. Knapp 75 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Gelsenkirchen in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 38 Prozent aus.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt sowohl für den konsumtiven als auch für den investiven Bereich über grundsätzliche Regelungen, wie mit Ermächtigungsübertragungen umgegangen werden soll. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie verbindlich geregelt.

→ 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.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.

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

Bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte intensiv analysiert.

Die **Stadt Gelsenkirchen** legt in allen Bereichen einen Kalkulationszeitraum von einem Jahr zugrunde. Die Abschreibungen erfolgen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Kalkulation der Gebühren bezieht die Stadt zudem kalkulatorische Zinsen ein. Bei der Verzinsung des Anlagekapitals legt die Stadt differenzierte Zinssätze für bewegliches und unbewegliches Vermögen zu Grunde. Vorhandenes Abzugskapital berücksichtigt die Stadt im Gleichklang mit den Restwerten jährlich reduziert.

Von den Gesamtkosten der Straßenreinigung entfallen 19 Prozent auf den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil. Dies entspricht nach Aussage der Stadt den örtlichen Verhältnissen und 2018 einem Betrag von rund 1,9 Mio. Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil würde den Haushalt der Stadt entlasten.

Die Stadt Gelsenkirchen arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabebereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den

kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt sie bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

Weitere Anhaltspunkte, die eine erneute eingehende Betrachtung erforderlich machen, haben sich nicht ergeben. Auf eine lediglich wiederholende Darstellung wird verzichtet. Die Friedhofsgebühren werden im Berichtsteil „Friedhofswesen“ thematisiert.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere die Grundsteuer B bietet jedoch bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.

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.

Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Gelsenkirchen	Kreisfreie Städte mit 150.000 bis unter 300.000 Einwohnern	Stärkungspakt-kommunen (kreisfreie Städte)	Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze (2019)
Grundsteuer A	273	261	273	278	217 (223)
Grundsteuer B	545	646	678	568	429 (443)
Gewerbsteuer	480	497	500	455	417 (418)

2014 hat die Stadt Gelsenkirchen den Hebesatz der Grundsteuer B von 538 Punkte auf 545 Punkte erhöht. Mit der Haushaltssatzung 2019 hat sie die Realsteuerhebesätze wie folgt festgesetzt:

- Grundsteuer A mit 337,50 v.H.
- Grundsteuer B mit 675,00 v.H.
- Gewerbesteuer unverändert mit 480,00 v.H.

Mit diesen Hebesätzen für die Grundsteuern liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich über den Durchschnittswerten der kreisfreien Städte gleicher Größenklasse. Bei der Gewerbesteuer liegt sie im Vergleich zu den kreisfreien Städten darunter, jedoch im Regierungsbezirk ebenfalls deutlich darüber. Der Haushaltssanierungsplan sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2017 im interkommunalen Vergleich

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
143	143	200	214	235	292	23

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2018 im interkommunalen Vergleich

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
144	144	208	229	240	306	17

Bei den Erträgen aus der Grundsteuer B je Einwohner stellt die Stadt Gelsenkirchen jedoch den Minimalwert unter den Vergleichskommunen (kreisfreie Städte). Auch unter Berücksichtigung des ab 2019 maßgeblichen Hebesatzes von 675 liegt die Stadt mit dann 177 Euro je Einwohner unter dem ersten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen demnach auch weiterhin höhere Erträge aus der Grundsteuer B. Weitere moderate Erhöhungen wären demnach auch weiterhin mögliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte mittel- bis langfristig weitere Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass die in der Ergebnisplanung prognostizierten Überschüsse nicht eintreten und anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Gelsenkirchen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Gelsenkirchen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
F3	Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Gelsenkirchen 2013 bis 2016 höhere Fehlbeträge, 2017 einen geringeren Überschuss und 2018 ebenfalls einen Fehlbetrag ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Gelsenkirchen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Gelsenkirchen weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 112 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sieben Mio. Euro steigen.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Schulden der Stadt Gelsenkirchen sind einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich geringer als in vielen anderen kreisfreien Städten. Dringend erforderliche Investitionen in die Schulgebäude und das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig jedoch in hohem Umfang belasten.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt allerdings nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabschlusses 2016. Die Stadt Gelsenkirchen gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2016 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Gelsenkirchen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien wird hierüber regelmäßig berichtet. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster zudem regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Gelsenkirchen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 38 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Stadt Gelsenkirchen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere die Grundsteuer B bietet jedoch bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte mittel- bis langfristig weitere Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass die in der Ergebnisplanung prognostizierten Überschüsse nicht eintreten und anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	4,11	-38,97	-4,23	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	19,03	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	21,83	14,45	20,27	28,96	32,39	41,05	17
Abschreibungsintensität	4,20	1,67	4,20	5,47	5,72	51,99	17
Drittfinanzierungsquote	81,68	4,96	40,96	47,82	56,72	89,70	15
Investitionsquote	172	16,28	78,96	96,39	117	172	17

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	72,21	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	38,21	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	41,36	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,16	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,90	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	26,55	26,55	33,15	35,50	39,91	55,19	16
Zuwendungsquote	43,13	10,54	24,47	28,37	37,77	47,33	14
Personalintensität	18,42	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,43	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	44,97	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-65.813	-27.748	-22.397	37.966	16.424	
Gewerbesteuer	39.475	85.250	75.894	162.881	130.474	98.795
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	73.033	79.277	80.883	85.299	87.982	81.295
Ausgleichsleistungen	17.605	18.242	19.049	22.076	21.382	19.671
Schlüsselzuweisungen vom Land	306.757	301.075	321.719	323.723	370.370	324.729
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	29.937	29.937	29.937	29.937	29.937	
Summe der Erträge	466.806	513.782	527.482	623.916	640.146	524.489
Gewerbesteuerumlage	2.800	7.028	4.475	11.542	11.343	7.438
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	2.720	6.827	4.347	11.061	16.596	8.310
Summe der Aufwendungen	5.520	13.855	8.823	22.604	27.938	15.748
Saldo	461.286	499.927	518.660	601.312	612.208	508.741

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	183.083	113.751	84.711	61.553	96.737	111.776
Eigenkapital 1	183.083	113.751	84.711	61.553	96.737	111.776
Sonderposten für Zuwendungen	421.582	405.749	390.102	376.139	356.914	338.422
Sonderposten für Beiträge	81.965	78.490	74.391	71.752	69.827	67.615
Eigenkapital 2	686.630	597.990	549.204	509.444	523.478	517.813
Bilanzsumme	2.536.060	2.548.204	2.510.456	2.639.961	2.622.895	2.720.989

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	394.739	419.908	422.081	479.279	487.485	543.026
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	726.809	793.094	783.389	809.500	710.500	673.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	858	762	693	660	396	408
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.125	5.991	6.363	6.934	11.869	6.891
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,70	63,42	13,32	703	2.307	711
Sonstige Verbindlichkeiten	49.942	49.084	51.339	67.494	69.912	64.738
Erhaltene Anzahlungen	102.693	98.499	102.876	156.837	173.987	195.286
Verbindlichkeiten	1.282.168	1.367.401	1.366.756	1.521.407	1.456.457	1.484.060
Rückstellungen	520.669	535.862	545.461	558.476	592.318	653.853
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	832	1.363	2.730	4.261	3.037	866
Schulden	1.803.670	1.904.625	1.914.947	2.084.144	2.051.812	2.138.779

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	1.705.018	1.760.390	1.754.023	1.877.745
Rückstellungen	554.829	571.822	579.267	589.573
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	10.515	10.965	13.105	15.415
Gesamtschulden	2.270.362	2.343.177	2.346.396	2.482.733

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	820.698	818.126	808.333	842.441
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	728.632	795.873	784.425	810.509
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	858	762	693	935
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	14.837	16.931	20.319	22.675
Sonstige Verbindlichkeiten	26.783	20.133	23.046	29.056
Erhaltene Anzahlungen	113.209	108.564	117.207	172.130
Gesamtverbindlichkeiten	1.705.018	1.760.390	1.754.023	1.877.745

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	2.748.099	2.688.911	2.647.957	2.658.058
davon Gebäudevermögen	974.594	965.879	963.861	973.614
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	296.139	291.071	285.657	280.092
davon Straßenvermögen	427.673	414.116	401.301	389.286

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	-133.208	-154.541	-70.389	-65.813	-27.748	-22.397	37.966	16.424	1.563	1.918	1.783	1.777
Gewerbesteuer	99.311	23.409	81.345	39.475	85.250	75.894	162.881	130.474	141.330	127.400	109.550	100.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	63.959	68.407	70.671	73.033	79.277	80.883	85.299	87.982	91.910	97.780	101.330	106.770
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	11.242	12.132	12.202	12.532	14.315	14.594	18.460	20.250	20.770	21.380	21.890	22.390
Ausgleichsleistungen	11.534	17.247	17.979	17.605	18.242	19.049	22.076	21.382	21.719	22.119	22.455	22.785
Schlüsselzuweisungen vom Land	174.210	232.792	252.096	306.757	301.075	321.719	323.723	370.370	326.769	346.720	374.720	384.110
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	224	5.222	11.614	29.937	29.937	29.937	29.937	29.937	17.000	7.000	0	0
Summe der Erträge	360.479	359.209	445.907	479.338	528.097	542.076	642.377	660.396	619.498	622.399	629.945	636.055
Gewerbesteuerumlage	6.974	5.443	5.678	2.800	7.028	4.475	11.542	11.343	10.310	9.290	7.990	7.290
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	6.974	5.294	5.516	2.720	6.827	4.347	11.061	16.596	9.860	0	3.000	0
Summe der Aufwendungen	13.948	10.736	11.194	5.520	13.855	8.823	22.604	27.938	20.170	9.290	10.990	7.290
Saldo der Bereinigungen	346.531	348.473	434.712	473.818	514.241	533.253	619.773	632.458	599.328	613.109	618.955	628.765
Saldo der Sondereffekte	273	-676	9.819	-18	57	3.248	-13.933	-24.933	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-480.013	-502.337	-514.921	-539.613	-542.047	-558.898	-567.874	-591.101	-597.765	-611.191	-617.173	-626.988
Abweichung vom Basisjahr	0	-22.325	-34.908	-59.600	-62.035	-78.886	-87.862	-111.088	-117.752	-131.178	-137.160	-146.976

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	-480.013	-502.337	-514.921	-539.613	-542.047	-558.898	-567.874	-591.101	-597.765	-611.191	-617.173	-626.988
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	224	5.222	11.614	29.937	29.937	29.937	29.937	29.937	17.000	7.000	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-479.789	-497.115	-503.307	-509.675	-512.110	-528.961	-537.937	-561.164	-580.765	-604.191	-617.173	-626.988
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-17.326	-23.518	-29.887	-32.321	-49.172	-58.148	-81.375	-100.976	-124.402	-137.384	-147.199

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	-480.013	-502.337	-514.921	-539.613	-542.047	-558.898	-567.874	-591.101	-597.765	-611.191	-617.173	-626.988
Landschaftsumlage	58.693	66.213	68.646	71.235	75.780	81.718	89.313	90.867	89.472	92.066	93.631	95.223
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-127.035	-127.653	-128.462	-132.763	-131.395	-137.350	-138.709	-124.501	-135.904	-136.365	-136.186	-136.076
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-68.171	-72.154	-77.052	-82.404	-86.643	-95.252	-100.617	-98.861	-107.907	-113.272	-118.354	-119.779
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-226.114	-236.317	-240.761	-253.211	-248.229	-244.578	-239.236	-276.872	-264.482	-269.488	-269.001	-275.909
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-10.203	-14.647	-27.097	-22.115	-18.464	-13.122	-50.757	-38.368	-43.374	-42.887	-49.795

→ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	9
Gesamtsteuerung und Strategie	9
Organisation	11
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	13
Prozesskontrollen	14
Finanzcontrolling	15
Fachcontrolling	17
→ Verfahrensstandards	18
Prozess- und Qualitätsstandards	18
→ Personaleinsatz	22
→ Leistungsgewährung	27
Fallsteuerung	27
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	28
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	41
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	54
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	58
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	61

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Gelsenkirchen ist strukturell durch eine hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet. Dennoch erreicht die Stadt überwiegend gute Kennzahlenergebnisse. So erzielt sie einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. In der Prüfung arbeitet die gpaNRW mit Kennzahlenvergleichen und betrachtet Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung in den Hilfearten sind vergleichsweise niedrig. Dabei wirkt sich die geringere Falldichte begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

Die gpaNRW betrachtet bei den Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung nur die Aufwendungen der §§ 27 bis 41 SGB VIII. Die Stadt Gelsenkirchen erfasst ihre Aufwendungen für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII in einer gemeinsamen Kostenstelle mit den vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII. Sie kann diese daher nicht genau voneinander abgrenzen. Deshalb konnte die gpaNRW für die Stadt Gelsenkirchen weder die Gesamtaufwendungen der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 bis 41 SGB VIII ermitteln, noch Kennzahlen zu den HzE-Gesamtaufwendungen sowie den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII bilden. Gleiches gilt für die Aufwendungen und Kennzahlen zu den gesamten Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII sowie für die Aufwendungen und Kennzahlen zu § 42a SGB VIII. Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Aufwendungen nach §§ 34 und 42a SGB VIII zukünftig in separaten Kostenstellen erfassen.

Die Stadt Gelsenkirchen leistet eine gute Präventionsarbeit und hat ein breites und wirksames Angebot an niederschweligen ambulanten Erziehungshilfen, um die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung gering zu halten.

Die Einordnung der Stadt Gelsenkirchen im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowie den stationär untergebrachten jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII positiv. Auch die Aufwendungen für Heim- und sonstige Unterbringungen nach § 34 SGB VIII liegen auf vergleichsweise niedrigem Niveau.

Im interkommunalen Vergleich steigen die Aufwendungen für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII an. Der Stadt Gelsenkirchen gelingt es durch eine systematische, restriktive Prüfung

der Teilhabebeeinträchtigung, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII trotz steigender Fallzahlen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen, auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau zu halten. Positiv ist auch, dass die Stadt Poollösungen für Integrationshilfen einführt. Dadurch können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden.

Bei der Prüfung der Stadt Gelsenkirchen hat die gpaNRW besonders hohe Aufwendungen je Hilfefall bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII festgestellt. Bei der SPFH hat die Stadt Gelsenkirchen höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Fälle der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind 2017 in Gelsenkirchen mit Abstand am teuersten. Der Stadt Gelsenkirchen ist es gelungen, ihre Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII von 2017 auf 2018 um rund 13.400 Euro je Hilfefall zu verringern, sie bleiben aber vergleichsweise hoch. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall nach § 42 SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen auf lange Verweildauern bei den Inobhutnahmen in Heimunterbringung zurückzuführen.

Die Stadt Gelsenkirchen hat noch kein systematisiertes Internes Kontrollsystem (IKS), allerdings sind einige Elemente wie Regelungen zur Korruptionsprävention vorhanden. Die bereits durchgeführten Prozesskontrollen könnten noch ausgeweitet werden. Die Stadt Gelsenkirchen sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken.

In der Stadt Gelsenkirchen findet zum Prüfungszeitpunkt eine Organisationsuntersuchung im Referat 51 - Kinder, Jugend und Familien - statt. Sie hat zum Ziel, die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen im Referat 51 zu verbessern, indem die Arbeits- und Personalsituation an die steigende Fallzahl- und Kostenentwicklung anpasst wird. Seit November 2019 sind der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) und der Besondere Soziale Dienst (BSD) zu einer gemeinsamen Abteilung fusioniert.

Die Stadt Gelsenkirchen nutzt bei ihrem Finanzcontrolling noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Aufgrund der gemeinsamen Erfassung verschiedener Aufwandsarten in einer Kostenstelle können die Aufwendungen zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII nicht separat ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der 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 werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. 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.

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

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen. Diese können sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie, die Hilfen zur Erziehung durch intensive Präventionsarbeit und niederschwellige ambulante Hilfsangebote positiv zu beeinflussen.

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

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gelsenkirchen zeigen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte folgende Ausprägung:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Gelsenkirchen 2017

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,56	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	11,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	15,92	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	10,03	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Anteil der 0 bis unter 21-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die Stadt Gelsenkirchen hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des 3. Viertelwertes der Vergleichskommunen liegt. Dies wirkt sich leicht entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Die Jugendeinwohnerzahlen werden von der Stadt zukünftig eher steigend erwartet. Seit 2015/2016 verzeichnet Gelsenkirchen bedingt durch die Flüchtlingswelle sowie eine starke Zuwanderung aus Südosteuropa steigende Kinderzahlen. Auch aktuell ist ein Anstieg erfolgt.

Jugendarbeitslosenquote und Jugendamtstyp

Die Jugendarbeitslosenquote ist in der Stadt Gelsenkirchen mit knapp zwölf Prozent hoch und bildet das Maximum im interkommunalen Vergleich. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat Gelsenkirchen aber auch eine hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15-jährigen Kinder. Die Stadt Gelsenkirchen ist dem Jugendamtstyp 1 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund² zugeordnet. Das bedeutet eine hohe Kinderarmut mit einem Anteil an SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent³. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.⁴ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Gelsenkirchen insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Schulabgänger ohne Abschluss

Ebenso gibt es in der Stadt Gelsenkirchen einen hohen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Mit rund zehn von 100 Schulabgängern ohne Schulabschluss bildet Gelsenkirchen das Maximum im interkommunalen Vergleich. Die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss schwankt in Gelsenkirchen von Schuljahr zu Schuljahr. Aktuell zeichnet sich in Gelsenkirchen eine rückläufige Tendenz ab. 2018 liegt der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss nach Angabe der Stadt bei rund neun von 100 Schulabgängern. Auch der hohe Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

³ HZE Bericht 2017 akjstat

⁴ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Gelsenkirchen mit rund 16 Prozent vergleichsweise niedrig. Hier befindet sich Gelsenkirchen bei den 25 Prozent der Städte mit der geringsten Quote. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Gelsenkirchen eher gering ist, kann sich der geringe Anteil für die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken. Dies trifft jedoch nicht auf die Stadt Gelsenkirchen zu, da der Kennzahlenwert durch die besonders hohe Gesamtzahl an Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug verzerrt wird.

Umgang mit den Strukturen

Der Stadt Gelsenkirchen sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Gelsenkirchen stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

→ 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

Die Gesamtstrategie des Referates 51 - Kinder, Jugend und Familien - der Stadt Gelsenkirchen dient der Gesamtsteuerung. Sie basiert auf fünf strategischen Schwerpunktzielen, für die die Stadt Gelsenkirchen operationalisierte Ziele festgelegt hat.

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

Der Rat der **Stadt Gelsenkirchen** hat bereits 1994 das im Referat 51 - Kinder, Jugend und Familien - entwickelte Konzept Hilfen zur Erziehung (HzE) beschlossen. Mit dem Konzept wurden Möglichkeiten einer zielorientierten Steuerung der Erziehungshilfen eingeführt. Basis bildet dabei die Arbeit in sog. Sozialräumen. Die sozialräumliche Ausrichtung im Referat Kinder, Jugend und Familien definiert sich danach über die Ebene der Gelsenkirchener Stadtteile. Fortschreibungen des Konzeptes erfolgten 2001, 2003 und 2005. Bis heute nutzt die Stadt Gelsenkirchen das Konzept zur strategischen Grundorientierung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung und weitere Aufgaben nach dem SGB VIII. Das HzE-Konzept wurde über viele Jahre erfolgreich umgesetzt. Im Zusammenhang mit der laufenden Organisationsuntersuchung im Jugendamt wird sich die Aufbau- und die Ablauforganisation des Referates 51 verändern. Die Stadt plant in diesem Zusammenhang auch ihre Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung zu überarbeiten.

Für das Referat 51 hat die Stadt Gelsenkirchen folgende strategische Schwerpunktziele festgelegt⁵:

- Verbesserung der Förderung junger Menschen und ihrer Familien,
- Intensivierung der Hilfen in besonderen Problemlagen,
- Verbesserung der Lern- und Arbeitsbedingungen für alle am Schulleben Beteiligten,
- Schulentwicklungsplanung und

⁵ Geschäftsbericht 2017 des Referates Erziehung und Bildung, Seiten 12 und 13

- Inklusion.

Prävention

Die Stadt Gelsenkirchen hat als eines ihrer wichtigsten Ziele formuliert, dass jedes Kind und jeder Jugendliche in Gelsenkirchen möglichst gute Zukunftschancen haben soll. Alle Gelsenkirchener sollen schon frühzeitig die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Partizipation erhalten; jede und jeder soll in der Lage sein, aktiv und konstruktiv zum gesellschaftlichen Zusammenleben beitragen zu können. Um die Perspektiven der Gelsenkirchener Kinder zu verbessern, werden sie bereits frühzeitig in ihrer Entwicklung begleitet.

Eine strategische Aufgabe der Stadt Gelsenkirchen ist daher die gezielte Unterstützung von jungen Menschen und Familien. Die Stadt Gelsenkirchen hat bereits 2005 mit zahlreichen Partnern begonnen, eine systematische Kette an bedarfsgerechten Unterstützungsleistungen für Kinder und Eltern aufzubauen, die sog. Präventionskette. Die Stadt hat inzwischen etliche Maßnahmen konzipiert und umgesetzt, die seitdem immer wieder evaluiert, verbessert und überarbeitet wurden. Die Einzelmaßnahmen beziehen sich aufeinander und sie begleiten junge Menschen von Geburt an durch die ersten wichtigen Stationen ihres Heranwachsens und Lernens.

In Gelsenkirchen leben viele Familien in armen oder armutsnahen Verhältnissen. Betroffen sind insbesondere Familien mit Migrationshintergrund, Kinderreiche und Alleinerziehende. Viele Familien benötigen und wünschen Unterstützung. Präventionsmaßnahmen sind für die Stadt Gelsenkirchen eines der zentralen Handlungsfelder. Die Präventionspolitik der Stadt Gelsenkirchen richtet sich vor allem an oben genannte Familien, für die sich gesellschaftliche Teilhabe aufgrund ihrer sozialen Herkunft tendenziell schwieriger gestaltet. Die Angebote der Präventionskette sollen gezielt Bildungsbenachteiligungen reduzieren. Sie werden vom Kind und seinem Bedarf aus gedacht und in enger Zusammenarbeit von Verwaltung sowie freien Trägern umgesetzt.

Die von der Stadt Gelsenkirchen durchgeführten Projekte und Präventivmaßnahmen unterteilen sich in vier wesentliche Handlungsfelder:

- Elternstärkung,
- Bildungsteilhabe,
- individuelle Entwicklungsförderung und
- gesundheitliche Chancenförderung.

Die Anstrengungen und Erfolge in der Präventionsarbeit der Stadt Gelsenkirchen wurden in der Fachwelt als „Gelsenkirchener Modell der Bildung und Erziehung von Anfang an“ bezeichnet. Als Vorreiter kommunaler Bildungs- und Betreuungspolitik wurde Gelsenkirchen zum Vorbild für andere Kommunen und schließlich auch für die Landesprogramme „Kein Kind zurücklassen“ und „Kommunale Präventionsketten“.

Organisation

→ Feststellung

Das Referat 51 „Kinder, Jugend und Familien“ ist im gleichen Vorstandsbereich wie das Referat 40 „Bildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat mit der zum 1. November 2019 erfolgten Zusammenlegung des Allgemeinen und Besonderen Sozialen Dienstes in einer gemeinsamen Abteilung bereits wesentliche Erkenntnisse aus der laufenden Organisationsuntersuchung im Referat 51 umgesetzt.

In der Aufbauorganisation der Stadt Gelsenkirchen ist das Referat 51 – Kinder, Jugend und Familien dem Vorstandsbereich 4 zugeordnet.

Zum Prüfungszeitpunkt findet eine Organisationsuntersuchung im Referat Erziehung und Bildung der Stadt Gelsenkirchen statt mit dem Ziel, die Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen zu optimieren. Die Arbeits- und Personalsituation soll an die steigende Fallzahlen- und Kostenentwicklung angepasst werden. Ende 2017 hat die Stadt Gelsenkirchen das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS e.V.) mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung schwerpunktmäßig in den Bereichen Soziale Dienste und Wirtschaftliche Jugendhilfe beauftragt. Zentrale Maßnahme neben weiteren organisatorischen Anpassungen ist die seit dem 1. November 2019 umgesetzte Zusammenführung der Abteilungen Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Besonderer Sozialer Dienst (BSD) in eine gemeinsame Abteilung innerhalb des Referates 51.

Zuvor war der Soziale Dienst der Stadt Gelsenkirchen viele Jahre in einen ASD und einen BSD unterteilt. Der ASD war die Anlaufstelle für die Problemaufnahme und –analyse und erstellte die Hilfepläne. Der BSD führte die Hilfen durch und begleitete die Hilfefälle bis zu ihrem Abschluss. Durch die Zusammenlegung sollen insbesondere Arbeitsprozesse optimiert und Schnittstellen verringert werden. Unterhalb der Abteilungsleiterenebene sind nun zwei Fachleitungen angesiedelt.

Fachleitung 1 sind folgende Bezirksdienste zugeordnet:

- Team ASD Mitte 1,
- Team ASD Mitte 2,
- Team ASD Nord,
- Team ASD Süd,
- Team ASD Ost und
- Team ASD West.

Fachleitung 2 sind folgende Sonderdienste zugeordnet:

- Team Kinderschutz,

- Team Ambulante Niederschwellige Hilfen,
- Team Pflegekinderdienst,
- Team Zuwanderung und
- Team Jugendgerichtshilfe.

Die Sozialen Dienste sind zentral an einem gemeinsamen Standort des Jugendamtes untergebracht. Nebenstellen gibt es nicht. Die zentrale Unterbringung im selben Gebäude erleichtert die Kommunikation zwischen den Teams.

Zum Informationsaustausch finden wöchentliche Teambesprechungen in den Teams, auf Teamleiterenebene sowie auf Ebene der Abteilungsleiter (Referatskonferenz) statt. Zudem wird einmal jährlich eine gemeinsame Abteilungsbesprechung durchgeführt. Alle wichtigen Informationen wie Konzeptionen und Handbücher mit Verfahrensabläufen sind auf einem für alle Beschäftigten zugänglichen Laufwerk zentral abgelegt. Informationen über rechtliche Änderungen werden zudem über einen Verteiler an die einzelnen Fachabteilungen weitergegeben.

Die Stadt Gelsenkirchen hat eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII (AG 78) eingerichtet. Die AG 78 gliedert sich in vier Arbeitskreise, von denen sich einer ausschließlich mit den Hilfen zur Erziehung befasst. Jährlich finden vier Sitzungen des HzE-Arbeitskreises statt. Teilnehmer sind als Trägervertreter die Geschäftsführungen der HzE-Träger mit und ohne Geschäftssitz in Gelsenkirchen sowie zwei Vertreter des Gelsenkirchener Jugendamtes. Die Stadt Gelsenkirchen plant, dass zukünftig auch die Referatsleitung 51 bedarfsorientiert an den Sitzungen des Arbeitskreises teilnehmen soll.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS), einzelne Bausteine eines IKS, wie beispielsweise besondere Vorkehrungen zur Korruptionsprävention, sind jedoch vorhanden.

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat kein schriftlich formuliertes Konzept über ein internes Kontrollsystem (IKS) im Jugendamt. Es werden nicht systematisch Risiken ermittelt, bewertet und Gegenmaßnahmen erarbeitet. Es sind allerdings einzelne Elemente eines IKS und Voraussetzungen dafür vorhanden. Diese werden im Folgenden näher beschrieben. Es existieren zudem schriftliche Regelungen zur Korruptionsprävention.

Die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung werden in einer monatlichen Übersicht fortgeschrieben und von der Stadt zur Einschätzung der finanziellen Risiken genutzt.

In Gelsenkirchen existieren ausführliche schriftliche Regelungen zur Korruptionsprävention, die allen Beschäftigten über das städtische Intranet zugänglich sind. Nach korruptionsrelevanten Vorfällen hat die Stadt 2016 zusätzlich zu den bereits langjährig bestehenden Handlungsleitfäden und Informationen zum Thema Korruptionsprävention und den gesetzlichen Bestimmungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW) ein Handbuch „Konzept zur Integritätssicherung der Stadtverwaltung Gelsenkirchen“ erarbeitet. Es enthält die wesentlichen Grundlagen und Handlungspflichten der Vorgesetzten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und der Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention aller Dienstkräfte sind darin übersichtlich dargestellt. Mit dem Leitfaden soll das Problembewusstsein der Beschäftigten für die Thema Korruption weiter verstärkt werden. Vor allem die Führungskräfte werden darin auf ihre besondere Rolle, die Pflicht und das Selbstverständnis hingewiesen, im Rahmen ihrer Vorbildfunktion eine besondere Verantwortung zu übernehmen. Die Vorgesetzten weisen die Dienstkräfte jährlich auf das „Konzept zur Integritätssicherung für die Stadtverwaltung Gelsenkirchen“ hin und dokumentieren dies. Zudem wird der Leitfaden allen neuen Beschäftigten der Stadt Gelsenkirchen bei der Einstellung ausgehändigt.

Es ist geregelt, ab welchen Wertgrenzen oder Hilfen die Teamleitung bzw. die Abteilungs- oder Referatsleitung über einen Fall entscheidet.

Für ein standardisiertes IKS sind folgende Bereiche mindestens verbindlich und schriftlich zu regeln:

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS

- Einheitliche Abläufe und Prozesse
- Beurteilung und Bewertung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken sowie Personal- und IT-Risiken.
- Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. –verminderung
- Festlegung von Priorisierungen in der Bearbeitung
- Regelmäßige Anpassung der Prozesse und Abläufe an neue Risiken
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip
- Vorgaben zu regelmäßigen stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen. Festlegung von Standards und Hilfsmitteln
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse der Prozesskontrollen
- IT-Berechtigungskonzept

Einzelne dieser Bausteine sind bei der Stadt Gelsenkirchen bereits vorhanden. Diese könnten ergänzt, weiterentwickelt und zu einem Konzept für ein IKS zusammengeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.

Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

In der Stadt Gelsenkirchen sind Prozessabläufe erschwert, da die Wiedervorlage für die Hilfen zur Erziehung nicht reibungslos automatisiert funktioniert. Außerdem finden noch keine regelmäßigen und prozessunabhängigen Kontrollen durch eine Führungsperson statt.

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** setzt für die erzieherischen Hilfen die Fachverfahren PROSOZ 14plus, OPEN/WebFM und PROSOZ KRISTALL der PROSOZ Herten Softwareentwicklungs- und Beratungsgesellschaft für Gemeinden, Städte und Kreise mbH ein.

PROSOZ 14plus gewährleistet eine Integration der Arbeitsbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe, Soziale Dienste, UVG, Beistandschaften, Vormundschaften etc. in einer Lösung auf der Basis

gemeinsamer Stammdaten. Auf der Steuerungsebene werden die Finanzdaten für die Budgetsteuerung genutzt.

Die Sozialen Dienste nutzen das Fachverfahren OPEN/WebFM, welches das gesamte Aufgabenspektrum des Sozialen Dienstes unterstützt. Das Fachverfahren OPEN/WebFM beinhaltet die relevanten fachlichen Standards, es ist ortsunabhängig und der Zugriff auf Falldaten ist jederzeit möglich.

Das Auswertungstool PROSOZ KRISTALL soll als Steuerungsinstrument einem verfahrensübergreifenden Controlling dienen. Die Stadt hat zwischenzeitlich festgestellt, dass Auswertungen mit diesem Tool kompliziert und wenig nutzerfreundlich sind, da es nur mit Programmierkenntnissen umfassend genutzt werden kann. Die Stadt Gelsenkirchen plant daher, vom gleichen Hersteller auch noch das Softwarepaket „Prozess-Steuerung“ anzuschaffen. Die Software soll die Jugendämter beim prozessorientierten Fallmanagement optimal unterstützen.

Bei der Stadt Gelsenkirchen gibt es im System und in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. In den Fachverfahren ist die Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss.

Das eingesetzte Fachverfahren beinhaltet grundsätzlich eine elektronische Wiedervorlage, die die Fälle aber nicht flächendeckend korrekt in den Warnlisten angezeigt. Die Stadt Gelsenkirchen behilft sich daher mit einem improvisierten Warnsystem zur Wiedervorlage. Die Kinderschutzfachkräfte begleiten die Wiedervorlagen auf einem von allen Fachkräften genutzten Laufwerk und behalten diese im Blick. Die geplante Software „Prozess-Steuerung“ soll auch dazu genutzt werden, die zu bearbeitenden Fälle in einer Warnliste nach Prioritäten sortiert automatisiert anzuzeigen, sowohl für die fallverantwortliche Fachkraft als auch den Vorgesetzten.

Vorgaben und Standards zu den Prozesskontrollen gibt es in Gelsenkirchen bislang nicht. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden in Gelsenkirchen noch nicht regelmäßig und stichprobenhaft statt, sie sind aber konzeptionell geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte in ihre Prozesse funktionierende automatisierte Wiedervorlagen sowie regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen implementieren. Dadurch kann die Stadt Gelsenkirchen sicherstellen, dass Fälle rechtzeitig beendet oder fortgeschrieben werden. Durch prozessunabhängige Kontrollen kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.

Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen nutzt bei ihrem Finanzcontrolling noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Aufgrund der gemeinsamen Erfassung verschiedener Aufwandsarten in einer Kostenstelle können die Aufwendungen zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII nicht separat ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.

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

Bei der **Stadt Gelsenkirchen** ist das Finanzcontrolling zum Prüfungszeitpunkt im Referat 51 in Abteilung 51/4 „Allgemeine Verwaltung“ angesiedelt. Die Stadt Gelsenkirchen setzt für die Aufgaben des Finanzcontrollings im Zeitraum 2013 bis 2017 0,10 Vollzeit-Stellen ein.

Im Haushalt werden innerhalb der Produktgruppe 3603 „Hilfe für junge Menschen und Ihre Familien“ mittel- und kurzfristige Ziele sowie Maßnahmen und Kennzahlen ausgewiesen. Bei den Kennzahlen handelt es sich überwiegend um Grundzahlen im Zeitvergleich, wie z.B. die Entwicklung von Antrags- oder Fallzahlen bei der Hilfe zur Erziehung. Außerdem enthält der Haushaltsplan Verhältniskennzahlen wie beispielsweise den Anteil der verselbständigten unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) in den vorangegangenen Haushaltsjahren. Die Stadt hat für die Kennzahlen aber noch keine Zielwerte festgelegt. Somit ist es der Stadt Gelsenkirchen nicht möglich, den Grad der Zielerreichung zu messen.

Es ist ein regelmäßiges Berichtswesen vorhanden. Das Finanzcontrolling leitet dreimal jährlich Prognosen zur Entwicklung der HzE-Aufwendungen an den Verwaltungsvorstand und an die Kämmerei weiter. Für den Ausschuss für Kinder, Jugend und Familien erstellt das Finanzcontrolling quartalsweise Berichte zum Haushalt und berichtet über die wesentlichen Abweichungen zu den im jeweiligen Haushaltsplan vereinbarten Zielen, Maßnahmen, Finanz- und Leistungsdaten sowie über Chancen und Risiken innerhalb des Vorstandsbereiches 4.

Die Stadt Gelsenkirchen erfasst die Aufwendungen nicht für alle Hilfearten differenziert. Für die Aufwendungen nach §§ 34 und 42a SGB VIII nutzt die Stadt eine gemeinsame Kostenstelle. Detaillierte Auswertungen der Hilfeart § 34 SGB VIII sowie der vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII sind nicht möglich. Dadurch fehlt es an Transparenz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat noch kein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installiert. Dies kann sich negativ auf die Wirksamkeit der Hilfen, die qualitative Zielerreichung und die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards auswirken.

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 die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung so gering wie möglich zu halten, ist es wichtig, dass die Hilfen zur Erziehung nicht länger als nötig und passgenau gewährt werden. Die **Stadt Gelsenkirchen** hat in ihrer Arbeitsanweisung geregelt, dass die Teamleitungen kontrollieren, ob eine gewährte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Die Stadt hat noch kein Fachcontrolling installiert, sieht aber selbst die Notwendigkeit, diese Kontrollen von einer neutralen Instanz wahrzunehmen. Deshalb soll im Zuge der Umorganisation im Referat 51 ein Fachcontrolling eingerichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte zur Optimierung der Steuerung wie geplant ein neutrales Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installieren.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat noch keine Qualitätsstandards für die Hilfen zur Erziehung erarbeitet. Sie plant, diese im Zusammenhang mit den organisatorischen Veränderungen im Referat 51 zu entwickeln. Dies ist positiv zu sehen.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte der Sozialen Dienste.

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** legt großen Wert darauf, Leistungen der Jugendhilfe optimal und passgenau zu erbringen. Hierzu müssen die Beschäftigten bestehende gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Fachkräfte der Sozialen Dienste nutzen zur Fallbearbeitung das Fachverfahren OPEN/Web FM. Es deckt alle Arbeitsschritte von der Antragsbearbeitung über das Hilfeplanverfahren bis zur Hilfebewilligung ab. Weiterhin ist es mit der Software möglich, Fälle grafisch über Genogramme, Soziogramme und Eco-Maps darzustellen. So können z.B. familiäre Zusammenhänge leicht verständlich grafisch dargestellt evaluiert werden. OPEN/Web FM verfügt auch über eine Schnittstelle zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe, die das Fachverfahren PROSOZ 14plus nutzt.

Für die Hilfen zur Erziehung gibt es in Gelsenkirchen ein Arbeitshandbuch, in dem alle wesentlichen Prozesse, Fristen, Verfahrensabläufe und Arbeitsanweisungen definiert sind. Die Stadt Gelsenkirchen hat noch kein Qualitätshandbuch für die Hilfen zur Erziehung entwickelt, das zusätzlich zu den Prozessen, Fristen, Abläufen auch die Qualitätsstandards festlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Arbeitshandbuch für die Hilfen zur Erziehung zu einem Qualitätshandbuch weiterentwickeln. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich.

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

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

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** verfügt über schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens. Sie hat die Ziele, Vorgaben und Aufgaben der einzelnen Beteiligten im Hilfeplanverfahren standardisiert. Zudem hat die Stadt eine Dokumentationsvorlage zum Hilfeplanverfahren entwickelt. Diese enthält u.a. differenziert nach Hilfearten einen Anamnesebogen, einen Ausgestaltungsbogen sowie Fortschreibungsbögen.

Nach einer Meldung bzw. einem Beratungsgespräch nimmt die zuständige Fachkraft zunächst eine Ersteinschätzung des Falls vor und prüft die Zuständigkeit. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Prozess einbezogen, wenn unklare Zuständigkeiten zu prüfen sind. Danach erfolgt die Problemfeststellung durch die zuständige Fachkraft. Sie bringt den Fall in die kollegiale Fallberatung ein, in der der erzieherische Bedarf vom gesamten Stadtteil-Team sowie

der Teamleitung reflektiert wird. Anschließend entwickelt die zuständige Fachkraft die Hilfeplanziele sowie einen Vorschlag zu Art und Umfang der Hilfe. In einem bilateralen Gespräch der zuständigen Fachkraft mit den Beteiligten werden die Oberziele festgelegt. Ziel ist ein gemeinsam getragener Vorschlag zu Art und Umfang der Hilfe. Nachdem der formale HzE-Antrag gestellt ist, klärt die zuständige Fachkraft mit der Teamleitung die Ziele sowie die Art und den Umfang der Erziehungshilfe.

Zur Steuerungsoptimierung nehmen die Teamleitungen seit der Umorganisation innerhalb ihres Teams den Part des fachlichen Controllings wahr. Durch diese strukturelle Weiterentwicklung ersetzt die Stadt die ehemaligen sehr zeit- und personalintensiven sog. Verwaltungsfachgespräche. In der Vergangenheit konnten Entscheidungen aufgrund der Vielzahl der eingebundenen Akteure teilweise nur mit einem erheblichen Zeitverzug von bis zu zwei Monaten getroffen werden. Durch die Neuregelung sind in den Entscheidungsprozess weniger personelle Ressourcen eingebunden. Die Entscheidungsfindung ist zeitnah möglich und durch die Rolle der Teamleitung stellt die Stadt ein wirtschaftliches Handeln sicher. Anschließend ermittelt die zuständige Fachkraft unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der Familie einen passenden Träger für die Hilfestellung. Die verbindliche, schriftliche Leistungsentscheidung wird per Leistungsbescheid von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Gelsenkirchen erstellt.

Bei möglichen Fällen von Kindeswohlgefährdungen (KWG) nach § 8a SGB VIII wird der entsprechende KWG-Prozess in die Wege geleitet. Es erfolgt eine umgehende Kontaktaufnahme mit der Familie. In allen anderen Fällen nehmen die zuständigen Fachkräfte abhängig von ihrer Terminplanung schnellstmöglich Kontakt zu den Familien auf.

Die Hilfeplanverfahren werden schriftlich dokumentiert. Bei der Fortschreibung der Hilfepläne differenziert die Stadt Gelsenkirchen bei den stationären Hilfeplänen zwischen Vollzeitpflege und anderen stationären Hilfearten. Die Fälle nach § 33 SGB VIII werden jährlich fortgeschrieben. Bei allen anderen stationären Hilfen nimmt die Stadt Gelsenkirchen die Fortschreibung des Hilfeplans im Sechs-Monats-Rhythmus vor. Abweichend davon schreibt die Stadt Gelsenkirchen Hilfepläne von Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr und jungen Volljährigen im Drei-Monats-Rhythmus fort. Bei den Hilfeempfängern dieser Altersgruppe legt die Stadt ihren Schwerpunkt auf eine frühzeitige Verselbständigung. Über die kurzen Hilfeplanintervalle kann die Stadt die Zielerreichung besser im Blick behalten.

In Gelsenkirchen gibt es Vereinbarungen mit den Trägern der ambulanten Hilfen, dass sie monatliche Berichte zu den erbrachten Leistungen zu erbringen haben

Bei stationären Hilfen prüft die Stadt Gelsenkirchen mögliche Rückkehroptionen. Die Stadt setzt im Zusammenhang mit Rückführungen ergänzende ambulante niederschwellige Hilfen oder ambulante Erziehungshilfen wie eine sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII ein. Bei stationär untergebrachten Hilfeempfängern ab dem 16. Lebensjahr legt die Stadt ihren Schwerpunkt verstärkt darauf, die Jugendlichen zu verselbständigen.

Aus Sicht der gpaNRW gewährleistet die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe schnelle Prüfungen der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen. Außerdem bringt die Wirtschaftliche Jugendhilfe noch eine zusätzliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit mit ein, wenn sie regelmäßig an kollegialen Beratungen oder am Hilfeplanverfahren teilnimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte bei der Trägerauswahl auch weiterhin wirtschaftliche Gesichtspunkte beachten. Dies kann die Stadt durch eine Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Entscheidungsprozess bzw. durch die von der Stadt neu erprobte Übertragung des fachlichen Controllings auf die Teamleitungen erreichen.

→ Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für ihre sozialen Dienste zu akquirieren.

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

Die Stadt Gelsenkirchen hat auskunftsgemäß Schwierigkeiten, aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels Personal für die Sozialen Dienste zu rekrutieren. Vor diesem Hintergrund besteht mittlerweile eine große Konkurrenzsituation unter den Ruhrgebietsstädten. Daher hat die Stadt Gelsenkirchen Dauerausschreibungen für die Stellen im ASD und BSD geschaltet. Die Wiederbesetzungssperre wurde für den ASD und den BSD bereits vor einigen Jahren aufgehoben, viele Stellen werden jedoch nur befristet nachbesetzt. In beiden Sozialdiensten sind derzeit Stellen vakant. Die Fluktuation zu anderen Arbeitgebern, aber auch innerhalb der Stadtverwaltung, zum Beispiel in den Bereich der Kindertageseinrichtungen, führt zu regelmäßigen Personalwechseln.

Die gpaNRW berücksichtigt die im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen. 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.

Personaleinsatz 2017

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD	32	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu	167	83	122	154	176	230	22

Allgemeiner Sozialer Dienst

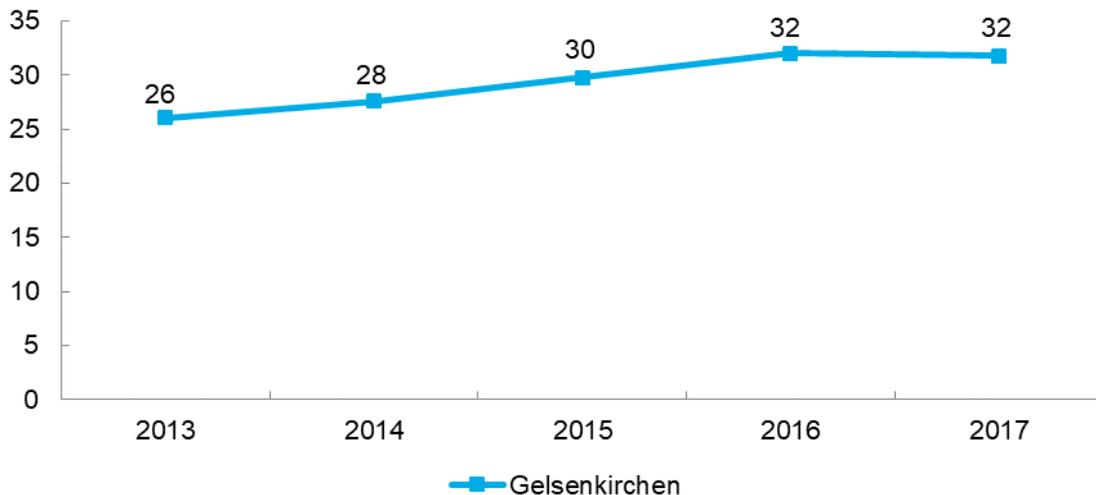
→ Feststellung

Die zu bearbeitenden Fallzahlen des Sozialen Dienstes in Gelsenkirchen liegen 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.

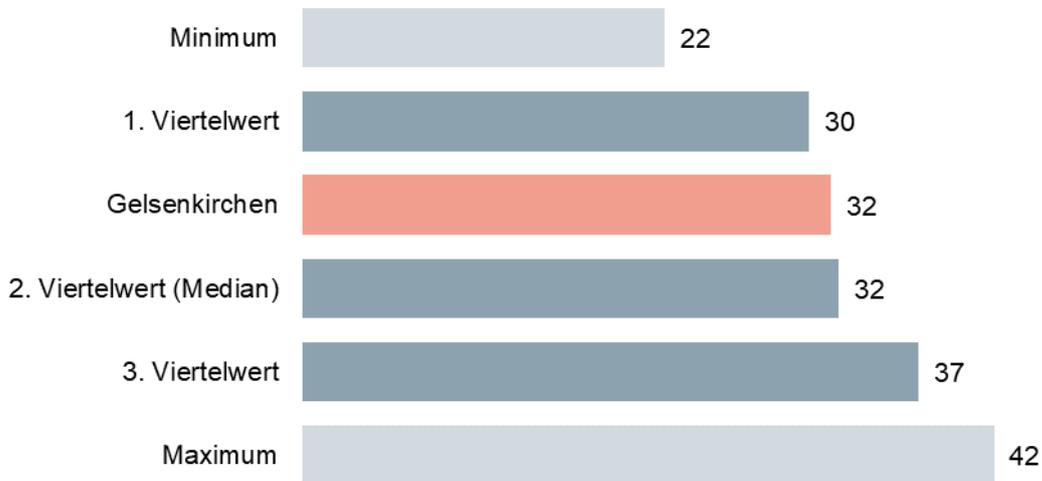
Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten, insbesondere Beratungsleistungen nach §§ 16, 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, Rüstungsarbeiten) sollte der Anteil nicht über zehn Prozent liegen, weitere zehn Prozent entfallen auf einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Diese ist für Anfang 2020 vorgesehen.

Die gpaNRW bezieht bei ihren Betrachtungen zum Allgemeinen Sozialen Dienst auch die Vollzeit-Stellen des ehemaligen BSD sowie die der speziellen Fachstellen mit ein.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD 2013 bis 2017



Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD 2017



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

2018 ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Ergebnis:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35 ⁶	20	31	34	38	44	18

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD hat sich in der Stadt Gelsenkirchen bis 2016 jährlich erhöht. 2017 ist er konstant. Seit 2016 liegt Gelsenkirchen über dem Personalrichtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen 2017 am Median. Für 2018 liegen der gpaNRW keine Vollzeit-Stellen der Sozialen Dienste vor.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

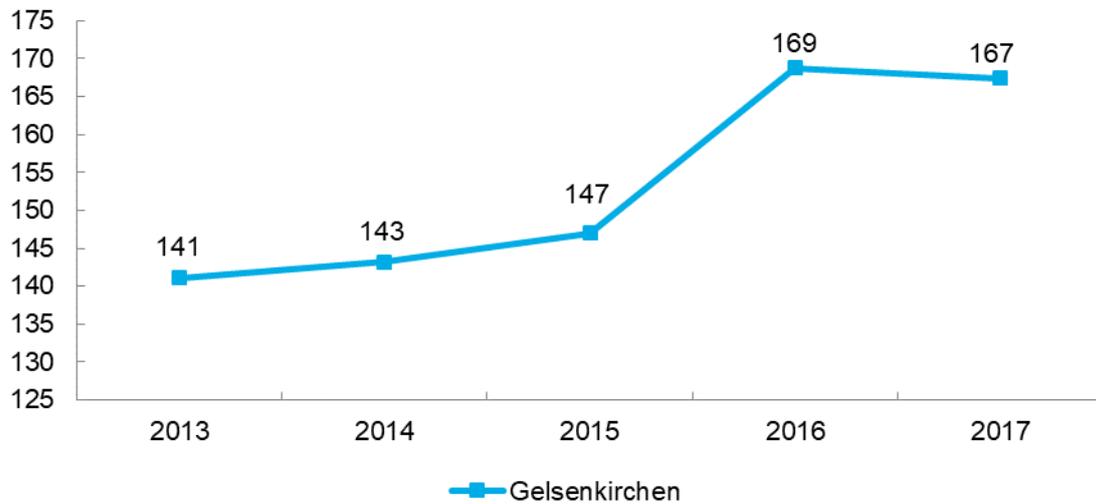
→ Feststellung

Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Gelsenkirchen liegen 2016 und 2017 erheblich über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte bearbeiten 2017 bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Gelsenkirchen.

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

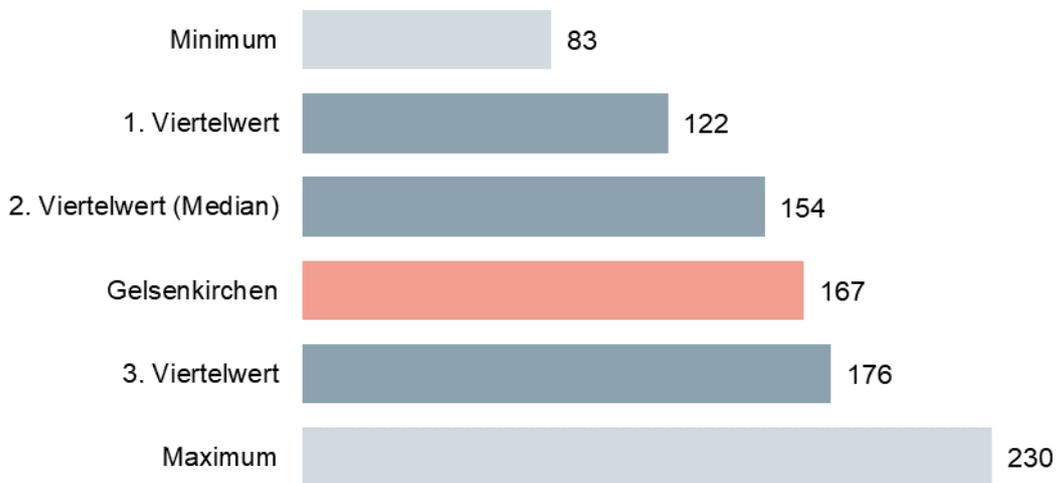
⁶ Der Wert der Stadt Gelsenkirchen ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu 2013 bis 2017



Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe liegt in der Stadt Gelsenkirchen in allen Jahren über dem Personalrichtwert der gpaNRW. Der Kennzahlenwert hat sich innerhalb des Betrachtungszeitraums um 18 Prozent erhöht.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Ergebnis:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
150	119	126	144	177	206	18

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe liegt in der Stadt Gelsenkirchen in allen Jahren über dem Personalrichtwert der gpaNRW. Der Kennzahlenwert hat sich innerhalb des Betrachtungszeitraums um 18 Prozent erhöht. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Stadt Gelsenkirchen 2017 ein höherer Kennzahlenwert als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Für 2018 liegen der gpaNRW keine Vollzeit-Stellen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe vor.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat seit langem qualifizierte Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung implementiert. Die Stadt setzt eigenes Personal für Beratungs- und Unterstützungsleistungen ein.

→ **Feststellung**

Für die stationären Hilfen hat die Stadt Gelsenkirchen im Gegensatz zu den ambulanten Hilfen noch kein Anbieterverzeichnis erstellt. Es befindet sich noch im Aufbau. Weiterhin hat die Stadt noch keine Laufzeiten für die Hilfen zur Erziehung zu Steuerungszwecken festgelegt.

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

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat die Zugangssteuerung zu den Hilfen zur Erziehung bereits vor einigen Jahren optimiert. Sie hat eine Fachstelle für ambulante niederschwellige Hilfen der Erziehung im ASD eingerichtet. Das Ziel ist es, schnelle und konkrete Hilfen auf niederschwelliger Basis zu ermöglichen und bei einem Bedarf an Hilfen zur Erziehung die geeignete Hilfe noch passgenauer zu ermitteln. Ein Schwerpunkt der Aufgabenstellung in dem Team umfasst Tätigkeiten zur Durchführung von ambulanten erzieherischen Hilfen für Familien in schwierigen Lebenslagen.

Das Spektrum der Hilfen beinhaltet Tätigkeiten der Beratung, der sozialpädagogischen Begleitung sowie der Unterstützung von Familien in Erziehungsfragen, Unterstützung in Angelegenheiten (familiärer) lebenspraktischer Problemstellungen, Hilfestellung bei der Lösung von Konflikten oder Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen.

Die Hilfs- und Unterstützungsleistungen zielen auf eine Erweiterung der Selbsthilfekompetenz von Familien in krisenhaften Lebenssituationen und berücksichtigen während des Hilfeprozesses in hohem Maße die sozialräumlichen Angebote und Ressourcen des jeweiligen Stadtteils. Durch die Begleitung in der Familie kann eine differenzierte und qualitativ hochwertige sozialpädagogische Diagnostik erfolgen. Auf dieser Basis kann der Bedarf und die geeignete Hilfe konkreter ermittelt und als Leistungsauftrag an den Träger formuliert werden.

Die Stadt Gelsenkirchen erhofft sich mit dieser Maßnahme eine Reduzierung der Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung durch zusätzliche Beratungen und niederschwellige Unterstützungsleistungen in der Familie. Außerdem ist eine höhere Zielerreichung der Qualitätsziele bei den Hilfearten der Hilfen zur Erziehung angestrebt. Zu diesen qualifizierten Vorfeldhilfen wurden bereits Prozesse, Standards und Abläufe entwickelt. Die qualifizierten Vorfeldhilfen sollen intensive, aufsuchende und kurzfristig angelegte (maximal drei Monate) Hilfen sein.

Um den erzieherischen Bedarf festzustellen, erstellt der Soziale Dienst mit mehreren Fachkräften im Team eine sozialpädagogische Diagnose. Anschließend wird die geeignete und notwendige Hilfe ermittelt.

Zur Auswahl des Trägers verfügt die Stadt Gelsenkirchen für die ambulanten Träger über ein Anbieterverzeichnis. Gleich geeignete Träger werden bei vorhandenen Kapazitäten von der Stadt Gelsenkirchen paritätisch bedient. Das Anbieterverzeichnis für stationäre Träger befindet sich noch im Aufbau. Alle Informationen zu Leistungsanbietern, Leistungen und Preisen werden derzeit auf einem gemeinsamen Sharepoint gesammelt und stehen den Fachkräften dort digital zur Verfügung.

Die Stadt Gelsenkirchen hat Regelungen für die Zusammenarbeit mit den Trägern während der Hilfestellung getroffen. Die Träger haben die Erbringung der im Hilfeplan vereinbarten Fachleistungsstunden nachzuweisen. Für die Überprüfung sind die Fachkräfte des Sozialen Dienstes zuständig.

Die Stadt Gelsenkirchen hat noch keine standardmäßigen Laufzeiten für die Hilfen zur Erziehung festgelegt. Die Laufzeiten werden auch noch nicht zu Steuerungszwecken ausgewertet. Die ambulanten Hilfen werden in rund 95 Prozent der Fälle für maximal ein Jahr gewährt.

→ **Empfehlung**

Um eine Trägersauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen auch für die stationären Träger ein Anbieterverzeichnis erstellen. Es sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten. Zudem sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfen zur Erziehung Laufzeiten festlegen.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

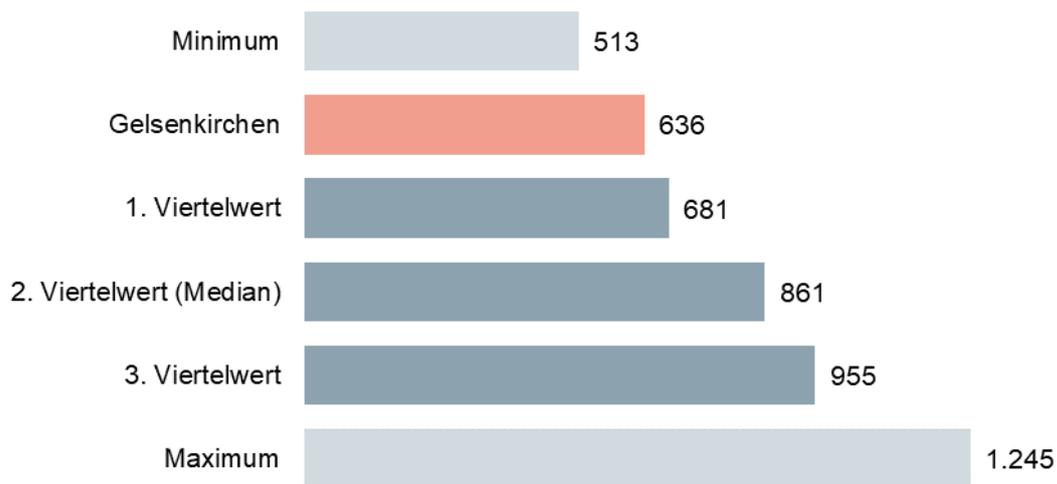
Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 3603 „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der Stadt Gelsenkirchen gleichzusetzen. Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
23.572.899	23.834.768	26.834.090	32.522.273	34.304.923	37.527.661

Der absolute Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung hat sich in Gelsenkirchen innerhalb des betrachteten Zeitraumes um rund 59 Prozent erhöht. Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2017 im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

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



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



2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
695	617	710	877	1.039	1.360	18

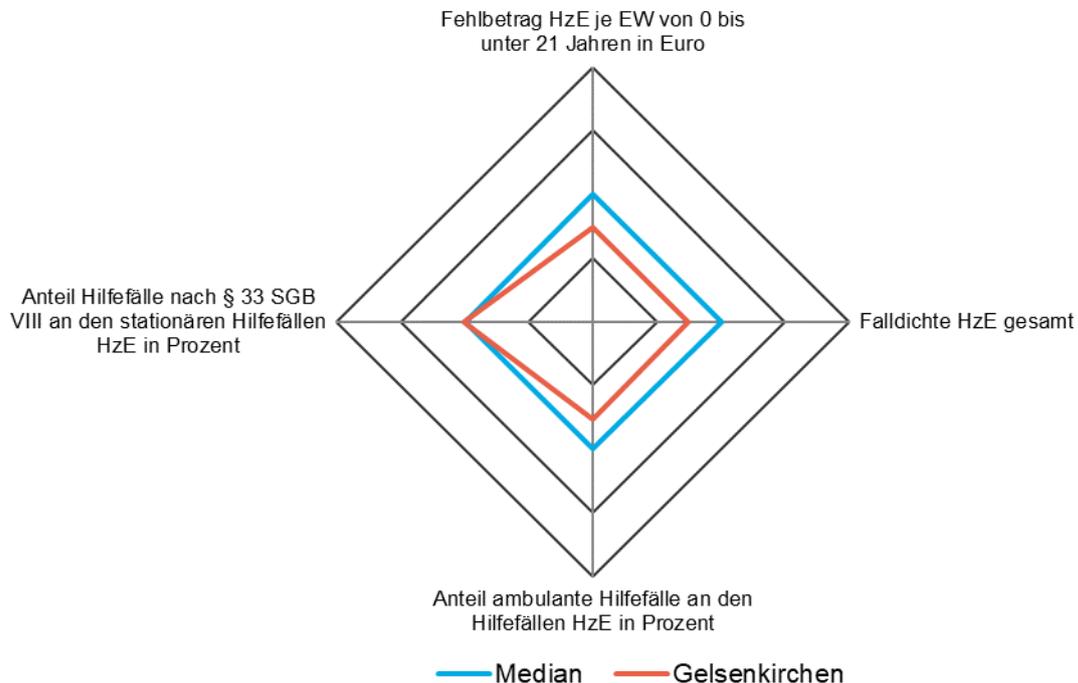
Im Jahr 2017 weist die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich den viertniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass der Fehlbetrag der meisten Städte deutlich höher liegt. **2018** steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Gelsenkirchen. Die Stadt positioniert sich aber weiter bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit dem niedrigsten Fehlbetrag. In der Betrachtung der Jahre 2013 bis 2018 hat sich der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre um 51 Prozent erhöht.

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

2013	2014	2015	2016	2017	2018
460	467	526	621	636	695

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt Gelsenkirchen 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.

Grundsätzlich bildet die gpaNRW in diesem Netz auch die Kennzahlen „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ ab. Diese konnte die gpaNRW für die Stadt Gelsenkirchen jedoch aus zwei Gründen nicht ermitteln. Die Stadt hat bei den ambulanten Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zwar die Anzahl der Hilfefälle erfasst, nicht aber die ambulanten Aufwendungen dieser Hilfeart. Dadurch sind die Angaben zu den ambulanten bzw. den gesamten HzE-Aufwendungen nicht vollständig. Bei den stationären Hilfen kann die Stadt Gelsenkirchen seit 2016 die Aufwendungen für die Hilfen der Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII und den 42a SGB VIII (§42 a SGB VIII bleibt unberücksichtigt) nicht genau voneinander abgrenzen. Die Aufwendungen nach § 42a SGB VIII fließen bei der „Hilfe zur Erziehung im engeren Sinne“ nicht mit ein.

Für die Stadt Gelsenkirchen sind daher im Netzdiagramm nur folgende Kennzahlen darstellbar:

- Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro,
- Falldichte HzE gesamt,
- Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent und
- Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent.

Die Kennzahlen weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ wird von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ (hier nicht abgebildet) 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 des Netzdiagramms werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 wird in Tabelle 2 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen konnte ihre Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung nicht vollständig der Systematik der gpaNRW entsprechend abgrenzen. Eine Kennzahlenberechnung und interkommunale Einordnung für die Stadt Gelsenkirchen ist daher bei den Aufwandskennzahlen nicht möglich.

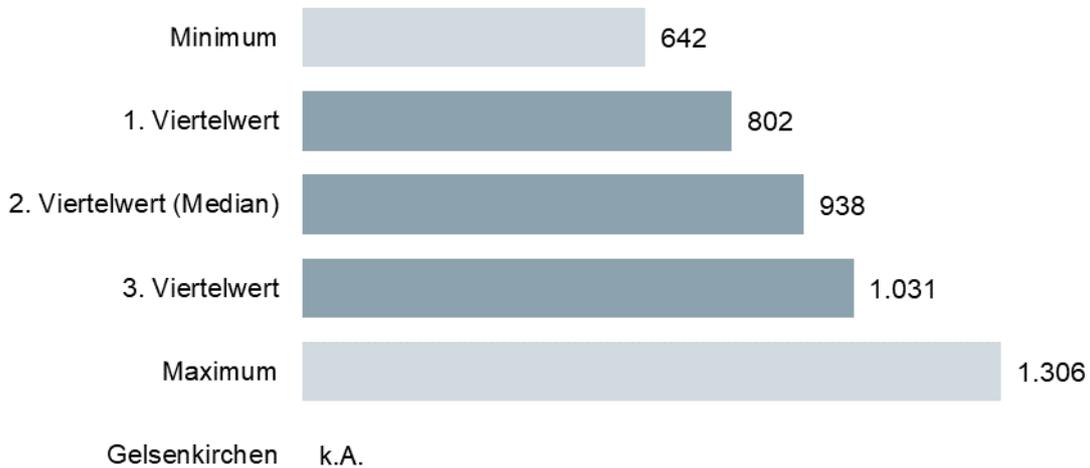
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

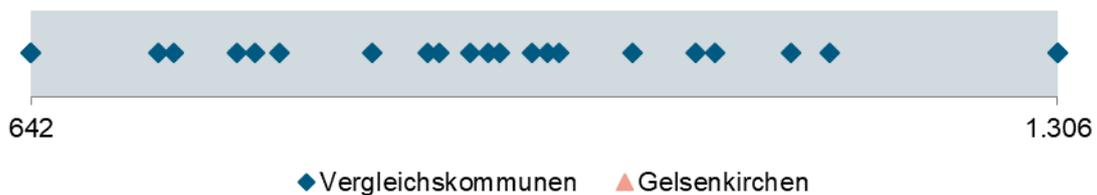
Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von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

Für die **Stadt Gelsenkirchen** sind die Gesamtaufwendungen der Hilfe zur Erziehung sowie die entsprechenden aufwandsbezogenen Kennzahlen aus den oben genannten Gründen nicht darstellbar.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

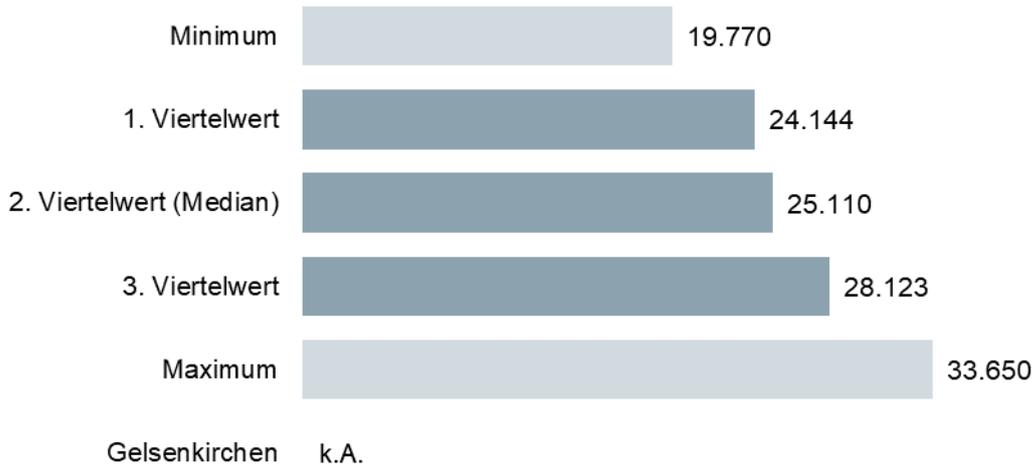


2018 verändert sich der interkommunale Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	679	815	894	1.019	1.211	19

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Hier werden nur die Aufwendungen der Hilfearten nach §§ 27 bis 41 SGB VIII den entsprechenden Fallzahlen gegenübergestellt. Wegen der fehlenden Abgrenzung bei den Aufwendungen kann jedoch auch diese Kennzahl für Gelsenkirchen nicht vergleichbar dargestellt werden.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall 2017



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



2018 verändert sich der interkommunale Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	20.578	23.541	25.017	26.431	29.603	18

Im Jahr 2017 wurden in Gelsenkirchen insgesamt 1.381 Hilfefälle bearbeitet, davon 372 ambulant und 532 stationär.

Auch die differenzierten Aufwandskennzahlen für ambulante bzw. stationäre Hilfen können für die Stadt Gelsenkirchen nicht ermittelt werden:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

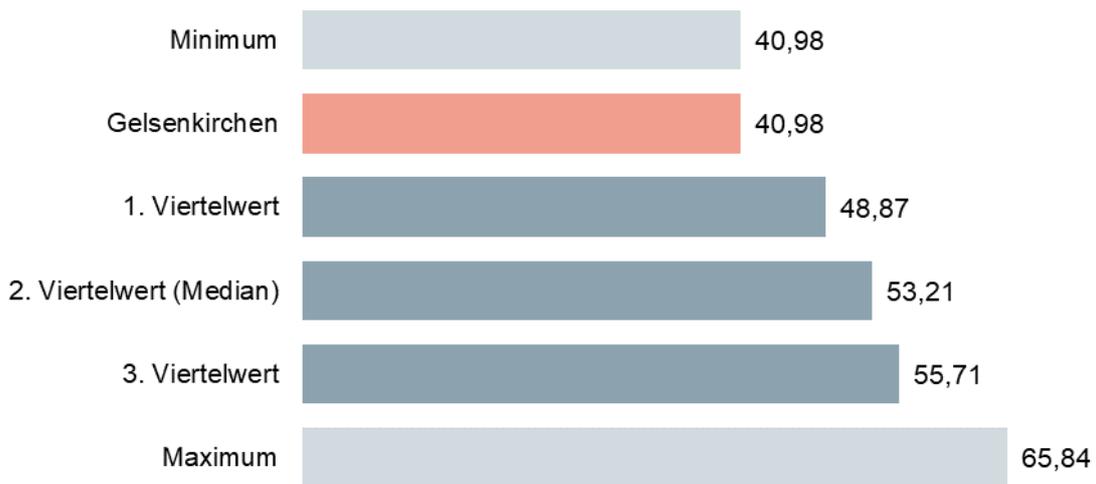
Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	k.A.	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	k.A.	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Anteil ambulanter Hilfefälle

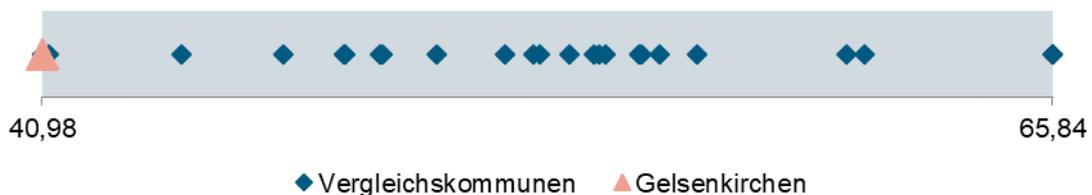
→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund ihres breiten und wirksamen Angebotes an niederschweligen ambulanten Erziehungshilfen nur einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt 2017 und 2018 den Minimalwert.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat 2017 den geringsten Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Dabei wurden 566 ambulante Hilfefälle und insgesamt 1.381 Hilfefälle zugrunde gelegt. 2018 bildet Gelsenkirchen weiterhin das Minimum. In diesem Jahr waren 598 von 1.467 Hilfefällen ambulant. Im Zeitverlauf 2013 bis 2018 hat sich der ambulante Anteil an den gesamten Hilfefällen von 2013 auf 2014 erhöht. Seitdem ist er rückläufig.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Bereits in der letzten Prüfung durch die gpaNRW mit Vergleichsjahr 2011 erreichte Gelsenkirchen nur eine unterdurchschnittliche Positionierung beim Anteil der ambulanten Hilfefälle.

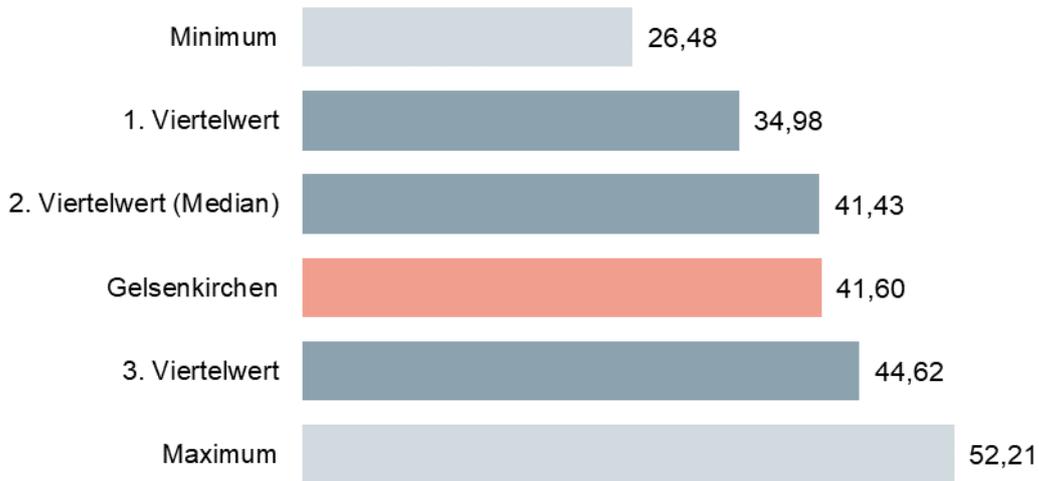
Die Stadt Gelsenkirchen hat gleichzeitig eine niedrige Falldichte. Deshalb erreicht Gelsenkirchen trotz des geringen Anteils ambulanter Hilfen niedrige einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und erzielt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle

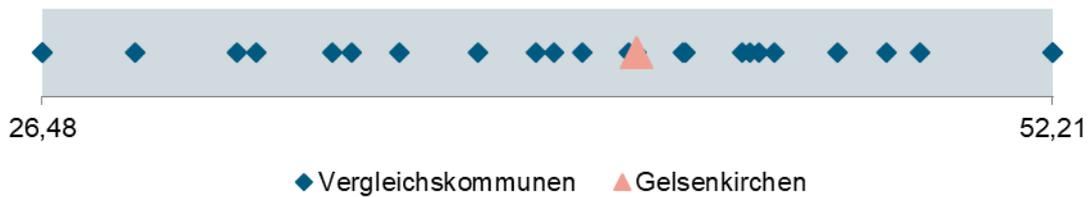
→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt 2017 und 2018 am Median. Positiv ist zu sehen, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach einem mehrjährigen Rückgang 2018 erstmal wieder gestiegen ist. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** positioniert sich in beiden Jahren im Bereich des Medians der Vergleichsstädte mit einem mittleren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

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 auch deshalb positiv zu sehen, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können.

Laut Angaben der Vertreter der Stadt Gelsenkirchen ist die Akquise geeigneter Pflegeeltern schwierig. Die Stadt befindet sich auskunftsgemäß mit den umliegenden Städten in einer Konkurrenzsituation. Sie kann ihren Bedarf an Pflegefamilien nicht innerhalb von Gelsenkirchen abdecken und muss daher auch auf auswärtige Pflegefamilien zurückgreifen.

Um vermehrt Pflegefamilien vorrangig innerhalb von Gelsenkirchen zu akquirieren, hat die Stadt in den vergangenen Jahren Werbemaßnahmen forciert. Sie führte beispielsweise Anzeigenkampagnen in der Zeitung und Plakataktionen an Litfaßsäulen durch. 2015 organisierte die Stadt Gelsenkirchen zudem eine gesonderte Werbeaktion zur Gewinnung von Pflegeeltern mit Migrationshintergrund. Durch diese Maßnahme wollte die Stadt einerseits die Zahl der Pflegefamilien generell erhöhen. Sie beabsichtigte damit aber auch, speziell den Anteil an Pflegeeltern mit Migrationshintergrund zu steigern, da in Gelsenkirchen insbesondere die Anzahl an Hilfefällen von Kindern mit Migrationshintergrund zunimmt. Ziel der Maßnahme war, diesen Kindern das Leben in einer Pflegefamilie durch einen ähnlichen kulturellen Hintergrund zu erleichtern. Außerdem sollte auch die Akzeptanz der leiblichen Eltern für die Unterbringung ihrer Kinder im Wege der Vollzeitpflege erhöht werden. Entsprechend des in Gelsenkirchen vorherrschenden Bevölkerungsanteils versuchte die Stadt, vorrangig türkischstämmige Migrantenfamilien als Pflegeeltern zu gewinnen. Durch verschiedene Maßnahmen gelang es der Stadt 2016 acht neue Familien als mögliche Pflege- oder Adoptiveltern in ihren Bewerberpool aufzunehmen. Insgesamt betrachtet sind aber weiterhin nicht immer genügend Pflegefamilien verfügbar, um den Bedarf zu decken. Daher muss das Jugendamt gelegentlich auch Kinder in Kinderheimen unterbringen, für die eine Betreuung in Vollzeitpflege ausreichen würde.

Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen 2013 - 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
stationäre Hilfefälle –gesamt-	510	525	655	773	815	869
davon Vollzeitpflege	286	282	298	323	339	368
Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent	56,08	53,71	45,50	41,79	41,60	42,35

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen ist im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 um rund 24 Prozent gesunken. Bei der letzten überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen hat die gpaNRW ebenfalls den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen betrachtet. Er lag im Zeitraum 2008 bis 2012 in allen Jahren zwischen 51,5 und 54,6 Prozent und damit deutlich höher als in den letzten vier Betrachtungsjahren.

Gleichwohl sind die Vollzeitpflegefälle seit 2013 um rund 29 Prozent gestiegen. Neben den von der Stadt durchgeführten Akquisemaßnahmen zur Gewinnung von Pflegefamilien, gibt es in Gelsenkirchen einen weiteren Grund für die gestiegenen Vollzeitpflege-Fälle. Im Betrachtungszeitraum kam es in etlichen Fällen, in denen Verwandte die Pflege eines Kindes übernommen hatten, nach Antragstellung und Feststellung der Eignung der Verwandten als Pflegepersonen zu einer Umwandlung der Verwandtenpflege in Hilfefälle nach § 33 SGB VIII.

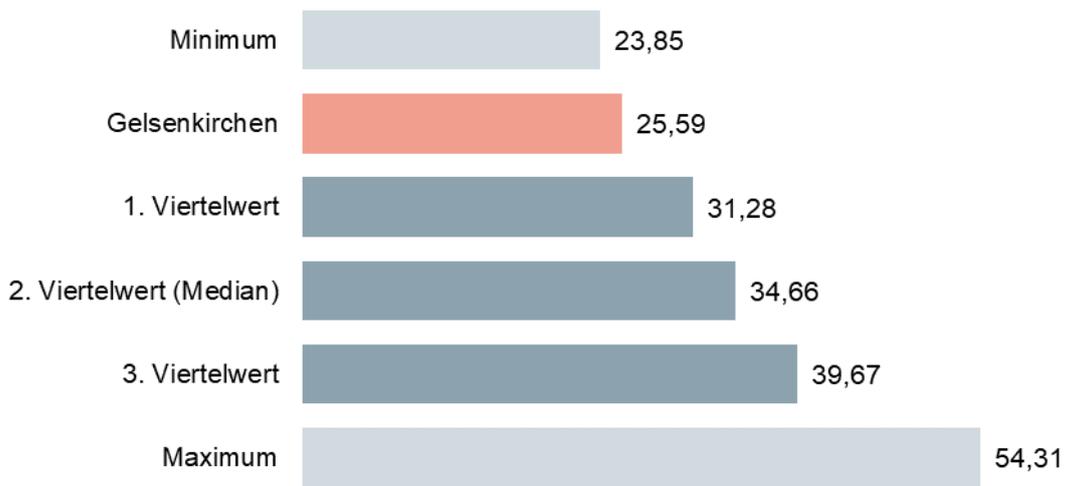
Insgesamt sind die stationären Hilfefälle aber seit 2013 um rund 70 Prozent angestiegen. Dies ist insbesondere in der Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen begründet. Hinzu kommt aktuell eine vermehrte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien aus Osteuropa. Die Stadt Gelsenkirchen bringt diese in der Regel nicht in Pflegefamilien, sondern in spezialisierten Kinderheimen unter. Dies wirkt sich negativ auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus. Andere Städte verfahren ebenso.

Falldichte HzE

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen gehört 2017 zu den Kommunen mit dem einwohnerbezogen niedrigsten Fallaufkommen. 2018 erhöht sich die Falldichte etwas, sie bleibt aber weiterhin auf niedrigem Niveau. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
27,17	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Stadt Gelsenkirchen wies bereits bei der überörtlichen Prüfung in 2008 eine besonders niedrige Falldichte sowie einen geringen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen auf. Wie bei der vorherigen Prüfung dargestellt ist dies auf die vorbildliche präventive Arbeit des Jugendamtes zurückzuführen. Durch sie erkennt das Jugendamt Gelsenkirchen Gefährdungssituationen frühzeitig und kann häufig hilfeplangestützte und kostenintensive Fälle mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII vermeiden. Die Falldichte HzE verdeutlicht somit eine gezielte und

ergebnisorientierte Steuerung der Hilfeplanverfahren bis zur Beendigung des Hilfefalls sowie eine starke Ausprägung präventiver Leistungen, die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken.

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

Entwicklung der Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII in Gelsenkirchen 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	513	585	558	619	566	598
stationäre Hilfefälle	510	525	655	773	815	869
Hilfefälle gesamt	1.023	1.110	1.213	1.392	1.381	1.467

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist insgesamt um rund 43 Prozent gestiegen. Der Fallzahlenanstieg ist in Gelsenkirchen insbesondere auf die gewährten Erziehungshilfen für UMA und osteuropäische Zuwanderer sowie auf die wachsende Sensibilität der Bevölkerung und Jugendbehörden im Kontext des gesetzlichen Schutzauftrages zurückzuführen.

Die Zahl der ambulanten Hilfefälle hat sich innerhalb des betrachteten Zeitraumes um rund 17 Prozent erhöht. Die Zahl der stationären Hilfefälle hat dahingegen in der gleichen Zeit um rund 70 Prozent zugenommen. Zur weiteren Analyse hat die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten separat betrachtet:

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung in Gelsenkirchen 2013 bis 2018

Produkt	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	80	97	84	113	94	99
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	35	40	24	35	21	42
Sozialpädagogische Familienhilfen nach § 31 SGB VIII	191	211	201	199	193	218
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	56	59	56	60	62	58
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII ambulant	1	1	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 SGB VIII ambulant	142	166	178	177	166	156
davon Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	50	55	52	48	78	79
ambulante Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	8	11	15	35	30	25
ambulante Hilfefälle gesamt	513	525	655	773	566	598
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	286	282	298	323	339	368
Heimerziehung und sonst. betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	188	211	302	393	392	434
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII stationär	0	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII stationär	20	13	19	17	9	11
Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	16	19	36	40	75	56
stationäre Hilfefälle gesamt	510	525	655	773	815	869

Die ambulanten Hilfefälle sind von 2013 bis 2018 um rund 17 Prozent gestiegen. Das sind durchschnittlich 3,4 Prozent im Jahr. Eine stärkere Steigung wurde vor allem durch das umfangreiche Angebot der Stadt Gelsenkirchen von niederschwelligen ambulanten Hilfen ohne Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII vermieden.

Die stationären Hilfefälle sind hingegen um rund 70 Prozent gestiegen. Hierin sind allerdings in von 2015 bis 2018 jeweils durchschnittlich rund 130 Fälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge enthalten, welche in 2013 und 2014 noch nicht relevant waren. Ohne die Fallzahlen der UMA, die hauptsächlich stationär untergebracht werden, wären die stationären Hilfen von 2013 bis 2018 um rund 46 Prozent gestiegen, also 9,2 Prozent pro Jahr.

Bei den ambulanten Hilfen liegen die Schwerpunkte bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII und der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Beide Hilfearten steigen im Zeitverlauf kontinuierlich an, weisen aber auch Schwankungen auf. Die Fallzahlen der ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sinken im Zeitverlauf, während aber der Anteil ambulanter Eingliederungshilfen für Integrationshelfer deutlich steigt.

Die Entwicklung bei den Jungen Volljährigen zeigt, dass sich die ambulanten und stationären Hilfefälle von 2013 bis 2018 mehr als verdreifacht haben. Gleichwohl gehen die stationären Hilfen für Junge Volljährige von 2017 nach 2018 deutlich zurück. Das ist auf geringere stationäre UMA-Fälle in 2018 zurückzuführen.

Ansonsten werden die stationären Hilfen vor allem durch die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII und die Heimerziehungsfälle nach § 34 SGB VIII geprägt. Die Hilfefälle beider Hilfearten steigen von 2013 bis 2018 stark an. Mit ursächlich für den deutlichen Anstieg der Fallzahlen bei der Vollzeitpflege sind die Zunahme von Verwandtenpflegefällen als HzE-Maßnahmen sowie die von der Stadt Gelsenkirchen erfolgreich durchgeführten Akquisemaßnahmen zur Gewinnung von Pflegeeltern. Bei den Heimerziehungsfällen ist der Fallzahlenanstieg zunächst auf die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zurückzuführen, aber auch auf Hilfefälle aus dem osteuropäischen Ausland.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Bei den ambulanten Hilfen sind dies die Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 31, 32, 35a und 41 SGB VIII. Bei den stationären Hilfen untersucht die gpaNRW die Hilfen nach §§ 33, 34, 35a und 41 SGB VIII.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den kreisfreien Städten erfasst und sie im interkommunalen Vergleich ausgewertet. Die gpaNRW stellt nachfolgend nur die Hilfearten nach §§ 27 bis 41 SGB VIII mit einem Anteil von mindestens fünf Prozent an den gesamten HzE-Hilfefällen vertiefend dar. In Gelsenkirchen sind dies folgende Hilfearten:

- Flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

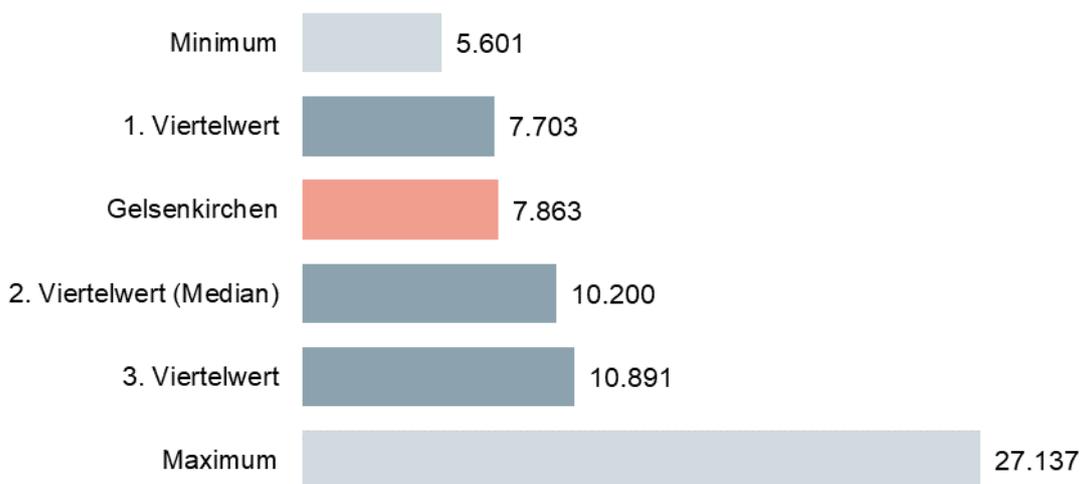
→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine geringe Falldichte und relativ niedrige Aufwendungen je Hilfefall.

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 Stadt Gelsenkirchen leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 u. 3 SGB VIII in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.429	6.013	7.233	9.482	11.209	18.175	19

Die Stadt Gelsenkirchen zählt 2017 und 2018 bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Aufwendungen je Helfefall.

Falldichte flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	1,74	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22
2018	1,83	0,24	1,68	4,06	11,12	15,10	19

Die Stadt Gelsenkirchen weist bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2017 eine geringere Falldichte auf als Dreiviertel der Vergleichsstädte. Infolge gestiegener Fallzahlen erhöht sich die Falldichte 2018 marginal. Im interkommunalen Vergleich bleibt sie aber unauffällig.

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

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

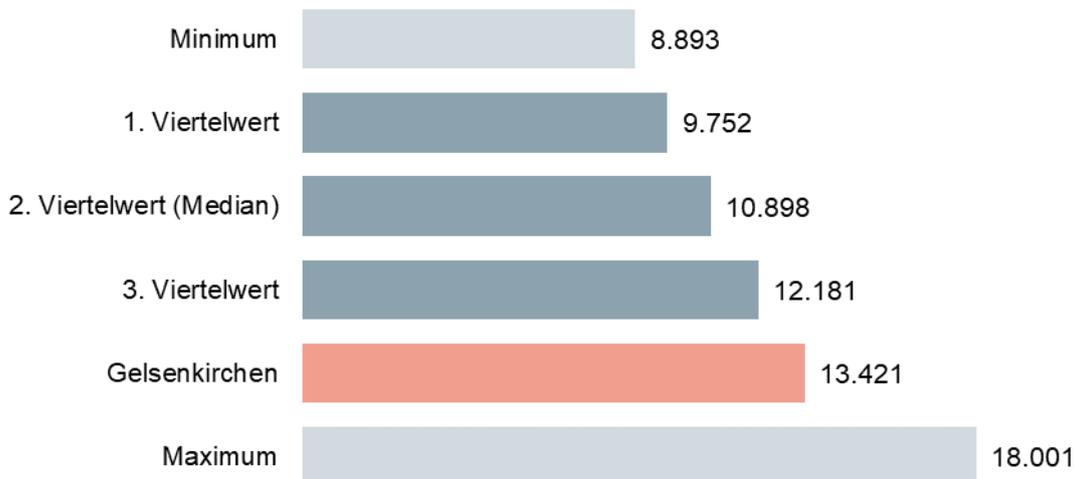
Die Stadt Gelsenkirchen hatte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 bei einer niedrigen Falldichte höhere Aufwendungen je Helfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte ist es der Stadt 2018 gelungen, ihre Aufwendungen je Helfefall auf einen Wert am Median zu verbessern.

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

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

Die SPFH-Aufwendungen der Stadt Gelsenkirchen haben sich von 2013 bis 2018 von 1,4 Mio. Euro um rund 1,2 Mio. Euro auf 2,6 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 87 Prozent. Die Stadt Gelsenkirchen leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11.957	6.950	9.569	11.827	12.176	18.665	15

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe höhere Aufwendungen je Helfefall als die meisten kreisfreien Städte. 2018 verbessert sich der Kennzahlenwert um 1.464 Euro je Helfefall und die Stadt Gelsenkirchen positioniert sich im mittleren Bereich der Vergleichsstädte.

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

Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3,58	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18
2018	4,04	1,65	4,06	6,28	8,17	11,15	15

Die Stadt Gelsenkirchen weist bei der SPFH nach § 31 SGB VIII 2017 eine geringere Falldichte auf als die meisten der Vergleichskommunen. Trotz gestiegener Falldichte im Folgejahr verbessert die Stadt Gelsenkirchen 2018 ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich. Da die Falldichte der SPFH in den anderen kreisfreien Städten überproportional gestiegen ist, zählt die Stadt Gelsenkirchen in diesem Jahr zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Falldichte. Die vergleichsweise geringe Falldichte ist in Gelsenkirchen vor allem auf das stark ausgebaute Angebot niederschwelliger Hilfen ohne Hilfeplanverfahren zurückzuführen. Hat eine Familie einen geringen Hilfebedarf, reicht häufig eine niederschwellige Vorfeldhilfe aus. Die Familien, die in Gelsenkirchen durch eine Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII unterstützt werden, haben dahingegen einen intensiveren Hilfebedarf.

Die Stadt Gelsenkirchen hat somit ihre Aufwendungen je Hilfefall für diese Hilfeart bei relativ konstanter Falldichte senken können. In 2018 steigen sowohl Fallzahlen als auch Aufwendungen je Fall wieder etwas an, liegen aber vergleichsweise auf niedrigem Niveau.

Die Stadt Gelsenkirchen konnte auch die Fachleistungsstunden je Hilfefall nach § 31 SGB VIII von 197 im Jahr 2017 auf 178 in 2018 senken. Die Stadt Gelsenkirchen hat bei der SPFH keine Obergrenzen für die Gewährung von Fachleistungsstunden festgelegt. Im Durchschnitt liegt die Anzahl der gewährten FLS bei monatlich 18 Stunden. Positiv zu sehen ist, dass die Fachleistungsstunden im Hilfeverlauf verringert werden.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

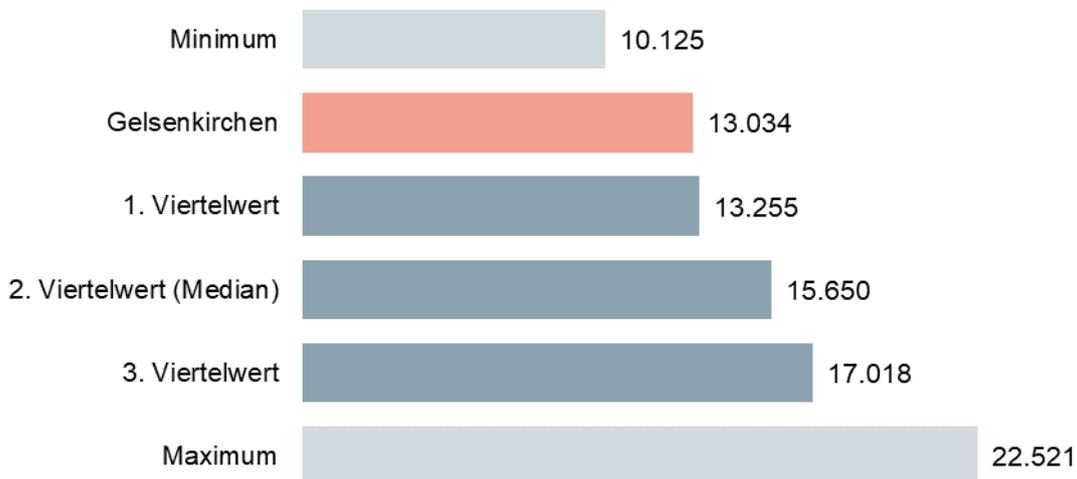
Die Stadt Gelsenkirchen zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall.

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. Sonderpädagogischen Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12.693	10.805	13.754	15.694	17.496	29.436	20

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 und 2018 niedrigere Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die guten Kennzahlenwerte sind darauf zurückzuführen, dass die Stadt Gelsenkirchen im Regelfall den einfachen Erziehungssatz gewährt.

Falldichte Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	6,28	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23
2018	6,82	3,24	5,27	6,82	8,19	9,96	21

Die Stadt Gelsenkirchen zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017 zur Hälfte der Vergleichsstädte, die die niedrigere Falldichte aufweisen. 2018 positioniert sich die Stadt am Median.

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

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

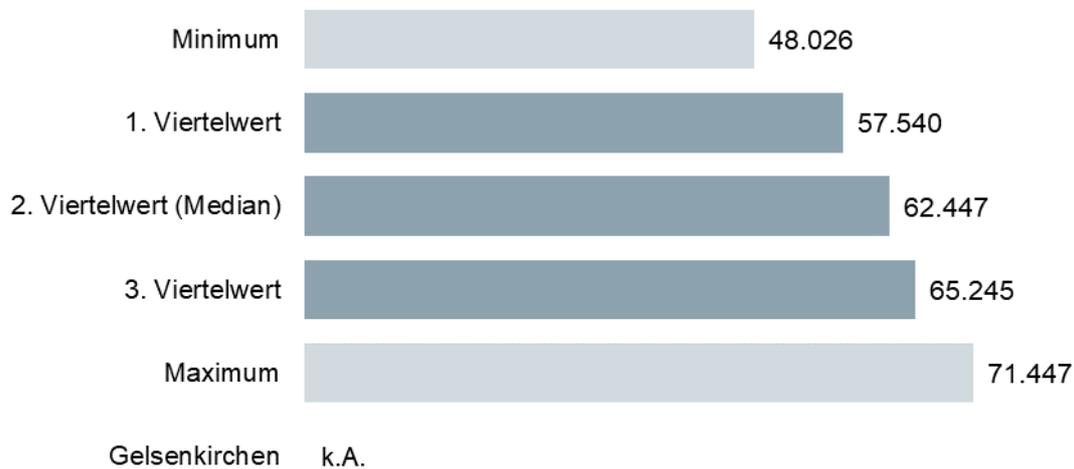
→ Feststellung

Die Aufwandssteigerungen bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind auf steigende Fallzahlen sowie den wachsenden Bedarf an kostenintensiven Intensivangeboten und Zusatzleistungen in der Heimerziehung zurückzuführen.

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

Die gpaNRW hat in den Vergleichsstädten folgende Werte erhoben:

Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 verändert sich der interkommunale Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	52.160	59.955	65.303	67.904	73.995	19

Die Aufwendungen für Unterbringungen nach § 34 SGB VIII steigen in den Vergleichsstädten überwiegend an. Für Gelsenkirchen liegen, wie im Kapitel „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“ dargestellt, keine validen Daten zu den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII vor. Auskunftsgemäß trifft diese Entwicklung auch auf die Aufwendungen für Heimunterbringungen und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII in der Stadt Gelsenkirchen zu. Gleichwohl erreicht die Stadt Gelsenkirchen selbst unter Einbeziehungen der Aufwendungen nach § 42a SGB VIII 2017 einen geringeren Kennzahlenwert als 75 Prozent der Vergleichsstädte (56.679 Euro je Hil-

fehall). Ursächlich für die Aufwandserhöhungen ist vor allem der steigende Bedarf an kostenintensiven Intensivangeboten und Zusatzleistungen, aber auch die allgemeine Kostenentwicklung bei den Trägern, z.B. für Personalaufwendungen.

Falldichte Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	7,26	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22
2018	8,04	3,12	5,56	6,44	7,64	9,58	20

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 bei der Heimerziehung eine mittlere Falldichte. 2018 ist die Falldichte im interkommunalen Vergleich rückläufig. In Gelsenkirchen hat sie sich durch vermehrte Unterbringungen gegenüber dem Vorjahr um rund elf Prozent erhöht. In Folge dessen zählt Gelsenkirchen 2018 zum Viertel der Vergleichsstädte, die die höchste Falldichte aufweisen.

Entwicklung des Anteils unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMA) an den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII

Grundzahl	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII gesamt	188	211	302	393	392	434
davon Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA)	3	5	90	140	115	112
Anteil UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	1,60	2,37	29,80	35,62	29,34	25,81

Die Zahl der gesamten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII hat von 2013 bis 2018 um 246 Fälle erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 131 Prozent. 2013 und 2014 gab es in Gelsenkirchen nur vereinzelte Unterbringungen von UMA nach § 34 SGB VIII. Die Zahl dieser Hilfefälle hat sich seit Beginn der Flüchtlingswelle in 2015 drastisch erhöht. Von 2013 bis 2018 ist die Zahl der UMA in Unterbringung nach § 34 SGB VIII um das 37-fache gestiegen. Seit 2017 sind die UMA-Fälle in dieser Hilfeart rückläufig. Die Stadt Gelsenkirchen versucht die Aufwendungen von UMA so gering wie möglich zu halten, sie kann jedoch nur wenige UMA in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII unterbringen. Deshalb bringt die Stadt UMA fast überwiegend in Wohngruppen nach § 34 SGB VIII unter.

Der Anteil UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 um das 16-fache gestiegen. 2016 lag der Anteil UMA an den Hilfefällen bei rund 36 Prozent. Seit 2017 zeigt sich eine rückläufige Tendenz.

Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	29,34	10,26	15,50	23,43	29,90	37,67	22
2018	25,81	6,53	10,45	16,34	22,16	39,25	20

2018 sinkt der Anteil UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Gelsenkirchen und in den meisten Vergleichsstädten gegenüber dem Vorjahr. Interkommunal liegt er dennoch auf hohem Niveau.

→ Feststellung

Der Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMA) an den Heimunterbringungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 um das 16-fache gestiegen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt einen höheren Anteil UMA als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Empfehlung

Um die Steuerung zu verbessern, sollte die Stadt Gelsenkirchen künftig differenzierte Daten zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII erfassen und auswerten.

Fallzahlen und Transferaufwendungen lassen sich durch ein aktives Rückführungsmanagement steuern. Ein entsprechendes Konzept kann beispielsweise folgendes beinhalten:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien einer Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

Die Stadt Gelsenkirchen hat aktuell kein Rückkehrkonzept. Allerdings wurde dies in der Vergangenheit bereits diskutiert.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen besitzt kein Rückkehrkonzept, mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte Fallzahlen zur Rückführung in die Herkunftsfamilie erheben. Auf dieser Basis sollte sie ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Der Stadt Gelsenkirchen gelingt es durch eine systematische, restriktive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII trotz steigender Fallzahlen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau zu halten.

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

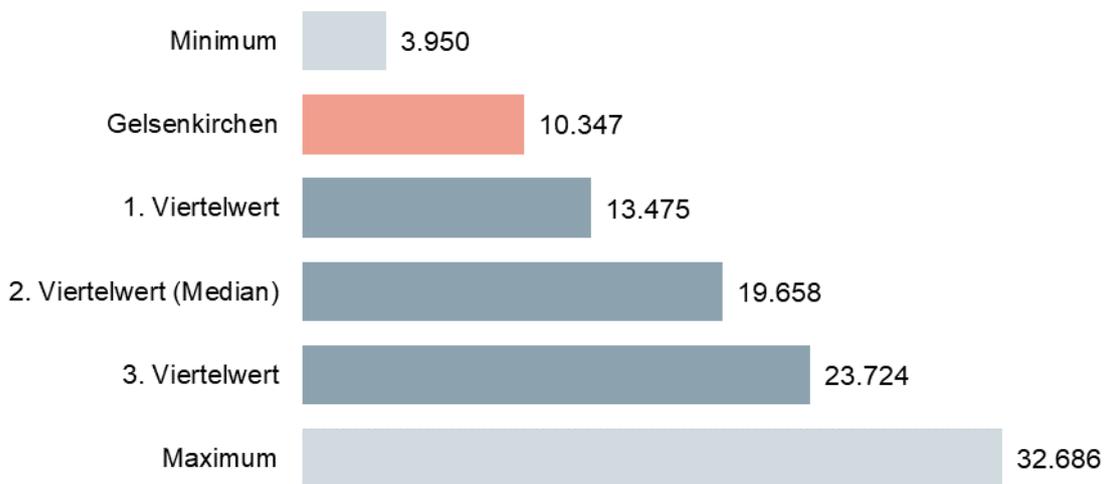
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen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

In der **Stadt Gelsenkirchen** werden die Aufgaben nach § 35a SGB VIII von der im Referat Erziehung und Bildung als Abteilung 51/6 angesiedelten Beratungsstelle für Kinder, Jugendliche und Eltern wahrgenommen. Das dort eingesetzte Personal verfügt über das notwendige Spezialwissen. Die Gewährung einer Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII setzt zunächst eine Antragstellung der Personensorgeberechtigten bzw. der jungen Volljährigen voraus. Dieser ist regelmäßig auch eine erste Stellungnahme der Schule beizufügen. Die Beratungsstelle ist für folgende Arbeitsschritte verantwortlich:

- Antragsbearbeitung,
- Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen,
- Auswertung vorhandener Untersuchungs- und Behandlungsberichte,
- Durchführung einer eigenständigen Diagnostik,
- Einschätzung der Teilhabebeeinträchtigung,
- Fertigung einer entsprechenden Stellungnahme und
- Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11.644	3.339	12.221	18.086	20.895	31.940	20

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je Hilfefall sind in Gelsenkirchen 2017 und 2018 niedriger als bei 75 Prozent der verglichenen kreisfreien Städte.

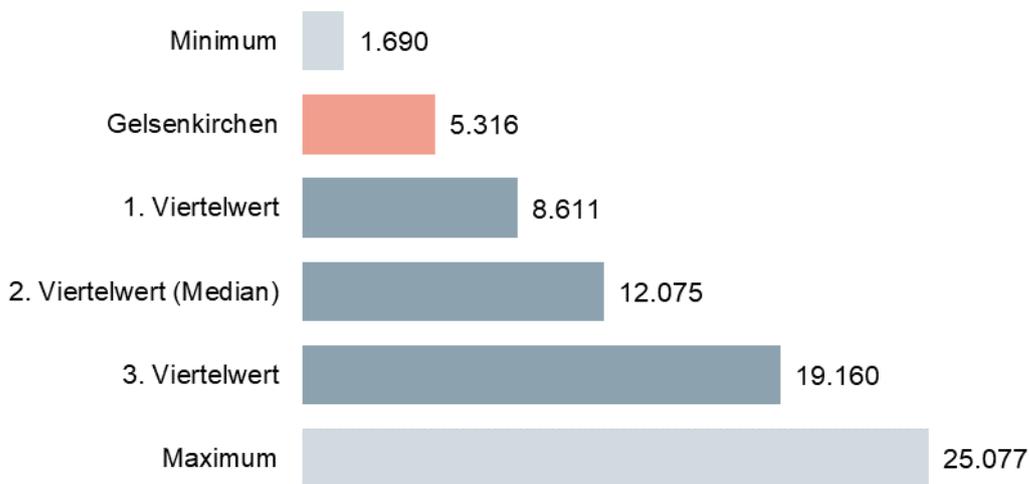
Falldichte Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3,24	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
2018	3,09	1,54	3,95	5,15	7,36	11,42	21

Die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2017 auf 2018 rückläufig. Anders als in Gelsenkirchen hat sich 2018 die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in den Vergleichsstädten erhöht. Interkommunal verglichen zählt die Stadt Gelsenkirchen 2017 zum Viertel der Vergleichsstädte mit den niedrigsten Kennzahlenwerten.

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 rund 1,8 Mio. Euro und 2018 rund 1,9 Mio. Euro für diese Hilfeart aufgewendet. Von 2017 auf 2018 hat sich der Anteil der ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII von 46 auf 54 Prozent erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 17 Prozent. Der Anteil der stationären Aufwendungen nach § 35a SGB VIII ist dahingegen von 54 auf 46 Prozent gesunken. Aufgrund der hohen Steigerung im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII analysiert die gpaNRW die ambulanten Aufwendungen näher.

Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6.736	1.551	9.151	10.626	17.249	24.772	20

Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Helfefall haben sich in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 um 75 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf den Zuwachs an Fällen und Aufwendungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zurückzuführen. Die Zahl dieser Helfefälle ist von 2013 bis 2018 um 58 Prozent gestiegen. Die Stadt Gelsenkirchen hat die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen 2018 erstmals differenziert erfasst. Sie liegen bei rund 863.000 Euro.

Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro je Helfefall

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
2018	10.919	7.864	15.571	17.344	22.016	38.037	16

Im interkommunalen Vergleich hat sich der Median bei den ambulanten Aufwendungen nach § 35 a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je Helfefall von 2017 auf 2018 um 573 Euro verringert. Die Stadt Gelsenkirchen positioniert sich 2018 beim Viertel der Vergleichsstädte mit den geringsten Kennzahlenwerten.

→ **Feststellung**

Die ambulanten Aufwendungen je Helfefall nach § 35a SGBVIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen durch die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen gestiegen.

Aufgrund der steigenden Fallzahlen bei den Integrationshilfen hat die Stadt Gelsenkirchen bereits 2009 eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel beauftragt, ein transparentes und einheitliches Verfahren für die Gewährung von Integrationshilfen zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe erarbeitete daraufhin die „Richtlinie für die Stadt Gelsenkirchen zur Bearbeitung von Anträgen auf Gewährung von Eingliederungshilfen im Rahmen der Schulpflicht (Integrationshilfen)“. Die Richtlinie soll gewährleisten, dass alle Bedarfsfälle in einem geordneten und transparenten Verfahren bearbeitet werden. Sie zeigt den rechtlichen Rahmen für Integrationshelfer auf und stellt die materiell-rechtlichen Voraussetzungen dar. Außerdem regelt sie das Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen und enthält die erforderlichen Vordrucke. Der Verfahrensablauf und Beteiligte werden per Flussdiagramm übersichtlich dargestellt.

Die Stadt Gelsenkirchen arbeitet im Bereich der Integrationskräfte an Schulen mit mehreren Trägern zusammen.

Die Stadt Gelsenkirchen ist dabei, Poolösungen aufzubauen und hat dies als Maßnahme auch in ihrem Haushaltsplan benannt. Bei einer Poolösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Die Stadt Gelsenkirchen hat 2018 damit begonnen mit Poolösungen zu arbeiten. Die Stadt nutzt diese Maßnahme um dem bestehenden Mangel an qualifizierten Integrationshelfern entgegenzuwirken. Die Poolösungen sollen zukünftig ausgebaut werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen richtet Poolösungen für Integrationshilfen ein. Durch Poolösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poolösungen sinnvoll.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 dar.

Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat Maßnahmen ergriffen, um die Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Eine interkommunale Einordnung der ambulanten Aufwendungen ist nicht möglich, da die Stadt erst 2018 begonnen hat, diese differenziert zu erheben. Die stationären Aufwendungen liegen auf niedrigem Niveau.

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat besondere Verfahrensstandards für die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Sie gewährt diese Hilfen möglichst nur bis kurz nach Eintritt der Volljährigkeit und regelmäßig maximal bis zum 21. Lebensjahr. Die Stadt Gelsenkirchen hat Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der volljährigen Hilfeempfänger niedrig zu halten. Im Hilfeplanverfahren werden frühzeitig Ziele zur Verselbständigung vereinbart. Jugendliche, die nach § 34 SGB VIII stationär untergebracht sind, werden schon frühzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit von der zuständigen Fachkraft sukzessive bei der Verselbständigung unterstützt. Ab dem 16. Lebensjahr werden die Jugendlichen zunächst in betreute Wohngruppen übergeleitet und sollen dort verselbständigt werden.

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

Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall

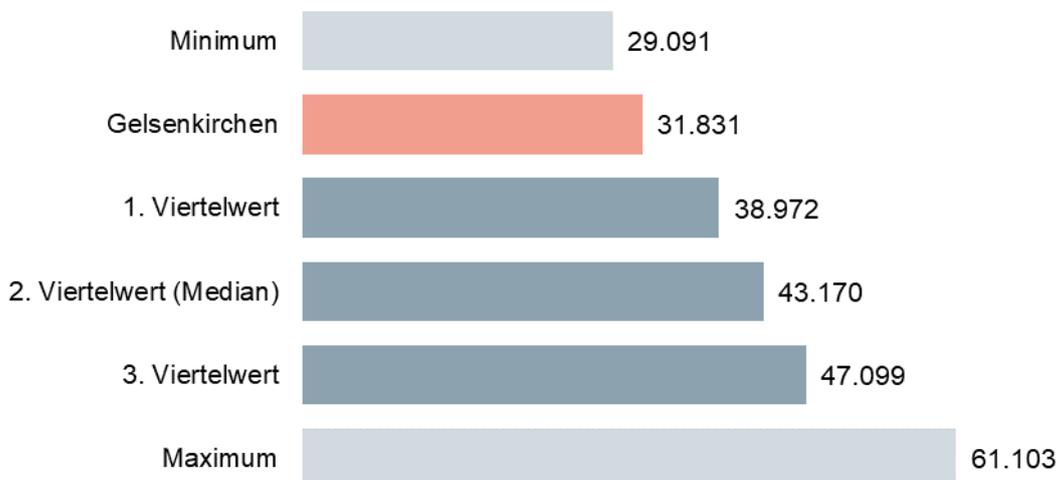
Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
2018	k.A.	18.941	26.845	29.465	32.333	37.974	18

Die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind für die Stadt Gelsenkirchen wegen der fehlenden Erfassung der ambulanten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII nicht darstellbar.

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

Bei stationären Hilfefällen in Heimunterbringung begleitet die zuständige Fachkraft die langfristig betreuten Jugendlichen bereits frühzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit sukzessive bei der Verselbständigung. Die Jugendlichen werden ab dem 16. Lebensjahr zunächst in betreute Wohngruppen übergeleitet und sollen dort verselbständigt werden. Im Hilfeplanverfahren werden entsprechende Ziele zur Zielerreichung vereinbart.

Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 verändert sich der interkommunale Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	27.391	39.238	43.853	46.480	60.391	18

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 geringere Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je stationärem Helfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Für 2018 konnte die Stadt Gelsenkirchen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige nicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen diese Aufwendungen flächendeckend differenziert erfassen.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht durchgängig für alle Hilfearten separat erfasst. Die Stadt Gelsenkirchen hat dadurch keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Dies erschwert die Steuerung.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (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. An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für

UMA gegeben. Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

Aufwendungen Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach §§ 27 ff. SGB VIII in Euro je Hilfefall

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
2018	k.A.	25.672	32.407	34.516	37.105	81.858	19

Die Stadt Gelsenkirchen hat der gpaNRW für alle Hilfearten die Anzahl der Hilfefälle mitgeteilt. Da die Stadt die Aufwendungen für UMA nicht für alle Hilfearten nach §§ 27 bis 41 SGB VIII separat erfasst hat, können die Aufwendungen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge je UMA nicht im interkommunalen Vergleich dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Aufwendungen für UMAs flächendeckend differenziert nach Hilfearten erfassen.

Im Zusammenhang mit einer Sitzungsvorlage für den Ausschuss für Soziales und Arbeit am 12. Juni 2019⁷ hat die Stadt Gelsenkirchen die durchschnittlichen Kosten je UMA für das Jahr 2018 ermittelt. Sie lagen durchschnittlich bei 3.150 Euro je Monat und damit bei 37.800 Euro im Jahresdurchschnitt. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich damit für Gelsenkirchen orientiert am 3. Viertelwert ein höherer Kennzahlenwert als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die Fachstelle UMA der Stadt Gelsenkirchen nimmt die Altersfeststellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in einem dreistufigen Verfahren vor. Sie erfolgt in einer Kombination aus psychologischen, pädagogischen und medizinischen Methoden:

1. Feststellung anhand von Ausweispapieren

Sofern Ausweispapiere vorliegen, sind diese zur Grundlage der Altersfeststellung zu machen.

2. Qualifizierte Inaugenscheinnahme

Sollten keine eindeutigen Ausweispapiere vorliegen, mit denen das Alter festgestellt werden kann, ist mittels qualifizierter Inaugenscheinnahme das Alter einzuschätzen. Die Jugendlichen sind auf ihre Rechte hinzuweisen und es ist ihnen die Möglichkeit zu geben, eine Person ihres Vertrauens hinzuzuziehen. Bei der qualifizierten Inaugenscheinnahme handelt es sich um eine Gesamtwürdigung des Eindrucks der Person. Diese setzt sich aus äußerem Erscheinungsbild und Eindruck aus dem Erstgespräch zusammen.

⁷ Drucksache Nr. 14-20/7268 – Anfrage einer sachkundigen Bürgerin zum Thema Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

3. Ärztliche Untersuchung zur Altersbestimmung

Bleiben nach Ermessen des Jugendamts weiterhin Zweifel an der Minderjährigkeit eines jungen Geflüchteten bestehen, ist eine ärztliche Untersuchung zu veranlassen. Auch der oder die Minderjährige sowie die Vertreterin oder der Vertreter haben das Recht, eine medizinische Altersfeststellung zu beantragen. Dabei ist die betroffene Person umfassend durch das Jugendamt und mit Hilfe einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers über die Untersuchungsmethoden und über mögliche Folgen der Altersbestimmung aufzuklären. Die Untersuchung darf nur mit Einwilligung der Jugendlichen und ihrer Vertreterin oder ihres Vertreters durchgeführt werden. Genitaluntersuchungen, bzw. das Abfotografieren oder die Inaugenscheinnahme des entkleideten Körpers sind unzulässig.

Während der Flüchtlingswelle 2015 und 2016 standen in Gelsenkirchen zunächst nicht immer genügend stationäre Unterbringungsmöglichkeiten für UMA zur Verfügung. In dieser Zeit setzte die Stadt auch Brückenlösungen ein. Inzwischen hat die Stadt genügend Kapazitäten, um UMA im Bedarfsfall unterzubringen. Als Unterbringungsarten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nutzt die Stadt Gelsenkirchen inzwischen fast ausschließlich die Unterbringung in Wohngruppen nach § 34 SGB VIII und in Einzelfällen die Vollzeitpflege (auch bei Verwandten) nach § 33 SGB VIII.

Die Zuweisungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nehmen in der Stadt Gelsenkirchen aktuell ab. Die gesetzlichen Fristen, innerhalb der ein UMA zur Verteilung anzumelden ist, werden in Gelsenkirchen nach Auskunft der Stadt eingehalten. Die Stadt überführt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge schnellstmöglich in Regelangebote.

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

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

Die Stadt Gelsenkirchen konnte die Aufwendungen für Inobhutnahmen nicht in der erforderlichen Differenzierung erheben. Die gpaNRW kann die Aufwendungen für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII daher nicht interkommunal einordnen.

Aufwendungen Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII in Euro je Hilfefall

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
2018	k.A.	2.223	3.718	4.451	7.594	15.370	18

Im interkommunalen Vergleich der Jahre 2017 und 2018 hat sich der Median der Aufwendungen für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII um rund 1.700 Euro je Hilfefall verringert.

Entwicklung der Fallzahlen der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen gesamt	27	35	124	242	215	220
davon Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	27	35	46	55	71	185
davon Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII	0	0	78	187	144	35

Die Fallzahlen der Inobhutnahmen steigen in Gelsenkirchen insgesamt stark an. Von 2015 bis 2017 machen sich dabei die vorläufigen Inobhutnahmen der UMAs nach § 42a SGB VIII sehr bemerkbar. 2018 gehen die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII gegenüber dem Vorjahr um 76 Prozent zurück. Gleichzeitig erhöhen sich die übrigen Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII um 160 Prozent. Der starke Anstieg ist nach Angaben der Stadt Gelsenkirchen hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- wachsende Sensibilität der Bevölkerung und Jugendbehörden im Kontext des gesetzlichen Schutzauftrages,
- vermehrtes Fallaufkommen im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus Osteuropa.

Die Zahl der gesamten Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 von 27 um 193 auf 220 Fälle gestiegen. Damit hat sich das Fallaufkommen innerhalb des betrachteten Zeitraumes mehr als verachtfacht. Während der Flüchtlingswelle 2016 lag die Zahl der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII mit 242 Fällen sogar noch höher. Die Falldichte der gesamten Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII ist in Gelsenkirchen im Betrachtungszeitraum um mehr als das Siebenfache angestiegen. Der gegenüber dem Fallaufkommen geringere Anstieg bei der Falldichte ist auf von 2013 bis 2018 gestiegene Einwohnerzahlen bei der Altersgruppe der 18- bis unter 21- Jährigen in Gelsenkirchen zurückzuführen.

Verweildauern der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Verweildauern der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII sind in der Stadt Gelsenkirchen länger als bei den Vergleichsstädten. Beim Anteil der Verweildauern für Inobhutnahmen von über einem Monat bildet die Stadt 2017 das Maximum. 2018 ist es der Stadt gelungen, diesen Anteil 2018 in etwa zu halbieren. Er bleibt aber vergleichsweise hoch.

Verweildauern der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer bis 24 Stunden an den Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	k.A.	1,03	6,64	12,15	20,26	56,13	14
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 24 Stunden bis 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	29,77	8,97	37,24	49,74	59,45	70,09	15
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	70,23	8,28	19,49	28,33	38,38	70,23	15

Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 bei den Inobhutnahmen mit Abstand den höchsten Anteil an Verweildauern von über einem Monat. Damit bildet die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich das Maximum.

2018 hat die Stadt Gelsenkirchen Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer von über einem Monat ist auf rund 38 Prozent verringert. Im interkommunalen Vergleich stellt sie zwar nicht mehr das Maximum, sie erreicht aber immer noch den zweithöchsten Kennzahlenwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Prozesse und Standards für Inobhutnahmen überarbeiten und darin den Ablauf, Zuständigkeit und maximale Dauer festlegen. Ziel sollte sein, die Verweildauern der Inobhutnahmen weiter zu verkürzen.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

→ Feststellung

Die Fälle der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind 2017 in Gelsenkirchen mit Abstand am teuersten. Der Stadt Gelsenkirchen ist es gelungen, ihre Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII von 2017 auf 2018 um rund 13.400 Euro je Hilfefall zu verringern. Im interkommunalen Vergleich 2017 verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII mit Abstand die höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

→ Feststellung

Die hohen Aufwendungen je Hilfefall nach § 42 SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen auf lange Verweildauern bei den Inobhutnahmen zurückzuführen.

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. Eine Kommune sollte deshalb 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.

Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z.B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen.

Die Fallzahlen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind in **Gelsenkirchen** speziell in 2018 stark angestiegen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich das Fallkommen 2018 um rund 160 Prozent erhöht. Insgesamt ist nach Annahme der Stadt eine erhöhte Sensibilisierung für Gefährdung des Kindeswohls in der Bevölkerung zu beobachten. So sind die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung von 613 in 2013 auf 1.008 in 2018 auch deutlich angestiegen.

Aufwendungen Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII in Euro je Hilfefall

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	30.223	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21
2018	16.802	999	3.024	4.461	9.863	16.802	19

Die Stadt Gelsenkirchen hat im interkommunalen Vergleich 2017 die höchsten Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Fall. 2018 sinkt der Kennzahlenwert zwar um 44 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Positionierung der Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich bleibt aber unverändert.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte Maßnahmen entwickeln und durchführen, um die hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Hilfefall weiter zu verringern.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen kann die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nicht separat auswerten. Hierdurch kann sie die finanziellen Auswirkungen nicht vollumfänglich darstellen und diesen Bereich nicht optimal steuern.

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschließungsgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Ver-

teilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

In den Vergleichsstädten hat die gpaNRW folgende Kennzahlenwerte erhoben:

Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII in Euro je Hilfefall

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
2018	k.A.	2.014	4.520	6.117	8.856	30.832	14

Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen von UMAs nach § 42a SGB VIII sind im interkommunalen Vergleich der Jahre 2017 und 2018 in den meisten kreisfreien Städten rückläufig.

Die Stadt Gelsenkirchen konnte keine Aufwendungen für die vorläufigen Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mitteilen, da diese Aufwendungen in einer gemeinsamen Kostenstelle mit den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII erfasst werden.

Anteil der Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	66,98	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21
2018	15,91	8,65	16,77	27,60	52,69	84,19	16

Der Anteil der Inobhutnahmen für UMA an den gesamten Inobhutnahmen hat sich in Gelsenkirchen von 2017 auf 2018 um rund 76 Prozent verringert. Im interkommunalen Vergleich 2017 zählte die Stadt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil an Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII. In Folge des deutlichen Rückgangs dieser Fälle positioniert sich Gelsenkirchen 2018 beim Viertel der Vergleichsstädte, die die geringsten Anteile an Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII aufweisen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen. Diese können sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie, die Hilfen zur Erziehung durch intensive Präventionsarbeit und niederschwellige ambulante Hilfsangebote positiv zu beeinflussen.		
F3	Die Gesamtstrategie des Referates 51 - Kinder, Jugend und Familien - der Stadt Gelsenkirchen dient der Gesamtsteuerung. Sie basiert auf fünf strategischen Schwerpunktzielen, für die die Stadt Gelsenkirchen operationalisierte Ziele festgelegt hat.		
F4	Das Referat 51 „Kinder, Jugend und Familien“ ist im gleichen Vorstandsbereich wie das Referat 40 „Bildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat mit der zum 1. November 2019 erfolgten Zusammenlegung des Allgemeinen und Besonderen Sozialen Dienstes in einer gemeinsamen Abteilung bereits wesentliche Erkenntnisse aus der laufenden Organisationsuntersuchung im Referat 51 umgesetzt.		
F6	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS), einzelne Bausteine eines IKS, wie beispielsweise besondere Vorkehrungen zur Korruptionsprävention, sind jedoch vorhanden.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.

	Feststellung		Empfehlung
F7	In der Stadt Gelsenkirchen sind Prozessabläufe erschwert, da die Wiedervorlage für die Hilfen zur Erziehung nicht reibungslos automatisiert funktioniert. Außerdem finden noch keine regelmäßigen und prozessunabhängigen Kontrollen durch eine Führungsperson statt.	E7	Die Stadt Gelsenkirchen sollte in ihre Prozesse funktionierende automatisierte Wiedervorlagen sowie regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen implementieren. Dadurch kann die Stadt Gelsenkirchen sicherstellen, dass Fälle rechtzeitig beendet oder fortgeschrieben werden. Durch prozessunabhängige Kontrollen kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.
F8	Die Stadt Gelsenkirchen nutzt bei ihrem Finanzcontrolling noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Aufgrund der gemeinsamen Erfassung verschiedener Aufwandsarten in einer Kostenstelle können die Aufwendungen zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII nicht separat ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.	E8	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F9	Die Stadt Gelsenkirchen hat noch kein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installiert. Dies kann sich negativ auf die Wirksamkeit der Hilfen, die qualitative Zielerreichung und die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards auswirken.	E9	Die Stadt Gelsenkirchen sollte zur Optimierung der Steuerung wie geplant ein neutrales Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung installieren.
F10	Die Stadt Gelsenkirchen hat noch keine Qualitätsstandards für die Hilfen zur Erziehung erarbeitet. Sie plant, diese im Zusammenhang mit den organisatorischen Veränderungen im Referat 51 zu entwickeln. Dies ist positiv zu sehen.	E10	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Arbeitshandbuch für die Hilfen zur Erziehung zu einem Qualitätshandbuch weiterentwickeln. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden.
F11	Die Stadt Gelsenkirchen erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich.	E11	Die Stadt Gelsenkirchen sollte bei der Trägerauswahl auch weiterhin wirtschaftliche Gesichtspunkte beachten. Dies kann die Stadt durch eine Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Entscheidungsprozess bzw. durch die von der Stadt neu erprobte Übertragung des fachlichen Controllings auf die Teamleitungen erreichen.
F12	Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für ihre sozialen Dienste zu akquirieren.		
F13	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des Sozialen Dienstes in Gelsenkirchen liegen 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.		
F14	Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Gelsenkirchen liegen 2016 und 2017 erheblich über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte bearbeiten 2017 bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Gelsenkirchen.		

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die Stadt Gelsenkirchen hat seit langem qualifizierte Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung implementiert. Die Stadt setzt eigenes Personal für Beratungs- und Unterstützungsleistungen ein.		
F16	Für die stationären Hilfen hat die Stadt Gelsenkirchen im Gegensatz zu den ambulanten Hilfen noch kein Anbieterverzeichnis erstellt, es befindet sich noch im Aufbau. Weiterhin hat die Stadt noch keine Laufzeiten für die Hilfen zur Erziehung zu Steuerungszwecken festgelegt.	E16	Um eine Trägerauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen auch für die stationären Träger ein Anbieterverzeichnis erstellen. Es sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten. Zudem sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfen zur Erziehung Laufzeiten festlegen .
F17	Die Stadt Gelsenkirchen hat 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.		
F18	Die Stadt Gelsenkirchen konnte ihre Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung nicht vollständig der Systematik der gpaNRW entsprechend abgrenzen. Eine Kennzahlenberechnung und interkommunale Einordnung für die Stadt Gelsenkirchen ist daher bei den Aufwandskennzahlen nicht möglich.	E18	Um die Steuerung zu verbessern, sollte die Stadt Gelsenkirchen künftig differenzierte Daten zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII erfassen und auswerten.
F19	Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund ihres breiten und wirksamen Angebotes an niederschweligen ambulanten Erziehungshilfen nur einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt 2017 und 2018 den Minimalwert.		
F20	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt 2017 und 2018 am Median. Positiv ist zu sehen, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach einem mehrjährigen Rückgang 2018 erstmal wieder gestiegen ist. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.		
F21	Die Stadt Gelsenkirchen gehört 2017 zu den Kommunen mit dem einwohnerbezogen niedrigsten Fallaufkommen. 2018 erhöht sich die Falldichte etwas, sie bleibt aber weiterhin auf niedrigem Niveau. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F22	Die Stadt Gelsenkirchen hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine geringe Falldichte und relativ niedrige Aufwendungen je Hilfefall.		

	Feststellung		Empfehlung
F23	Die Stadt Gelsenkirchen hatte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 bei einer niedrigen Falldichte höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte ist es der Stadt 2018 gelungen, ihre Aufwendungen je Hilfefall auf einen Wert am Median zu verbessern.		
F24	Die Stadt Gelsenkirchen zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall.		
F25	Die Aufwandssteigerungen bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind auf steigende Fallzahlen sowie den wachsenden Bedarf an kostenintensiven Intensivangeboten und Zusatzleistungen in der Heimerziehung zurückzuführen.		
F26	Der Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMA) an den Heimunterbringungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII ist in Gelsenkirchen von 2013 bis 2018 um das 16-fache gestiegen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt einen höheren Anteil UMA als 75 Prozent der kreisfreien Städte.	E26	Um die Steuerung zu verbessern, sollte die Stadt Gelsenkirchen künftig differenzierte Daten zu den Hilfen nach §§ 34 und 42a SGB VIII erfassen und auswerten.
F27	Die Stadt Gelsenkirchen besitzt kein Rückkehrkonzept, mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann.	E27	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Fallzahlen zur Rückführung in die Herkunftsfamilie erheben. Auf dieser Basis sollte sie ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.
F28	Der Stadt Gelsenkirchen gelingt es durch eine systematische, restriktive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII trotz steigender Fallzahlen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen, auf einem vergleichsweise niedrigem Niveau zu halten.		
F29	Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen durch die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen gestiegen.		
F30	Die Stadt Gelsenkirchen richtet Poollösungen für Integrationshilfen ein. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poollösungen sinnvoll.		

	Feststellung		Empfehlung
F31	Die Stadt Gelsenkirchen hat Maßnahmen ergriffen, um die Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Eine interkommunale Einordnung der ambulanten Aufwendungen ist nicht möglich, da die Stadt erst 2018 begonnen hat, diese differenziert zu erheben. Die stationären Aufwendungen liegen auf niedrigem Niveau.	E31	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen diese Aufwendungen flächendeckend differenziert erfassen.
F32	Die Stadt Gelsenkirchen hat die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht durchgängig für alle Hilfearten separat erfasst. Die Stadt Gelsenkirchen hat dadurch keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Dies erschwert die Steuerung.	E32	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) zu erhalten, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Aufwendungen für UMAs flächendeckend differenziert nach Hilfearten erfassen.
F33	Die Verweildauern der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII sind in der Stadt Gelsenkirchen länger als bei den Vergleichsstädten. Beim Anteil der Verweildauern für Inobhutnahmen von über einem Monat bildet die Stadt 2017 das Maximum. 2018 ist es der Stadt gelungen, diesen Anteil 2018 in etwa zu halbieren, er bleibt aber vergleichsweise hoch.	E33	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Prozesse und Standards für Inobhutnahmen überarbeiten und darin den Ablauf, Zuständigkeit und maximale Dauer festlegen. Ziel sollte sein, die Verweildauern der Inobhutnahmen weiter zu verkürzen.
F34	Die Fälle der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind 2017 in Gelsenkirchen mit Abstand am teuersten. Der Stadt Gelsenkirchen ist es gelungen, ihre Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII von 2017 auf 2018 um rund 13.4000 Euro je Hilfefall zu verringern. Im interkommunalen Vergleich 2017 verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII mit Abstand die höchsten Aufwendungen je Hilfefall.	E34	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Maßnahmen entwickeln und durchführen, um die hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Hilfefall weiter zu verringern.
F35	Die hohen Aufwendungen je Hilfefall nach § 42 SGB VIII sind in Gelsenkirchen im Wesentlichen auf lange Verweildauern bei den Inobhutnahmen in Heimunterbringung zurückzuführen.		
F36	Die Stadt Gelsenkirchen kann die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nicht separat auswerten. Hierdurch kann sie die finanziellen Auswirkungen nicht vollumfänglich darstellen und diesen Bereich nicht optimal steuern.	E36	Die Stadt Gelsenkirchen sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	257.607	257.850	257.651	260.368	262.528	260.305
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	42.338	42.513	42.605	43.693	45.053	45.297
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	51.246	51.022	50.968	52.388	53.968	53.989

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro						
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	17.101.222	14.808.614	17.191.365	k.A.	k.A.	k.A.
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	16.717	13.341	14.173	k.A.	k.A.	k.A.
Falldichte						
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	19,96	21,76	23,80	26,57	25,59	27,17
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent						
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	50,15	52,70	46,00	44,47	40,98	40,76
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent						
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	56,08	53,71	45,50	41,79	41,60	42,35

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII						
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	328.211	348.182	349.413	604.545	739.127	735.517
Anzahl der Hilfefälle	80	97	84	113	94	99
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII						
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.392.342	1.472.721	1.638.151	2.266.719	2.590.339	2.606.530
Anzahl der Hilfefälle	191	211	201	199	193	218
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII						
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	3.146.729	3.175.622	3.614.961	3.877.648	4.418.549	4.671.178
Anzahl der Hilfefälle	286	282	298	323	339	368
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII						
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	10.685.034	10.434.362	11.870.073	./.	./.	./.
Anzahl der Hilfefälle	188	211	302	393	392	434
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII						
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.428.704	1.481.572	1.657.543	1.924.694	1.810.757	1.944.488
davon ambulante Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	546.548	761.970	754.021	878.173	882.406	1.050.812
davon ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	./.	./.	./.	./.	./.	862.638
davon stationäre Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	882.156	719.602	903.522	1.046.521	928.351	893.676
Anzahl der Hilfefälle gesamt	162	179	197	194	175	167
davon Anzahl ambulante Hilfefälle	142	166	178	177	166	156
davon Anzahl ambulante Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung	50	55	52	48	78	79

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
davon Anzahl stationäre Hilfefälle	20	13	19	17	9	11
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII						
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
davon ambulante Aufwendungen für junge Volljährige in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	110.181
davon stationäre Aufwendungen für junge Volljährige in Euro	615.626	479.028	802.809	2.417.437	2.387.303	k.A.
Anzahl der Hilfefälle gesamt	24	30	51	75	105	81
davon Anzahl ambulante Hilfefälle	8	11	15	35	30	25
davon Anzahl stationäre Hilfefälle	16	19	36	40	75	56
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	2,69	3,53	6,10	8,63	11,78	9,32
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge						
Aufwendungen für UMA in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Anzahl der Hilfefälle	3	5	90	229	198	171

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII						
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	1.108.227	1.210.039	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Anzahl der Inobhutnahmen	27	35	124	242	215	220
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII						
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	0	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	0	0	78	187	144	35

→ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
Demografische Entwicklung	5
Soziale Strukturen	7
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Leistungsbezieher	8
Ambulante Quote	10
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	13
→ Organisation und Personaleinsatz	19
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	19
Personal- und Leistungskennzahlen	21
→ Steuerung und Controlling	25
Fach- und Finanzcontrolling	25
Steuerung der Leistungsgewährung	26
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	28
Steuerung der Pflegelandschaft	31
Quartiersmanagement	34
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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

Wie in allen nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch in der Stadt Gelsenkirchen die Hilfe zur Pflege ein erheblicher haushaltswirtschaftlicher Belastungsfaktor. Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege und das Pflegewohngeld betragen im Jahr 2018 fast 25,5 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist, dass Sozialleistungen Aufwendungen verursachen, die einem sehr begrenzten Steuerungseinfluss durch die Stadt unterliegen. Allein ihr finanzwirtschaftliches Volumen erfordert jedoch zwingend, dort steuernd einzugreifen, wo und soweit dies möglich ist.

Unter den kreisfreien Städten weist Gelsenkirchen insgesamt sehr ungünstige strukturelle Rahmenbedingungen auf. Zwar ist der Anteil älterer und hochbetagter Menschen und damit der Bevölkerungsgruppe, in der das Risiko von Pflegebedürftigkeit drastisch ansteigt, hier wenig auffällig. Einkommensbezogene Merkmale wie die im interkommunalen Vergleich niedrigste Kaufkraft bei gleichzeitig höchster Arbeitslosenquote wirken jedoch erheblich belastend.

Die Ausprägungen der fallbezogenen Kennzahlen sowie der Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen liefern wenige Indikatoren für Handlungsbedarf in Bezug auf Aufgabenerfüllung, Organisation der Leistungsprozesse und Steuerung des Pflegeangebotes. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Teilbereichen: Etwa in Bezug auf die Schaffung eines strukturierten Wissensmanagements oder auf die Erweiterung der Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung.

Der Anteil der Leistungsbezieher, die außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden können, liegt im oberen Mittelfeld des interkommunalen Vergleichs. Die Beachtung und Umsetzung des gesetzlich normierten¹ Grundsatzes „*ambulant vor stationär*“ spiegelt sich strategisch in Haushaltszielen für die Hilfe zur Pflege sowie in der individuellen Fallsteuerung und der Ausrichtung der Pflege- und Wohnberatung wider. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die Pflege in einer Einrichtung den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen pro Fall und Jahr durchschnittlich mit rund 9.500 Euro mehr belastet als eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung. Eine Stärkung der ambulanten Quote wird weiterhin angestrebt und sollte – orientiert am Maßstab einer bedarfsgerechten Versorgung – konsequent fortgesetzt werden.

Besonders positiv fallen die gut ausgeprägten und organisierten Netzwerkstrukturen auf. Das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. leistet einen elementaren Beitrag zur Vernetzung und Koordinierung aller relevanten Akteure und unterstützt die Stadt bei der Durchführung operativer Aufgaben wie der Erbringung von Beratungsleistungen für betroffene Menschen.

¹ § 13 Abs. 1 Satz 2 SGB XII: „Vorrang haben ambulante Leistungen vor teilstationären und stationären Leistungen sowie teilstationäre vor stationären Leistungen.“

→ 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 selbst sowie die Steuerung der Pflegelandschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

In Gelsenkirchen ist der Anteil der älteren Bevölkerung im Vergleich der kreisfreien Städte relativ niedrig. Die absolute Zahl der Senioren wird jedoch deutlich ansteigen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.

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 sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne 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 in ihren 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 in der Stadt Gelsenkirchen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	128.109	127.323	129.764	131.858	130.412	131.790	125.565
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	76.338	76.820	77.096	77.036	76.236	70.671	64.371
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	38.143	37.860	37.655	37.463	37.291	39.600	44.339
Einwohner ab 80 Jahren	15.260	15.648	15.853	16.171	16.366	16.804	19.770
Einwohner gesamt	257.850	257.651	260.368	262.528	260.305	258.865	254.045

Quelle: IT.NRW; Einwohnerzahlen für 2014 bis 2018 nach Bevölkerungsfortschreibung (Basis Zensus 2011) zum 31. Dezember des Vorjahres, für 2025 und 2040 lt. Bevölkerungsvorausberechnung (Basisvariante) 2018-2040.

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

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	20,61	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,29	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	21,79	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	6,49	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	25,24	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,78	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

In Gelsenkirchen lebte 2018 im Vergleich der kreisfreien Städte ein eher geringer Anteil älterer Menschen. Nur in rund einem Viertel der 22 geprüften Städte war der Bevölkerungsanteil in der Altersgruppe ab 65 bzw. ab 80 Jahren im Verhältnis zur gesamten Einwohnerzahl kleiner. Der Anteil der Senioren an den Gesamt-Einwohnern wird bis 2040 erkennbar ansteigen. Dieser Anteil liegt in dem hier betrachteten Zeitraum der Bevölkerungsvorausberechnung jedoch durchgängig unter dem Median.

Während die Zahl der Senioren nach absoluten Zahlen anwachsen wird, ist für die nächsten zwei Jahrzehnte insgesamt ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Dieser findet dementsprechend vollständig zu Lasten der unter 65jährigen statt. Aller Voraussicht wird die Zahl der Menschen in Gelsenkirchen, die auf Pflege angewiesen sind, also spürbar ansteigen. Gleichzeitig werden immer weniger in der Lage sein, zuhause die Pflege von Angehörigen zu gewährleisten. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss.

In der Konsequenz sind bei ansonsten unveränderten Bedingungen deutliche Versorgungslücken im familiären Umfeld bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen zu befürchten. Hinzu kommen Probleme auf der Angebotsseite, insbesondere der Fachkräftemangel in der Pflege. Die Stadt Gelsenkirchen wird – wie letztlich alle Kommunen – in den nächsten Jahren bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege ebenso wie bei der Finanzierung dieser Versorgung also vor große Herausforderungen gestellt.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Gelsenkirchen sehr belastend.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Gelsenkirchen 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	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	24,8	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	18.866	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote in Prozent ¹⁾	13,7	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Stand Dezember 2017; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

Neben den in der Prognose belastenden demografischen Bedingungen zeigen vor allem die gegenwärtigen sozialen Strukturen in der Stadt Gelsenkirchen ein sehr ungünstiges Lagebild. Dies gilt für die relevanten Merkmale in Bezug auf die Hilfe zur Pflege; die strukturelle Situation in der Gesamtheit haben wir im Vorbericht dargestellt.

Alle drei hier betrachteten Strukturmerkmale bilden in Gelsenkirchen den jeweils negativsten Extremwert: Die SGB II-Quote und die Arbeitslosenquote sind im Vergleich der kreisfreien Städte am höchsten, die Kaufkraft am niedrigsten. Damit addieren sich belastende Faktoren perspektivisch: Zu der Zunahme des Seniorenanteils an der Bevölkerung kommt eine im interkommunalen Vergleich signifikant höhere Wahrscheinlichkeit hinzu, dass pflegebedürftige Menschen auf Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen sein werden.

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

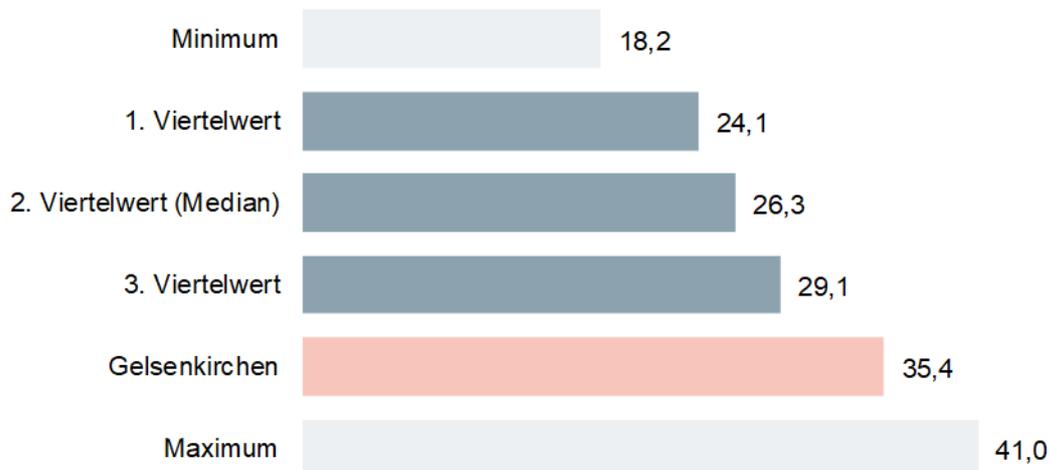
In der Stadt Gelsenkirchen ist der Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege an der Bevölkerung ab 65 Jahren sehr hoch.

→ Feststellung

Gelsenkirchen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also seltener auskömmlich als in einem Großteil der Städte.

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 2018



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



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

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,1	21,4	24,4	26,4	31,4	42,0	19

Die Kennzahlenausprägung bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018 (nachfolgend *Leistungsdichte*) wird wesentlich beeinflusst durch

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI.

Die Kaufkraft je Einwohner sowie die SGB II- und Arbeitslosenquoten (vgl. Abschnitt *Soziale Strukturen*) werden als Indikatoren für das durchschnittliche Einkommensniveau herangezogen.

Die Pflegestärkungsgesetze haben in der Pflegeversicherung nach dem SGB XI bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten der letzten Stufe (PSG III) sowohl zu einem Anstieg der Leistungsbezieher-Zahlen als auch zu einem Anstieg der Leistungsausgaben geführt. Insbesondere Personen mit demenziellen Erkrankungen können inzwischen in einen Pflegegrad eingestuft werden und sind nach dem SGB XI pflegebedürftig und leistungsberechtigt. Wir setzen zur Analyse die Anzahl der Pflegebedürftigen ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren:²

Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22,9	16,2	19,3	20,3	22,8	24,7	19

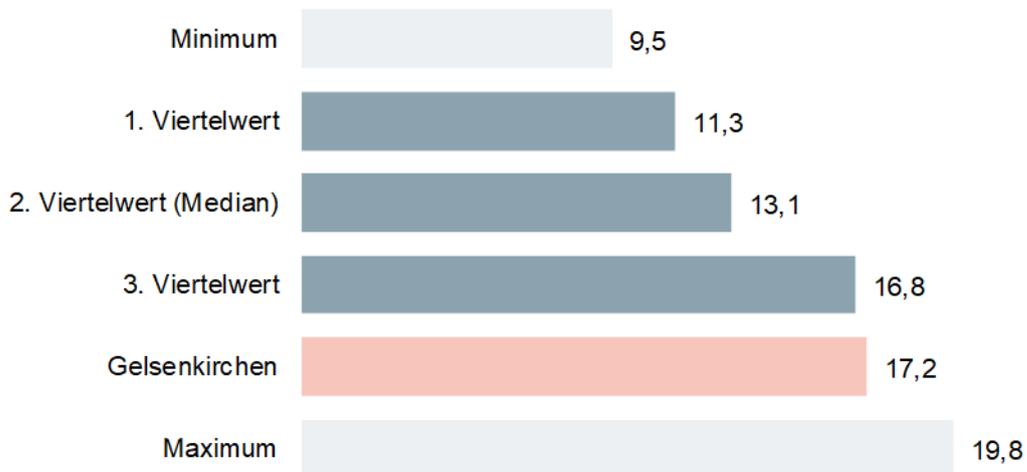
Quelle: Landespflegestatistik 2017 (Veröffentlichung alle zwei Jahre; keine Vergleichswerte für 2018)

Unabhängig von der Frage der *Sozialhilfebedürftigkeit* fällt der Anteil der Senioren, deren *Pflegebedürftigkeit* festgestellt worden ist, in Gelsenkirchen mit annähernd 23 Prozent recht hoch aus. Hier besteht eine erkennbare Korrelation zur Leistungsdichte.

Ein weiterer Faktor, der die Leistungsdichte mit beeinflusst, sind die durchschnittlichen Kosten des einzelnen Pflegefalles. Ein hohes Pflegekostenniveau führt bei ansonsten unveränderten Bedingungen zu einem schnelleren Aufzehren der Selbsthilfemöglichkeiten. Damit erhöht sich der Anteil der Pflegebedürftigen, die auf SGB XII-Leistungen angewiesen sind. Ein aussagefähiger Indikator für das Kostenniveau der Pflege in einer Stadt sind die fallbezogenen Transferaufwendungen. Wie wir im Abschnitt *Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen* darstellen, fallen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Gelsenkirchen relativ moderat aus.

² Zur methodischen Vereinfachung haben wir als Vergleichsgruppe die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weit überproportional hoch ist. Da auch Menschen unter 65 Jahren pflegebedürftig sein können, kommt es hier zu einer gewissen statistischen Verzerrung, die aber gleichermaßen für alle geprüften Städte gilt und für die hier getroffenen Kernaussagen nicht von maßgeblicher Bedeutung ist.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017³



Bis hierhin haben wir die Anzahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII lediglich ins Verhältnis zu einer Vergleichsgruppe – also den Einwohnern ab 65 Jahren bzw. den Pflegebedürftigen insgesamt – gesetzt. Diese Sichtweise zeigt sowohl einwohnerbezogen als auch beim Bezug auf die Sozialhilfebedürftigkeit der pflegebedürftigen Menschen eine deutlich belastende Situation. Doch ist zur Gesamtbewertung die nachfolgend behandelte Betrachtung der Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit einzubeziehen.

Zudem spielt die Steuerungsleistung der Stadt eine wichtige Rolle. Generell wird der gesamte Bereich sozialer Hilfen zwar in erheblichem Umfang von externen Faktoren bestimmt und entzieht sich in Teilen einer aktiven Steuerung. Angesichts des absoluten Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist dennoch geboten zu untersuchen, wo steuernd eingegriffen werden und so das Wirtschaftlichkeitsprinzip im engeren Sinne umgesetzt werden kann. Wie die Stadt Gelsenkirchen den Zugang der hilfebedürftigen Menschen, die Vernetzung im Stadtbezirk und die Angebotsentwicklung der Pflegeinfrastruktur sowie der präventiven Angebote regelt, wird später im Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ behandelt. Zuvor unterziehen wir die Struktur der Fallkonstellationen einer näheren Betrachtung.

Ambulante Quote

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.

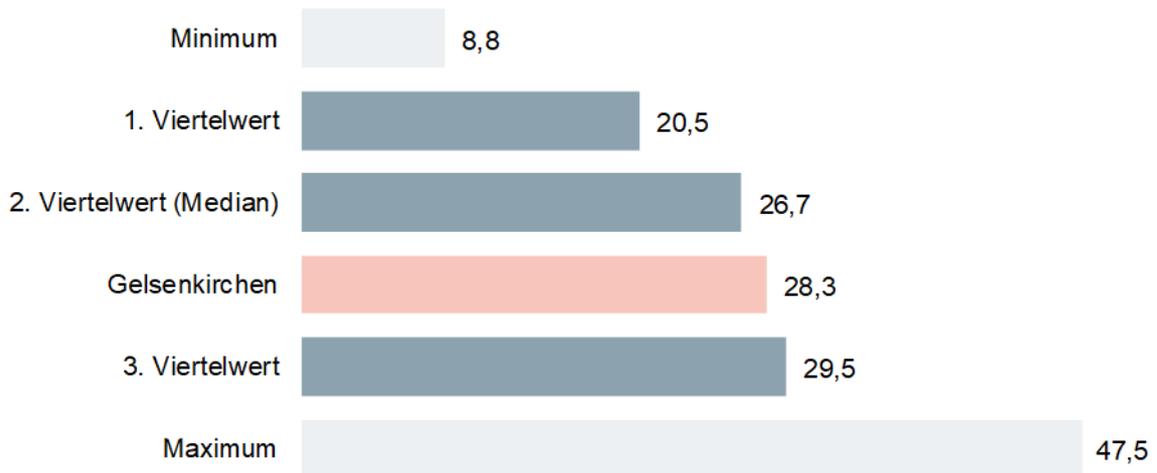
Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im

³ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Die ambulante Quote drückt das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zur Anzahl der Leistungsbezieher insgesamt aus:

Ambulante Quote 2018



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



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

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,7	11,6	21,6	28,6	32,2	47,4	19

Unter den kreisfreien Städten weist Gelsenkirchen eine etwas überdurchschnittliche ambulante Quote auf. Allerdings ist sie für das Jahr 2017 durch den Umstellungsprozess aufgrund des Pflegestärkungsgesetz III nur eine grobe Orientierungsgröße. Das Jahr 2018 bietet repräsentativere Werte. Wir haben festgestellt, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 abnimmt. Einher geht dies mit einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen bei einer etwa gleichbleibenden Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen. Hintergrund sind die Auswirkungen der Pflegestärkungs-

gesetze. Diese Situation ist auch in der Stadt Gelsenkirchen erkennbar, hier hat sich die Quote von rund 32 Prozent auf rund 28 Prozent verringert.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Anteil der Menschen, die Hilfe außerhalb von bzw. in Einrichtungen beziehen, jeweils mit Einwohnerbezug ab 65 Jahren dar:

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	9,99	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	25,36	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Bei dieser Analyse ist zu berücksichtigen, dass in der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII betrachtet werden. Setzt man die Gesamtheit der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bezüglich ambulanter und vollstationärer Pflege ins Verhältnis, so zeigt sich: Nur etwas mehr als ein Fünftel aller pflegebedürftigen Menschen in Gelsenkirchen wird in einer Einrichtung versorgt, bei allen anderen reichen ambulante Pflegeleistungen aus. In der Gesamtheit liegt die ambulante Quote bei fast 78 Prozent.⁴

Wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, so kann sich dies negativ auf die hier betrachtete, nur auf Leistungsbezieher nach dem SGB XII bezogene Quote auswirken. Das ist der Fall, wenn die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen gleichzeitig nicht steigt. Insofern muss für eine sachgerechte Bewertung der Situation beachtet werden, dass eine niedrige ambulante Quote nicht mit der Verletzung des Grundsatzes 'ambulant vor stationär' gleichzusetzen ist. Ebenso ist eine hohe Quote nicht automatisch Folge einer sehr guten Steuerungsleistung.

Gleichwohl sollte ein vorrangiges Ziel der Stadt sein, dass ein möglichst hoher Anteil der Leistungsbezieher ambulant versorgt werden kann. Zudem muss es Ziel sein, alle Pflegebedürftigen, die zuhause versorgt werden, umfassend zu beraten, um eine zukünftige Heimaufnahme und einen damit eventuellen Bezug von Hilfe zur Pflege zu verhindern. Inwiefern dies der Stadt gelingt, wird in dem Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ näher analysiert. Aus der Perspektive der überörtlichen Prüfung setzen wir dabei eine ordnungsgemäße und rechtskonforme Einzelfallbearbeitung gewissermaßen als Konstante voraus und fokussieren uns auf eine strukturelle Betrachtung.

⁴ Vgl. IT.NRW, Pflegestatistik für Dezember 2017: Von 11.886 Leistungsempfängern der Pflegeversicherung wurden 2.586 (= 21,8 Prozent) in vollstationärer Pflege versorgt.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege liegen einwohnerbezogen im oberen Mittelfeld. Fallbezogen sind die Transferaufwendungen dagegen eher moderat. Dennoch belastet ein Fall in vollstationärer Hilfe zur Pflege den städtischen Haushalt im Durchschnitt um jährlich 9.500 Euro mehr als eine ambulante Versorgung.

→ Feststellung

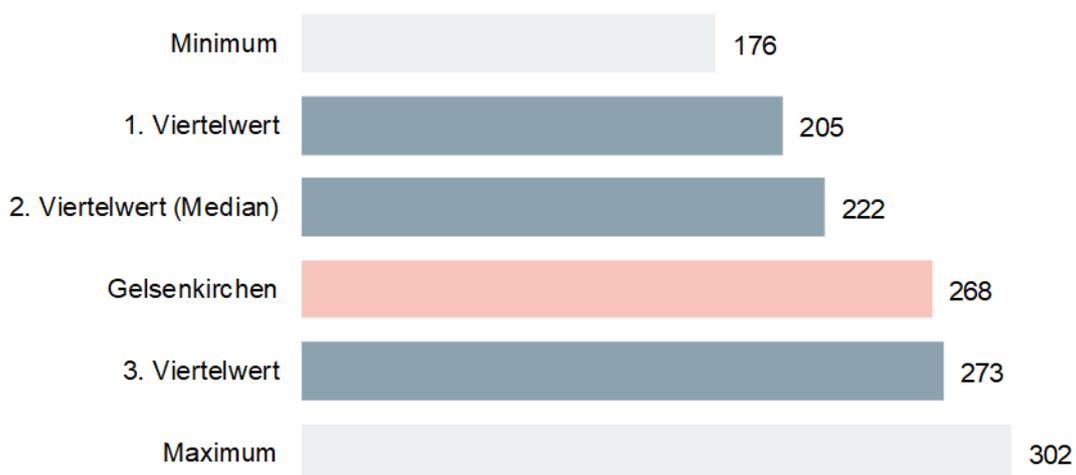
Die Stadt Gelsenkirchen hat bis einschließlich 2017 Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen vereinnahmt. Dies stellte einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar. Seit 2018 werden Unterhaltsansprüche auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Stadt 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:

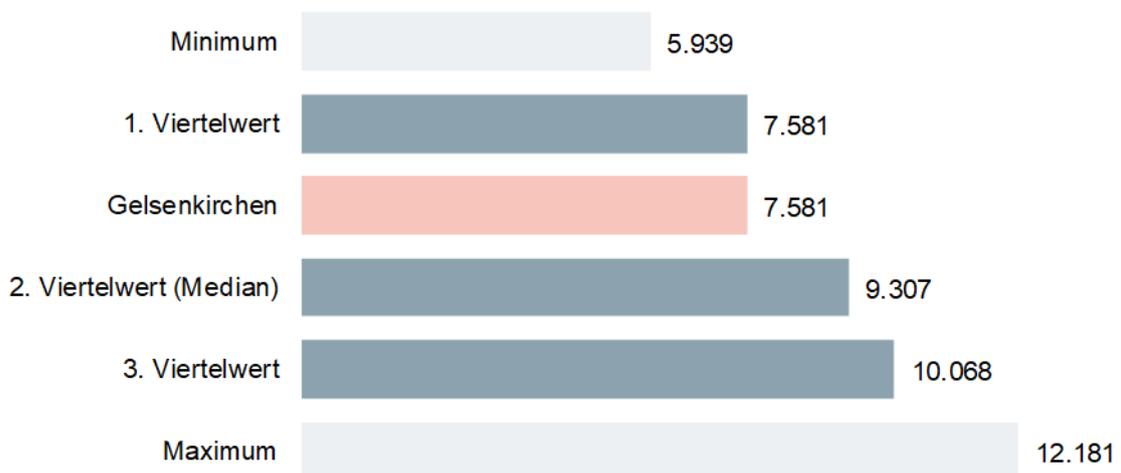


2017 positionierte sich die **Stadt Gelsenkirchen** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
238	174	203	224	280	358	21

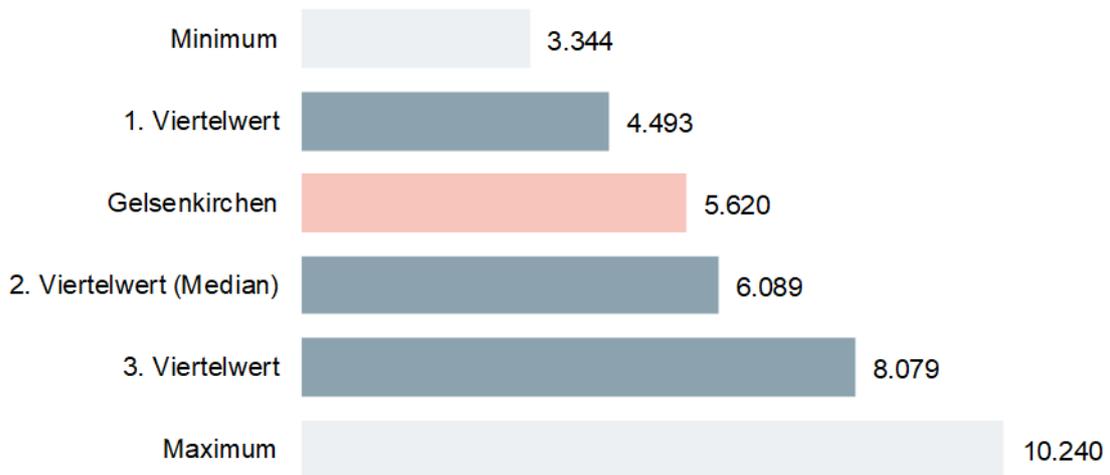
Wir haben im Abschnitt *Leistungsbezieher* aufgezeigt, dass in der Stadt Gelsenkirchen die Leistungsdichte bei den Einwohnern ab 65 Jahren im interkommunalen Vergleich hoch ist und zwischen dem 3. Viertelwert und Maximum liegt. Zudem sind sowohl der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI sowie der Anteil an diesem Personenkreis, der auf ergänzende Hilfe zur Pflege angewiesen ist, überdurchschnittlich. Korrespondierend damit erreichen die Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren fast den 3. Viertelwert. Dass diese einwohnerbezogenen Aufwendungen trotz der kumulativen Belastungsfaktoren nicht noch höher ausfallen, ist Folge günstiger Transferaufwendungen je Einzelfall:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



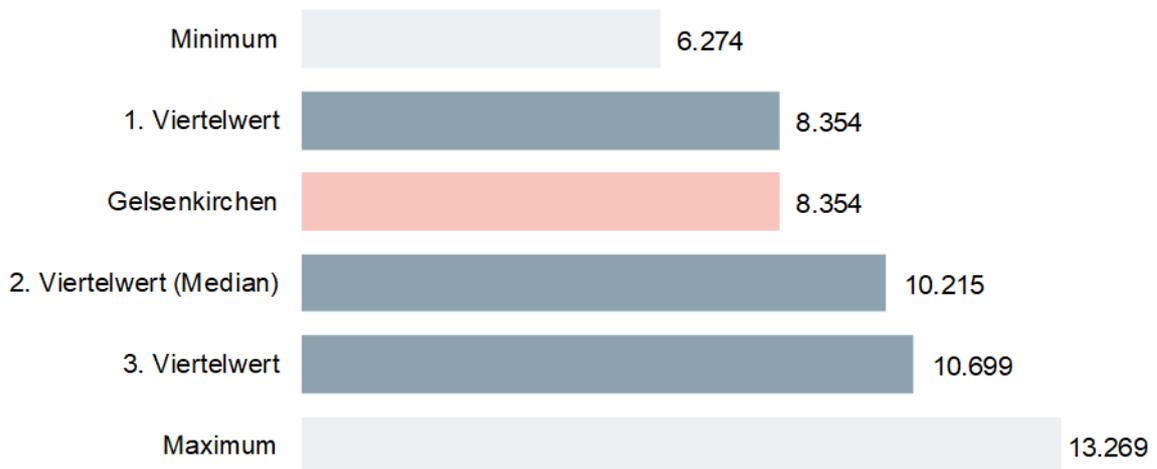
Eine ambulante Versorgung ist im Regelfall deutlich günstiger als eine stationäre Unterbringung. Gemessen an den fallbezogenen Transferaufwendungen beträgt der Belastungsunterschied für den städtischen Haushalt in der Regel mehrere Tausend Euro pro Jahr. Daher wirkt im Allgemeinen eine höhere ambulante Quote entlastend auf die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen. Wir stellen nachfolgend dar, welchen Einfluss die Hilfe außerhalb und in Einrichtungen jeweils auf die Kennzahlenausprägung hat.

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



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen nähern sich in Gelsenkirchen dem Median an. Die niedrigen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher insgesamt müssen also maßgeblich durch die Situation in der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bestimmt worden sein. Der entsprechende Kennzahlenwert bestätigt diese Annahme:

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



Selbstverständlich ist es positiv, dass die Transferaufwendungen insgesamt niedrig sind und vor allem der günstige Kennzahlenwert bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen den entscheidenden Beitrag leistet. Gleichwohl verursacht der einzelne Fall bei stationärer Versorgung pro Jahr um mehr als 2.700 Euro höhere Aufwendungen als in der ambulanten Pflege. Hinzu kom-

men die Aufwendungen für Pflegewohngeld, das mit rund 6.760 Euro je Leistungsempfänger die Stadt erheblich mehr belastet als der Differenzbetrag in der eigentlichen Hilfe zur Pflege. Wenn auch die Kennzahlenausprägungen bei den reinen Transferaufwendungen ein recht gutes Ergebnis zeigen, bleibt eine ambulante Versorgung die deutlich günstigere Alternative. Konkreter formuliert: Im Durchschnitt entlastet jeder Einzelfall, in dem die Stadt durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und in Richtung einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern kann, den Haushalt um jährlich rund 9.500 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	207	95	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	6.758	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

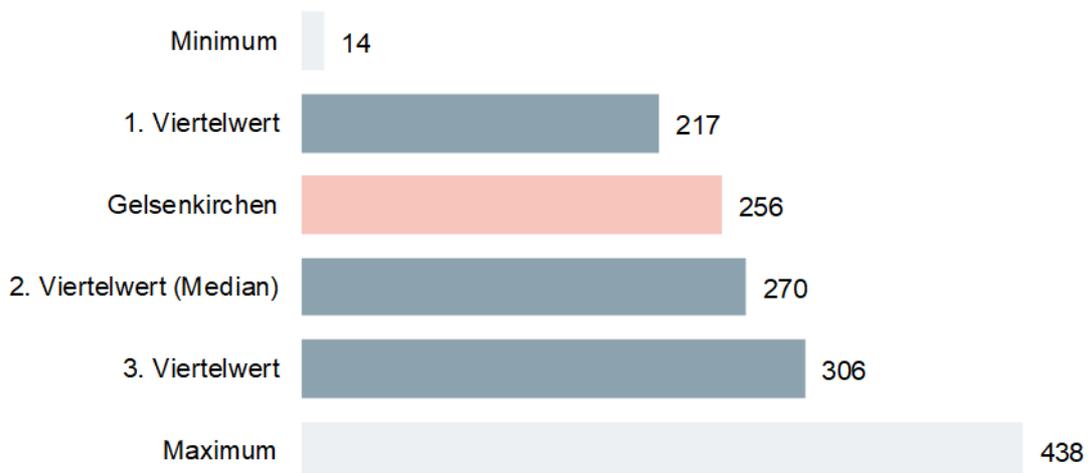
Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld liegen fallbezogen zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median. Bis zum 31. Juli 2018 bestand eine Übergangsfrist zur Umsetzung der baulichen Mindestvorgaben für Pflegeeinrichtungen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegewohngeld haben. Erforderliche Investitionen der Träger zur Erfüllung der Vorgaben haben zum großen Teil stattgefunden. Es ist zu erwarten, dass das Niveau des Pflegewohngeldes steigt, wenn sich auch erst später durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden. Zudem verzögert sich die finanzielle Abwicklung und Festsetzung der Investitionskosten durch die Landschaftsverbände erfahrungsgemäß um mehrere Monate nach Abschluss der Umbaumaßnahmen. Dies wiederum führt zu rückwirkenden Pflegewohngeldzahlungen an die Einrichtungen.

Darüber hinaus ist mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) eine Vielzahl von Änderungen zur Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Deren Auswirkungen können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Bisher sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung

Werden Leistungen nach dem SGB XII gewährt, gehen die bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsansprüche der Leistungsberechtigten gegen Verwandte ersten Grades auf den Träger der Sozialhilfe über. Dass die Sozialhilfeträger dem Grunde nach verpflichtet sind, die übergegangenen Unterhaltsansprüche zu überprüfen und zu verfolgen, ergibt sich aus dem in § 2 SGB XII verankerten Nachrangprinzip der Sozialhilfe.

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



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

Kennzahlen	Gelsenkirchen	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	42,38	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	339	17	301	338	429	648	14

Die Stadt Gelsenkirchen erzielte 2018 in der Gesamtheit Unterhaltserträge, die im Mittelfeld der kreisfreien Städte liegen. Dabei überschreitet der auf den einzelnen Leistungsbezieher entfallende Ertrag bei der ambulanten Hilfe im interkommunalen Vergleich den 3. Viertelwert. Bei der stationären Versorgung liegt der Unterhaltsertrag fast genau auf dem Median.

In mehreren kreisfreien Städten werden die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nicht zum Unterhalt herangezogen. Dies ist kritisch zu beurteilen. Ein Verzicht auf die Unterhaltsheranziehung bei gleichzeitiger Gewährung von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist nicht gesetzeskonform. Auch wenn der Aufwand der Bearbeitung oftmals nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Erträgen, die erzielt werden können, steht, führt eine Unterhaltsheranziehung darüber hinaus oftmals zu einem sorgsameren Umgang beim Beantragen von Leistungen. Bis einschließlich 2017 hat auch die Stadt Gelsenkirchen keine Unterhaltserträge in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vereinnahmt.

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 angelegt. 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 Gelsenkirchen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

In der Stadt Gelsenkirchen erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Bezug auf einen strukturierten Wissenstransfer.

→ Feststellung

Die IT-Unterstützung der Arbeitsprozesse auf Ebene der Sachbearbeitung ist nach Angaben des Fachbereichs angemessen. Als allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen ist derzeit nur die Einführung der E-Akte geplant.

Die Organisation und der Personaleinsatz im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollen eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfgewährung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Es gibt Personalressourcen und eine Auslastungssteuerung.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist in der **Stadt Gelsenkirchen** organisatorisch dem Referat 50 – Soziales – im Vorstandsbereich 5 – Arbeit und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz – zugeordnet. Innerhalb des Referats 50 ist die Abteilung 50/3 zuständig. Die ambulante und die stationäre Hilfe zur Pflege werden in getrennten Teams bearbeitet. Die Steuerung der individuellen Hilfgewährung in enger Zusammenarbeit mit den Leistungssachgebieten liegt in der Gesamtverantwortung der Clearingstelle Pflege. Zentraler Standort und entsprechende Anlaufstelle für hilfesuchenden Bürgerinnen und Bürger ist das Verwaltungsgebäude Vattmannstraße 2-8 in der Innenstadt.

Da auch die Pflege- und Wohnberatung sowie die Heimaufsicht organisatorisch zu Abteilung 50/3 gehören, ist eine wichtige Voraussetzung für eine engmaschige Kooperation zwischen den an der Hilfgewährung beteiligten Stellen erfüllt. Examierte Pflegefachkräfte sind in der Pflegeberatung, der Heimaufsicht und in der Clearingstelle eingesetzt. Etwa ein Viertel des in der Hilfe zur Pflege eingesetzten Personals ist teilzeitbeschäftigt. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht in der Stadt Gelsenkirchen die Möglichkeit der Telearbeit, insbesondere bei der

Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen oder wenn eine Schwerbehinderung vorliegt.

Einschränkungen bei der Wiederbesetzung von Stellen gibt es gegenwärtig nicht. Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es insgesamt sechs Stellenvakanzen. Diese betrafen die Leistungssachbearbeitung im Bereich der Hilfe außerhalb von Einrichtungen sowie in Einrichtungen und die Pflege- und Wohnberatung. Die Personalfuktuation wird als eher niedrig bezeichnet. Allerdings wird im Laufe der nächsten Jahre ein nennenswerter Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Renten- bzw. Pensionsalter erreichen, so dass eine verstärkte Gewinnung von Personal erforderlich werden wird.

Nach Angaben der Verwaltung sind in Abteilung 50/3 aktuell keine Indikatoren erkennbar, die auf eine unangemessen hohe Arbeitsbelastung schließen lassen würden, etwa erhebliche oder dauerhafte Arbeitsrückstände, oder eine auffallende Anzahl von Überstunden. Zum Umfang krankheitsbedingter Ausfallzeiten wurden aus Gründen des Datenschutzes keine Angaben gemacht.

Eine explizite Personalentwicklungs- und Qualifizierungsplanung für Mitarbeiter existiert im Sozialamt der Stadt Gelsenkirchen nicht. An bedarfsgerechten Fortbildungsmöglichkeiten wird teilgenommen, soweit diese bewilligt werden. Ein System zur strukturierten Bewahrung vorhandenen Wissens im Sinne eines Wissensmanagements ist ebenfalls noch nicht implementiert. Die Weitergabe von Informationen über Arbeitsgrundsätze und -prozesse erfolgt insofern noch nicht systematisch unter Verwendung von Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen, sondern über praktische Einarbeitung. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, doch liegen die Vorteile eines strukturierten Wissensmanagements in einem erheblich zuverlässigeren Informationstransfer und einer revisionssicheren Standardisierung der Inhalte. Nach Angaben der Verwaltung werden derzeit erste Ansätze von Maßnahmen zum Erhalt notwendigen Wissens entwickelt und koordiniert.

Die Stadt Gelsenkirchen ist seit Jahrzehnten am landesweiten kommunalen Gemeinschaftsprojekt AKDN-sozial beteiligt, das die zentrale Fachanwendung für die Leistungsgewährung bereitstellt, betreut und weiterentwickelt. Nach Einschätzung des Fachbereichs unterstützt die eingesetzte IT-Lösung die Arbeitsprozesse einer strukturierten Fallbearbeitung angemessen und hinreichend. Aus dem Bereich der auch für die Hilfe zur Pflege bedeutenden Themen Digitalisierung und E-Government ist die Einführung der E-Akte in Abteilung 50/3 geplant. Konkrete Planungen zu weiteren Digitalisierungsmaßnahmen (z.B. Online-Anträge oder ein Dokumenten-Management-System) liegen für das Sozialamt gegenwärtig noch nicht vor.

→ **Empfehlung**

Unter anderem mit Blick auf die künftig zu erwartende Personalfuktuation sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfe zur Pflege ein strukturiertes Wissensmanagement schaffen, um den Informationstransfer zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Aufgabenbereich Hilfe zur Pflege sollte frühzeitig in eventuelle Planungen zu Digitalisierungsmaßnahmen, die über die Einführung der E-Akte hinausgehen, einbezogen werden.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Die Fallzahlenbelastung in der Leistungssachbearbeitung liegt im ambulanten Bereich auf einem mittleren Niveau. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich die niedrigste Zahl von Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle.

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.

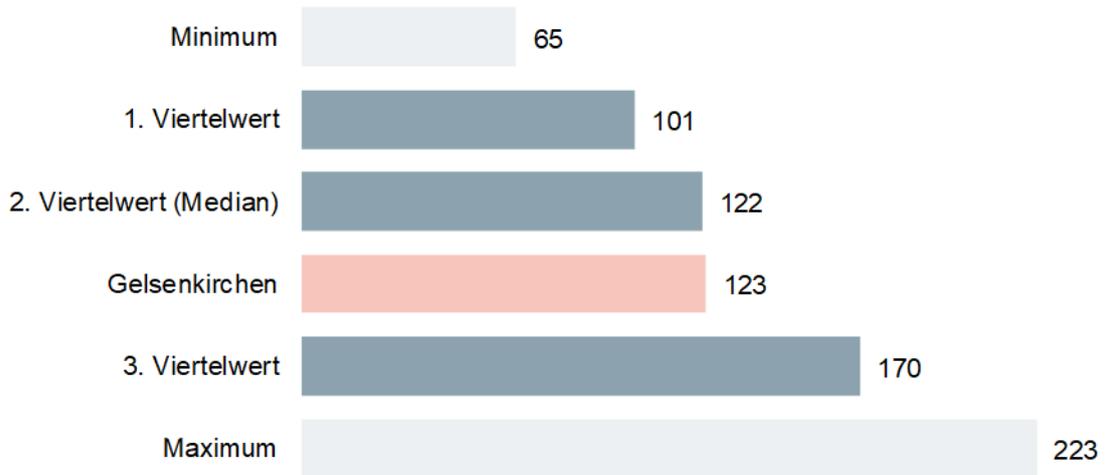
Die **Stadt Gelsenkirchen** setzte 2018 im Bereich der Hilfe zur Pflege einschließlich Leitungsaufgaben (Overhead) und Pflegefachkräften insgesamt 39,65 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfallen 5,85 Vollzeit-Stellen auf die Pflege- und Wohnberatung und 5,60 Vollzeit-Stellen auf die Unterhaltsheranziehung. Die anderen 28,20 Vollzeit-Stellen verteilen sich mit einem Anteil von 25,55 auf Sachbearbeitungsaufgaben einschließlich Bedarfsfeststellung durch die Pflegefachkräfte und 2,65 auf Leitungsaufgaben. Um die Stellenausstattung der Stadt Gelsenkirchen zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung ohne Overhead vor.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Gelsenkirchen	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	0,89	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

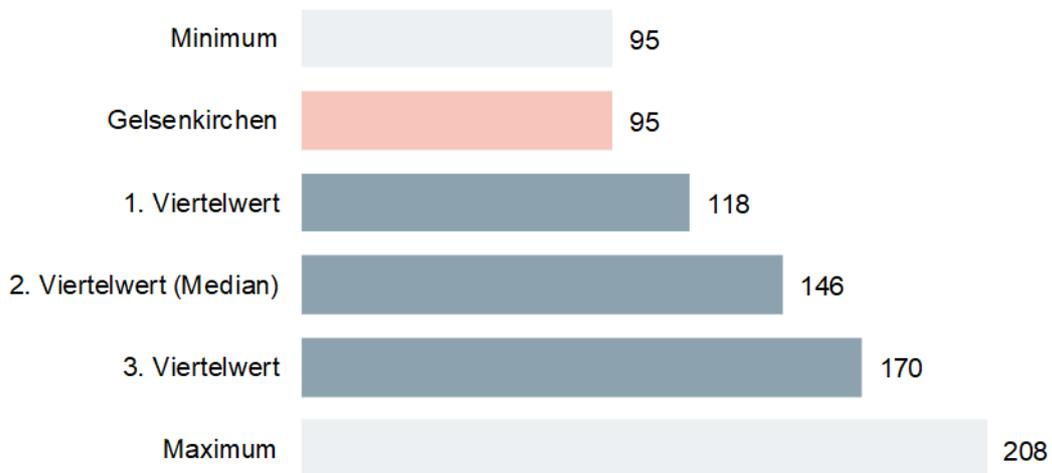
Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Gelsenkirchen	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	3,32	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

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



Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Gelsenkirchen	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	0,83	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Eine qualifizierte und am Grundsatz *'ambulant vor stationär'* ausgerichtete Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. Die Aufgaben sind in Gelsenkirchen rein kommunal organisiert. Freie Träger sind in die Arbeit der Pflege- und Wohnberatung jedoch mittelbar eingebunden: Es besteht eine Unterstützung durch Beratungsaktivitäten in den Infocentern des Generationennetzes Gelsenkirchen e.V., die wir im Abschnitt *Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung* näher beschreiben. Die städtische Pflege- und Wohnberatung verfügt über 4,45 Vollzeitstellen und liegt mit der Stellenausstattung etwas über dem Median. Der Anteil der Pflegeberatung wird vollständig durch die Stadt Gelsenkirchen, der Anteil der Wohnberatung je zur Hälfte aus dem städtischen Haushalt und dem Ausgleichsfonds der Pflegekassen finanziert.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,93	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Die Aufgabe der Überprüfung und Heranziehung von Unterhaltspflichtigen ist bei der Stadt Gelsenkirchen organisatorisch dem Arbeitsteam Heranziehung in Abteilung 50/1 – Recht, Grundsatz und Controlling – im Referat Soziales zugeordnet. Damit besteht eine Spezialisierung der Aufgabenwahrnehmung.

Da in der Vergangenheit Bearbeitungsrückstände aufgelaufen waren, ist im Jahr 2018 eine zusätzliche Planstelle eingerichtet worden, die zum Zeitpunkt der Prüfung allerdings noch nicht besetzt werden konnte. Tatsächlich standen 2018 für die Unterhaltsbearbeitung 5,00 Vollzeit-

Stellen zuzüglich eines Overhead-Anteils von 0,60 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Einwohnerbezogen bildet die Personalausstattung für Unterhaltsangelegenheiten in der Stadt Gelsenkirchen das Maximum im interkommunalen Vergleich der 16 kreisfreien Städte, für die entsprechende Daten vorlagen.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung und
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling ist in der Stadt Gelsenkirchen zentralisiert. Für die Hilfe zur Pflege wird ein zielorientierter Controllingansatz verfolgt. Mit einer stärkeren Konzentration auf Wirkungskennzahlen ließen sich Informationsqualität und Steuerungsrelevanz verbessern.

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.

In der **Stadt Gelsenkirchen** werden die Aufgaben des Fach- und Finanzcontrollings für den Bereich des Sozialamtes zentral wahrgenommen. Ein dezentrales Controlling im Referat Soziales bzw. in der Abteilung 50/3 ist nicht implementiert. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt werden vorrangig aus der verwaltungsweit eingesetzten Finanzsoftware gewonnen und nach den Anforderungen des Vorstandsbereichs 5 bzw. des Referates 50 aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Vorstandsbereich und Referat sind zudem die Adressaten des regelmäßigen monatlichen Berichtswesens auf Sachkonten-Ebene. Einheitliche Richtlinien zur Ausgestaltung des Controllings sind nicht aufgestellt worden. Diese sind wegen der zentralen Struktur, die ein koordiniertes Vorgehen mit dezentralen Controlling-Stellen entbehrlich macht, aber auch nicht zwingend erforderlich.

Als Steuerungsgrundlage ist es auch in der Hilfe zur Pflege wichtig, messbare Ziele zu definieren sowie Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen festzulegen und zu erheben. Im Haushalt der Stadt Gelsenkirchen sind zur Produktgruppe 3101 (Hilfen zur Gesundheit, bei Behinderung und bei Pflegebedürftigkeit) bzw. zum Produkt 310103 (Hilfen bei Pflegebedürftigkeit) entsprechende Ziele formuliert worden. Neben der Umsetzung der gesetzlich normierten Sachziele wird in Bezug auf die Hilfe zur Pflege eine angemessene Kostendämpfung angestrebt. Damit die zur Umsetzung dieser Strategie erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung stehen, wurde die Clearingstelle der Abteilung 50/3 Anfang des Jahres 2019 um zwei Vollzeit-Stellen verstärkt. Der Personalbedarf wird unter dem Aspekt der Not-

wendigkeit zum Erreichen der festgelegten Ziele regelmäßig überprüft und, soweit erforderlich, angepasst. Explizite Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung sind für die Hilfe zur Pflege in Form einer HSP-Maßnahme formuliert worden: So wurde für das Haushaltsjahr 2019 eine Kostendämpfung aufgrund der Hilfefallsteuerung durch die Clearingstelle von 800.000 Euro als Ziel definiert. Nach Angaben der Verwaltung wurden im Jahr 2018 durch die Clearingstelle bereits Konsolidierungsbeiträge in Höhe von 752.000 Euro erbracht.

Die Stadt Gelsenkirchen nimmt seit mehr als 20 Jahren an verschiedenen von der Firma con_sens durchgeführten Benchmarking-Projekten teil. Seit sechs Jahren findet auch eine Beteiligung am con_sens-Vergleichsring zur Hilfe zur Pflege statt. Ziele der Teilnahme am Vergleichsring sind unter anderem der interkommunale Austausch auf Arbeitsebene und die Unterstützung interner Controllingprozesse durch „gelebtes Benchmarking“.

Im Haushalt werden zur Produktgruppe 310103 (Hilfen bei Pflegebedürftigkeit) einige Kennzahlen mit Ergebniswerten der Vorjahre sowie Planwerten abgebildet. Hierbei handelt es sich allerdings nur teilweise um Kennzahlen im engeren Sinne, nämlich bei dem Prozentanteil der ambulanten Leistungsempfänger sowie dem Zuschuss je Leistungsempfänger stationärer bzw. ambulanter Hilfen. Mehrheitlich sind Grundzahlen ausgewiesen, und zwar Personenzahlen oder die Anzahl von Beratungen. Mit Blick auf den Steuerungsgedanken werden auch diese Grunddaten mit Ist- und Planwerten dargestellt. Dies ermöglicht begrenzt, nämlich auf der Ebene absoluter Zahlen, erforderliche Maßnahmen abzuleiten.

Um die Qualität steuerungsrelevanter Informationen zu erhöhen, wäre es sinnvoll, die vorhandenen Kennzahlen um geeignete Wirkungskennzahlen zu ergänzen. So ließen sich beispielsweise die Erfolge von Beratungsaktivitäten besser nachvollziehen und bewerten. Der Blickwinkel verlagert sich von quantitativen Zielwerten, deren Erreichung zum großen Teil von externen Einflussfaktoren abhängt, hin zur Qualität und Wirkung von Maßnahmen, die auf der *steuerbaren* Ebene zum Erreichen eben dieser Zielwerte beitragen. Dabei sollte selbstverständlich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem entstehenden Mehraufwand, etwa durch Dokumentation von Maßnahmen und deren Erfolgen, und dem Erkenntnisgewinn angestrebt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, durch welche konkreten Kennzahlen sich die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen ließe. Sinnvoll sind beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung gewinnen lassen.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung haben in der Prüfung der Stadt Gelsenkirchen keine Anhaltspunkte für nennenswerten Optimierungsbedarf gezeigt.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehört 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 Steuerungsmöglichkeiten der Stadt sind in Bezug auf diese Gesamtsituation differenziert zu beurteilen. Demografische oder soziale Strukturen entziehen sich weitgehend einer Beeinflussung durch die Kommune oder sind durch diese allenfalls langfristig veränderbar. In der Ausgestaltung des Leistungsprozesses ist die Ausgangslage der Stadt besser: Über eine optimale Hilfefallsteuerung lassen sich alle Belange vom Recht der Hilfesuchenden auf passgenaue Versorgung bis hin zum Ziel des Sozialhilfeträgers, die Hilfen wirtschaftlich bereitzustellen, angemessen austarieren.

Im Sozialamt der **Stadt Gelsenkirchen** ist eine Clearingstelle implementiert. Deren Aufgabe ist die Koordination der Aktivitäten und Maßnahmen der unterschiedlichen an der Gewährung von Hilfe zur Pflege beteiligten Stellen. Sowohl in der ambulanten als auch der stationären Pflege findet eine individuelle Hilfeplanung statt. Soweit in Einzelfällen Bedenken der Richtigkeit des Gutachten des medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) bestehen sollten, wird seitens der Stadt ein Widerspruch durch den Pflegebedürftigen initiiert bzw. ein Antrag auf Neubegutachtung gestellt. Um zu klären, ob festgestellte Bedarfe noch bestehen bzw. gewählte Maßnahmen zur passgenauen Bedarfsdeckung weiterhin geeignet sind, werden laufende Fälle generell einmal jährlich im Zuge des Weitergewährungsantrages geprüft.

Häufig entsteht Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen unmittelbar im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt. Der Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und den örtlichen Krankenhäusern kommt daher eine nennenswerte praktische Bedeutung zu. Die Gelsenkirchener Krankenhäuser übersenden dem Sozialamt bei Bedarf Pflegeüberleitungsbögen. Sofern dies im Einzelfall geboten ist, finden Fallbesprechungen statt. Der Informationsaustausch zwischen Stadt und Kliniken im Rahmen des Entlassmanagements erfolgt nach Angaben der Verwaltung auf allen Ebenen umfassend, die Voraussetzungen für eine sachgerechte Aufgabenerledigung sind erfüllt.

An der Überprüfung und Heranziehung von Unterhaltspflichtigen sind zwei Organisationseinheiten beteiligt. Sobald ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege festgestellt ist, leitet das Leistungssachgebiet die Daten der Unterhaltspflichtigen an die Heranziehungsstelle weiter. Die Heranziehungsstelle versendet die rechtswahrenden Mitteilungen und bewirkt damit den formalen Rechtsübergang des Unterhaltsanspruchs auf den Träger der Sozialhilfe. Das anschließende Prozedere umfasst die Aufforderung zur Auskunft über Einkommen und Vermögen, die Durchführung der Berechnungen, die Geltendmachung ermittelter Unterhaltsbeiträge und die Überwachung der Zahlungseingänge. Die Unterhaltsakten werden für Folgearbeiten und regelmäßige Überprüfungen bis zum Abschluss des Leistungsfalls bei der Heranziehungsstelle geführt.

Um eine einheitliche Vorgehensweise in allen Fällen sicherzustellen, wird jeder Unterhaltsfall mit einem standardisierten Vordrucksatz bearbeitet. Innerhalb der Unterhaltsbearbeitung relevante Änderungen bzw. Verfahrensänderungen, die auch die Zusammenarbeit mit den Leistungssachgebieten betreffen, werden jeweils durch Rundschreiben kommuniziert.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Gelsenkirchen unterstützt den individuellen Hilfeprozess. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist gut geregelt und umfassend. Es besteht ein strukturiertes örtliches Netzwerk nahezu aller für die Pflege relevanten Akteure, in das die städtische Pflege- und Wohnberatung eng und aktiv eingebunden ist.

Die 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 kommunale Pflege- und Wohnberatung der **Stadt Gelsenkirchen** befindet sich wie die Leistungssachbearbeitung am Standort Vattmannstraße 2-8 und firmiert unter dem Namen PFAD – Städtische Beratungsstelle Pflege, Alter, Demenz. An diesem zentralen Standort finden Hilfesuchende alle einschlägigen Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Das eingesetzte Personal setzt sich fachlich aus Verwaltungskräften, einer Pflegefachkraft und einer Sozialpädagogin zusammen. Die Beratungen erfolgen überwiegend in persönlichen Gesprächen am Standort und telefonisch. Wenn Betroffene keine Möglichkeit haben, die Beratungsstelle aufzusuchen oder der Beratungsumfang eine Begehung und Einschätzung der Wohnsituation umfasst, werden Hausbesuche durchgeführt.

Wie im Berichtsabschnitt *Personal und Organisation* anhand des Kennzahlenwertes gezeigt, steht in Gelsenkirchen einwohnerbezogen ein etwas über dem Median liegendes Stellenvolumen für die Aufgaben der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung. Mit dem eingesetzten Personal kann die Stadt kostenfreie Informationen und Beratungen anbieten, die insbesondere folgende pflegespezifische Themenbereiche abdecken:

- ambulante Pflege,
- Mahlzeitendienste,
- Hausnotruf,
- hauswirtschaftliche Hilfen,
- Tages- und Nachtpflege,
- vollstationäre Pflege,
- Kurzzeitpflege,
- Wohnraumanpassung,
- Anregung von Betreuungen,
- Einleitung von Maßnahmen,
- Pflegeversicherungsgesetz,
- Begleitung von MDK-Terminen,
- Begegnungsstätten sowie
- Seniorenprojekte und Veranstaltungen.

Inhaltlich ist die Pflege- und Wohnberatung darauf ausgerichtet, in Fällen ambulanter Pflege eine stationäre Pflegebedürftigkeit zu vermeiden bzw. so weit wie möglich hinauszuzögern. Es gibt eine systematische Zusammenarbeit mit der Leistungssachbearbeitung, z.B. durch Einbindung in die Antragstellung oder Teilnahme an Hilfeplangesprächen.

Der eigentlichen Beratung gehen allgemeine Maßnahmen voraus, um von Pflegebedürftigkeit bedrohte Menschen und deren Angehörige zu erreichen. Auf dieser ersten Ebene informiert die Stadt insbesondere auf der städtischen Internetpräsenz www.gelsenkirchen.de. Dort sind unter anderem themenbezogene Informationen zu unterschiedlichen Lebenssituationen verfügbar. Zum Thema Pflege finden sich unter der Rubrik „Älter werden“ umfangreiche Auskünfte. Ergänzend zu den von der Stadt selbst bereitgestellten Informationen ist eine Vielzahl von externen Quellen verlinkt und damit aus dem Kontext heraus schnell und einfach zugänglich. Der Informationsumfang ist gut und umfassend.

Eine gut organisierte und funktionierende örtliche Netzwerkarbeit leistet wichtige Beiträge zu einer erfolgreichen, die betroffenen Menschen zuverlässig erreichenden Beratung. Vor rund zehn Jahren wurde auf Initiative der Stadt das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. gegründet. Durch die Rechtsform eines eingetragenen Vereins wurden die Netzwerkaktivitäten institutionalisiert. Das Generationennetz versteht es als seine Kernaufgabe, die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure so zu organisieren und Angebote zu so verzahnen, dass ältere Menschen selbständig und weitgehend selbstbestimmt leben können. Mitglieder des Vereins sind mehr als 30 städtische, gemeinnützige und private Einrichtungen und Initiativen sowie Vertreterinnen und Vertreter bürgerschaftlichen Engagements. Die Stadtverwaltung Gelsenkirchen nimmt ihre Mit-

gliedschaft über die Koordinierungsstelle Senioren- und Behindertenbeauftragte wahr, die als Stabsstelle dem Sozialdezernenten zugeordnet ist.

Die Ziele und Aktivitäten des Generationennetz Gelsenkirchen e.V. gehen weit über Belange der Pflege hinaus. Aber auch in Bezug auf die Pflege- und Wohnberatung im engeren Sinne nimmt der Verein wichtige Aufgaben wahr: Er ist beispielsweise die wichtigste Schnittstelle zur Einbindung von Angebotsträgern in die Arbeit der Beratungsstelle. Durch intensive Öffentlichkeitsarbeit trägt er maßgeblich dazu bei, dass von Pflegebedürftigkeit bedrohte Menschen erreicht werden und durch unterschiedliche Medien (Internet, Broschüren, Flyer usw.) Zugang zu Informationen erhalten. Hinzu kommen die unmittelbar von der Beratungsstelle PFAD bereitgestellten Informationsquellen sowie weitere niederschwellige Beratungsangebote.

Das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. unterhält mehrere Standorte (Infocenter) im Stadtgebiet. Es handelt sich zwar formal nicht um dezentrale Angebote der städtischen Pflege- und Wohnberatung. Doch sorgt die enge Kooperation zwischen den Beteiligten in Verbindung mit der geografischen Lage der Infocenter im Stadtgebiet dafür, dass mindestens Erstberatungen zu Angelegenheiten der Pflege faktisch auch dezentral und quartiersnah erbracht werden können. Umfassenden Informationsbedarf deckt die Beratungsstelle PFAD der Stadt ab, wenn die Rat- und Hilfesuchenden durch die Infocenter dorthin weitervermittelt werden.

Aus der Idee einer Vernetzung möglichst aller relevanten Akteure heraus wäre es grundsätzlich sinnvoll, auch mit den Beratungsstellen der gesetzlichen Pflegekassen zu kooperieren. Nach Angaben der Stadt ist das Interesse der Pflegekassen an einer strukturierten gemeinsamen Beratung und Einrichtung eines Pflegestützpunktes jedoch gegenwärtig gering. Daher werden in Gelsenkirchen bis auf Weiteres getrennte Pflegeberatungsangebote vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Die erfolgreiche Netzwerkarbeit in Gelsenkirchen sollte weiterhin gepflegt werden. Zu gegebener Zeit sollte sich die Stadt noch einmal mit der Frage auseinandersetzen, ob die Beratungsstellen der Pflegekassen für eine aktive Kooperation gewonnen werden können.

Von einer Dokumentation durchgeführter Beratungen bzw. der Beratungsergebnisse sieht die Stadt Gelsenkirchen weitgehend ab. Lediglich Wohnungsanpassungsmaßnahmen werden entsprechend evaluiert. Für den Bereich der Pflegeberatung könnten anonymisierte Auswertungen jedoch hilfreiche Erkenntnisse liefern: Beispielsweise darüber, welche Personen (Geschlecht, Alter, Herkunft usw.) mit welchen Problemstellungen in welchem Umfang Beratung und Unterstützung in Anspruch genommen haben. Hierüber kann die Stadt Entwicklungen und Veränderungen im Bedarf der Hilfesuchenden analysieren und künftige Beratungsaktivitäten entsprechend ausgestalten. Zudem wäre eine unter dem Steuerungsgesichtspunkt wichtige Frage, wie sich die Ausrichtung der Beratung am Grundsatz ‚*ambulant vor stationär*‘ auswirkt: Wie hoch beispielsweise der Anteil der Fälle ist, in denen eine Heimaufnahme explizit als Ergebnis der Beratungsleistung abgewendet werden konnte.

Dokumentationsaufgaben sollen selbstverständlich nicht aus einem Selbstzweck heraus Personalressourcen binden; eine Abwägung zwischen dem Mehraufwand einer obligatorischen Dokumentation und dem daraus entstehenden Nutzen ist daher unerlässlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob eine angemessen erweiterte Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen steuert aktiv die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle maßgeblichen Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.

→ Feststellung

Die Pflegeplatzdichte ist in Kombination mit den vorhandenen Alternativen zur rein stationären Pflege ein Indikator für ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese soll 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. Zudem muss sie auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang im Stadtgebiet vorhanden sein.

In der **Stadt Gelsenkirchen** besteht ein relativ ausgewogenes Verhältnis unter den Einrichtungsträgern. Im Stadtgebiet sind kirchliche Anbieter wie Caritas und Diakonie, Wohlfahrtsverbände wie AWO und DRK sowie verschiedene private Träger vertreten. Zudem gibt es ein kommunales Versorgungsangebot in Form vier vollstationärer Pflegeeinrichtungen in Trägerschaft des städtischen Eigenbetriebes "SeniorenHäuser Gelsenkirchen".

Die Aufgabe der Pflegeplanung ist in Gelsenkirchen organisatorisch der Stelle für Pflegekoordination im Referat Soziales – Abteilung Hilfen für Senioren, Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen – zugeordnet. Bei der Aufstellung und Fortschreibung der Pflegeplanung arbeitet die Stelle für Pflegekoordination mit einem entsprechend qualifizierten freien Mitarbeiter zusammen.

Die Stadt fasst die konkreten Ziele der kommunalen Pflegeplanung wie folgt zusammen:

- Sicherstellung einer leistungsfähigen, nachhaltigen und wohnortnahen Versorgungsstruktur für ältere sowie pflegebedürftige Menschen,
- Vermeidung von Überkapazitäten in den Einrichtungen,
- daraus resultierende gleichmäßig hohe Auslastung sämtlicher Einrichtungen und
- Anpassung der Pflege- und Wohnangebote an die Bedürfnisse der Menschen.

Seit dem Jahr 2017 nutzt die Stadt die Möglichkeiten der verbindlichen Pflegebedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG zur Angebotssteuerung. Im Anschluss an die Beratung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege der Stadt Gelsenkirchen wird die Planung aufgestellt bzw. fortgeschrieben, vom Rat der Stadt beschlossen und öffentlich bekanntgemacht.

Nach dem gegenwärtig geltenden Planungsstand besteht bis zum Ende des Prognosezeitraums Ende 2020 kein Bedarf an zusätzlichen vollstationären Pflegeplätzen. Dieser Sachstand wurde mit dem Fortschreibungsbericht für den Zeitraum 2019 bis Ende 2021 bestätigt. Das vollstationäre Versorgungsangebot wird in Gelsenkirchen um einen vergleichsweise großen Bestand an Plätzen in ambulant betreuten Wohngemeinschaften ergänzt. Im Stadtgebiet stellen sieben Anbieter an 27 Standorten insgesamt 220 Plätze zur Verfügung. Dabei handelt es sich

überwiegend um Angebote für Menschen mit demenzieller Erkrankung. Nach Angaben der Verwaltung erhalten rund 80 Prozent der Bewohner Leistungen der Sozialhilfe. In der Regel werden von der Pflege unabhängige Betreuungspauschalen in Rechnung gestellt, die von der Stadt Gelsenkirchen mit den Anbietern auf der Grundlage von Kostenkalkulationen vereinbart werden. Die Stadt weist darauf hin, dass es in den letzten Jahren zu erheblichen Kostensteigerung bei den Betreuungsleistungen gekommen ist. Zudem fallen die Kosten der Unterkunft als maßgeblicher Kostenfaktor ins Gewicht.

Die Nachfrage nach einer Versorgung in Wohngemeinschaften als Alternative zu den herkömmlichen Wohn- und Pflegeformen ist kontinuierlich gestiegen. Nach der aktuellen Pflegebedarfsplanung besteht zudem ein Mehrbedarf an teilstationären Tagespflegeplätzen; zusätzliche Kurzzeitpflegeplätze werden jedoch bis auf Weiteres nicht benötigt. Nach Einschätzung der Stadt Gelsenkirchen handelt es sich bei der verbindlichen Bedarfsplanung um ein gut geeignetes und wirksames Instrument der Angebotssteuerung. Als Reaktion auf die Planung haben Investoren Interesse an einem Neubau von Einrichtungen für nicht vollstationäre Versorgungsvarianten gezeigt. Aufgrund des fehlenden Bedarfs an weiteren vollstationären Pflegeplätzen ist in diesem Bereich derzeit keine Refinanzierung der Investitionskosten möglich. Daraus resultierend haben Investoren ihr entsprechendes Interesse in Gelsenkirchen bis auf Weiteres zurückgestellt.

Netzwerkarbeit ist ein elementarer Aspekt einer erfolgreichen Pflegeplanung. Gesetzlich normiertes Gremium der Netzwerkarbeit ist die Kommunale Konferenz Alter und Pflege nach § 8 APG. Diese setzt sich in der Stadt Gelsenkirchen unter dem Vorsitz des Sozialdezernenten zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern

- des Ausschusses für Soziales und Arbeit,
- des Ausschusses für Gesundheit und Verbraucherschutz,
- der kommunalen Seniorenvertretung,
- des kommunalen Integrationsrates,
- der Kranken- und Pflegekassen,
- des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung,
- verschiedener Pflegeeinrichtungen,
- der Ärzteschaft,
- der Krankenhäuser,
- der Anbieter von Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen bzw. Altenwohngemeinschaften,
- der Bewohnerinnen und Bewohner, der Angehörigen oder Betreuerinnen und Betreuer der Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen bzw. Altenwohngemeinschaften sowie
- einer Ombudsperson nach § 16 Wohn- und Teilhabegesetz NRW.

Die Rolle des Generationennetzes Gelsenkirchen e.V. als Hauptakteur der Netzwerkarbeit haben wir bereits im Abschnitt zur Pflege- und Wohnberatung thematisiert. Auch in Bezug auf die Aufgaben der Pflegeinfrastrukturplanung und -steuerung hat der Verein eine Kernfunktion. Denn durch die Mitgliedschaft in diesem Trägerverbund wird ein nennenswerter Teil von Akteuren, so unter anderem aus den Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden, Unternehmen der Senioren- und Wohnungswirtschaft und Krankenhäusern, von vornherein in Planungsprozesse mit einbezogen.

Der Sozialhilfeträger sollte die vorhandenen ambulanten, teilstationären und stationären Angebote der Pflege kennen, um planen und zielgenaue Hilfe sicherstellen zu können. Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über Informationen zur Anzahl der Anbieter und deren Standorten im Stadtgebiet. Steuerungsrelevante Daten zur durchschnittlichen Auslastung der einzelnen Einrichtungen oder Angebote sowie zu freien Kapazitäten sind vorhanden. In der Kommunalen Konferenz Pflege und Alter wurde im Jahr 2018 eine durchschnittliche Auslastung der vorhandenen vollstationären Pflegeeinrichtungen von rund 94 Prozent bekanntgegeben. Nach Angaben der Verwaltung gestaltete sich die Suche nach einem geeigneten vollstationären Pflegeplatz zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung etwas schwieriger. Ursache dafür waren insbesondere Umbaumaßnahmen zur Erfüllung der Einzelzimmerquote sowie Wiederbelegungssperren. Gegenwärtig existiert im Stadtgebiet ein rechnerischer Bestand von rund 2.500 Plätzen in vollstationären Pflegeeinrichtungen. Hinzu kommen 160 Plätze, die im Laufe des Jahres 2020 nach Abschluss der Neubauphase zur Verfügung stehen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten, da im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung sind.

Pflegeplatzdichte

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,21	7,66	8,80	9,45	10,75	12,20	16
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	49,54	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,49	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Bezogen auf die Gesamt-Einwohnerzahl und auch auf die relevante Altersgruppe der ab 65jährigen Menschen ist die Pflegeplatzdichte in der Stadt Gelsenkirchen relativ hoch und nähert sich jeweils dem 3. Viertelwert an. Das Gleiche gilt für die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze. Das Angebot der stationären Versorgung korrespondiert mit der im interkommunalen Vergleich ebenfalls über dem Durchschnitt liegenden Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bzw. der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an der Bevölkerung. Insgesamt ist bei der gegebenen Pflegeplatzdichte und den vorhandenen Alternativen zur rein stationären Pflege in Gelsenkirchen von einem bedarfsgerechten Versorgungsangebot auszugehen.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Der Quartiersentwicklung kommt in Gelsenkirchen ein hohes Maß an Bedeutung zu. Die Stadt beteiligt sich über das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. aktiv an einschlägigen Projekten. Es sind Strukturen vorhanden, die eine gut funktionierende Koordination, Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sicherstellen.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

In der Quartiersentwicklung sieht die **Stadt Gelsenkirchen** einen Schwerpunkt der Seniorenarbeit, der sozialpolitisch und gesellschaftlich aktiv mitgetragen wird. Auch in Bezug auf die Maßnahmen des Quartiersmanagements spielt das Generationennetz Gelsenkirchen e.V. eine Schlüsselrolle. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene einschlägige Projekte aus dem Bereich der offenen Altenarbeit unter Federführung des Vereins bzw. der Wohlfahrtsverbände realisiert. Dabei werden das Netzwerkmanagement und die Sozialraumgestaltung als originäre Aufgaben des Generationennetzes Gelsenkirchen e.V. verstanden. Der aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wird hierbei maßgebliche Bedeutung beigemessen. Durch die in diesem Bericht bereits beschriebene strukturierte Vernetzung der Beteiligten ist unter

anderem sichergestellt, dass auch die Pflege- und Wohnberatung obligatorisch in die Prozesse der Quartierentwicklung einbezogen wird.

Damit die erforderlichen Ressourcen für eine erfolgreiche Projektgestaltung vorhanden sind, stellen Mitglieder und Kooperationspartner des Generationennetzwerkes Gelsenkirchen e.V. unter anderem Räumlichkeiten und Arbeitsplatzausstattungen zur Verfügung und bringen fachliches Knowhow ein. Zwei exemplarische, inzwischen abgeschlossene Projekte der Stadt Gelsenkirchen sind „Pflege im Quartier“ und „QuartiersNETZ“. Diese von der Europäischen Union bzw. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung jeweils über eine Laufzeit von mehreren Jahren geförderten Projekte zielten auf die Entwicklung ausgewählter Quartiere in Gelsenkirchen ab. Dabei handelt es sich um Buer-Ost, Bulmke-Hüllen, Schaffrath/Rosenhügel und Schalke. Um die Projektziele zu erreichen, waren unterschiedliche Schwerpunkte gewählt, die sich jedoch ergänzten. Nach Angaben der Verwaltung sind konkrete Auswirkungen der Quartiersentwicklung feststellbar. Die Quartiersentwicklungsprozesse wurden wissenschaftlich begleitet und die Ergebnisse in Projektberichten veröffentlicht.

Das Projekt „Pflege im Quartier“ war vorrangig darauf ausgerichtet, eine verbesserte Deckung des Informationsbedarfs Betroffener und Angehöriger in Angelegenheiten der Pflege zu erreichen: *„Es wird eine digitale Plattform entwickelt um den betroffenen und anspruchsberechtigten Personen zielgerichtet und datenschutzkonform Informationen zur Verfügung zu stellen. Parallel werden reale Angebote vor Ort [...] weiterentwickelt und mit den digitalen Strukturen vernetzt.“*⁵

Schwerpunkt des Projektes „QuartiersNETZ“ war der Aufbau quartiersbezogener Netzwerkstrukturen mit dem konkreten Ziel der Sicherstellung eines selbstbestimmten Lebens für ältere Menschen. Auch hier war der Aspekt digitaler Unterstützung eine Komponente: *„Unter Einbeziehung und Beteiligung der Bevölkerung werden – exemplarisch für das ganze Ruhrgebiet und mithilfe digitaler Unterstützungsangebote – [...] dauerhafte Quartiersnetzwerke aufgebaut, die ein gutes Leben bis ins hohe Alter im Stadtteil sichern sollen.“*⁶

Bei allen Maßnahmen des Quartiersmanagements ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Gelsenkirchen Stärkungspaktkommune ist. Wegen der daraus resultierenden haushaltswirtschaftlichen Restriktionen sind externe Abhängigkeiten zu berücksichtigen. So setzen beispielsweise Förder- und Projektlaufzeiten den eigenen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Stadt bestimmte Grenzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten fortsetzen.

⁵ Quelle: Projektvorstellung „Pflege im Quartier“; <https://www.pflege-im-quartier.de/projektvorstellung/>; abgerufen am 05. Dezember 2019.

⁶ Quelle: Projektvorstellung „QuartiersNETZ“; <https://www.generationennetz-ge.de/quartiersnetz/>; abgerufen am 05. Dezember 2019.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	In Gelsenkirchen ist der Anteil der älteren Bevölkerung im Vergleich der kreisfreien Städte relativ niedrig. Die absolute Zahl der Senioren wird jedoch deutlich ansteigen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Gelsenkirchen sehr belastend.		
F3	In der Stadt Gelsenkirchen ist der Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege an der Bevölkerung ab 65 Jahren sehr hoch.		
F4	Gelsenkirchen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also seltener auskömmlich als in einem Großteil der Städte.		
F5	Die Stadt Gelsenkirchen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.		
F6	Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege liegen einwohnerbezogen im oberen Mittelfeld. Fallbezogen sind die Transferaufwendungen dagegen eher moderat. Dennoch belastet ein Fall in vollstationärer Hilfe zur Pflege den städtischen Haushalt im Durchschnitt um jährlich 9.500 Euro mehr als eine ambulante Versorgung.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.
F7	Die Stadt Gelsenkirchen hat bis einschließlich 2017 Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen vereinbart. Dies stellte einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar. Seit 2018 werden Unterhaltsansprüche auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt.	E7	Die Stadt Gelsenkirchen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F8	In der Stadt Gelsenkirchen erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgaben-	E8	Unter anderem mit Blick auf die künftig zu erwartende Personalfuktuation sollte die Stadt Gelsenkirchen für die Hilfe zur Pflege ein strukturiertes Wissensmanagement

	wahrnehmung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Bezug auf einen strukturierten Wissenstransfer.		schaffen, um den Informationstransfer zu verbessern.
F9	Die IT-Unterstützung der Arbeitsprozesse auf Ebene der Sachbearbeitung ist nach Angaben des Fachbereichs angemessen. Als allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen ist derzeit nur die Einführung der E-Akte geplant.	E9	Der Aufgabenbereich Hilfe zur Pflege sollte frühzeitig in eventuelle Planungen zu Digitalisierungsmaßnahmen, die über die Einführung der E-Akte hinausgehen, einbezogen werden.
F10	Die Fallzahlenbelastung in der Leistungssachbearbeitung liegt im ambulanten Bereich auf einem mittleren Niveau. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich die niedrigste Zahl von Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle.		
F11	Das Fach- und Finanzcontrolling ist in der Stadt Gelsenkirchen zentralisiert. Für die Hilfe zur Pflege wird ein zielorientierter Controllingansatz verfolgt. Mit einer stärkeren Konzentration auf Wirkungskennzahlen ließen sich Informationsqualität und Steuerungsrelevanz verbessern.	E11	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, durch welche konkreten Kennzahlen sich die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen ließe. Sinnvoll sind beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung gewinnen lassen.
F12	Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung haben in der Prüfung der Stadt Gelsenkirchen keine Anhaltspunkte für nennenswerten Optimierungsbedarf gezeigt.		
F13	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Gelsenkirchen unterstützt den individuellen Hilfeprozess. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist gut geregelt und umfassend. Es besteht ein strukturiertes örtliches Netzwerk nahezu aller für die Pflege relevanten Akteure, in das die städtische Pflege- und Wohnberatung eng und aktiv eingebunden ist.	E 13.1	Die erfolgreiche Netzwerkarbeit in Gelsenkirchen sollte weiterhin gepflegt werden. Zu gegebener Zeit sollte sich die Stadt noch einmal mit der Frage auseinandersetzen, ob die Beratungsstellen der Pflegekassen für eine aktive Kooperation gewonnen werden können.
		E 13.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob eine angemessen erweiterte Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist.
F14	Die Stadt Gelsenkirchen steuert aktiv die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle maßgeblichen Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.	E14	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten, da im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung sind.
F15	Die Pflegeplatzdichte ist in Kombination mit den vorhandenen Alternativen zur rein stationären Pflege ein Indikator für ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot.		
F16	Der Quartiersentwicklung kommt in Gelsenkirchen ein hohes Maß an Bedeutung zu. Die Stadt beteiligt sich über das Gelsenkirchen e.V. aktiv an einschlägigen Projekten. Es sind Strukturen vorhanden, die eine gut funktionierende Koordination, Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sicherstellen.	E16	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten fortsetzen.

Tabelle 2: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Gelsenkirchen*

Grundzahlen	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	2.326.253	3.012.159
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	10.452.306	11.368.150
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege gesamt	12.778.559	14.380.309

*Die Transferaufwendungen sind für beide Jahre unter Einbeziehung der Transferaufwendungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 aus dem Jahr 2017 angegeben.

Tabelle 3: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Gelsenkirchen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	0	0	0	0	22.714
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	314.428	336.023	536.937	512.754	461.931
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	314.428	336.023	536.937	512.754	484.645

→ 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 Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Gelsenkirchen im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	3
Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Controlling	8
Fach- und Finanzcontrolling	8
Steuerung der Leistungsgewährung	9
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitssuchende 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 Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die sozialen Strukturen in der Stadt Gelsenkirchen sind schlechter als bei sämtlichen anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die Anzahl der SGB II Leistungsbezieher ist in den letzten Jahren in Gelsenkirchen auch aufgrund der Flüchtlingswelle stark gestiegen ist. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist in keiner anderen kreisfreien Stadt in NRW so hoch wie hier. Die Lage auf dem Gelsenkirchener Wohnungsmarkt ist vergleichsweise entspannt. Freier Wohnraum ist vorhanden. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum stieg jedoch u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten.

Das Fach- und Finanzcontrolling der Stadt Gelsenkirchen ist so aufgebaut, dass sowohl die stadtinternen Stellen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige Transparenz ist damit gegeben.

Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein schlüssiges Konzept vor. Durch eine regelmäßige Überprüfung der festgelegten Richtwerte in einem Turnus von zwei Jahren wurde ab 2019 wieder eine Vorschreibung dieser Werte vorgenommen. Die Steuerung wird durch sehr gut strukturierte Arbeitshinweise unterstützt.

Die Stadt Gelsenkirchen weist 2017 und 2018 unter allen Vergleichsstädten die höchsten Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner aus. Dies korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote der Stadt. In Relation zu den Leistungsbeziehern erreicht Gelsenkirchen dagegen den Minimalwert. Hier wirkt sich das vergleichsweise niedrige Mietniveau günstig aus.

Bei den Transferaufwendungen für einmalige Leistungen positioniert sich Gelsenkirchen im Mittelfeld der Vergleichsstädte. Im Jahr 2017 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Gelsenkirchen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstaussstattung.

Die Hinweise des Referats 50 – Soziales der Stadt Gelsenkirchen zu den einmaligen Leistungen bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

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,
- 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 Strukturstärke oder -schwäche 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 Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	24,2	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	11,8	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	18.463	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt	23.949	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	400	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Gelsenkirchen** sind schlechter als bei sämtlichen anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Besonders auffällig ist die SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist in keiner anderen kreisfreien Stadt in NRW so hoch wie hier. Bedingt durch die hohe Arbeitslosenquote haben die Gelsenkirchener zudem die geringste Kaufkraft aller Vergleichsstädte. Die finanzielle Leistungsfähigkeit

der Einwohnerinnen und Einwohnern ist somit als niedrig einzustufen. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Gelsenkirchen

2015	2016	2017	2018
47.825	49.758	51.920	51.943

Bis 2017 ist die Zahl der Leistungsbezieher in Gelsenkirchen deutlich angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen.

Der Anteil an Schülerinnen und Schülern, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen, ist in keiner anderen kreisfreien Stadt in NRW so hoch wie in Gelsenkirchen. 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 das Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen.

Vergleichsweise gering ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich damit ableiten, dass in der Stadt Gelsenkirchen ein sehr günstiges Mietniveau vorliegt und auch Wohnungen des unteren Wohnungsmarktsegments verfügbar sind. Dies birgt grundsätzlich das Risiko, dass Personen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, nach Gelsenkirchen ziehen. Damit steigt die Gefahr, dass zukünftig die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher in Gelsenkirchen zusätzlich steigen wird.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen werden engmaschig überwacht.

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 Arbeitssuchende 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.

In der **Stadt Gelsenkirchen** ist die Aufgabe Controlling organisatorisch im Vorstandsbereich Arbeit und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz zusammengefasst. Eine enge Zusammenarbeit ist damit gewährleistet. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Das IAG (Integrationscenter für Arbeit Gelsenkirchen – das Jobcenter) ist eine gemeinsame Einrichtung der Agentur für Arbeit und der Stadt Gelsenkirchen. Jedes Jahr wird eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Gelsenkirchen, dem Geschäftsführer des IAG und dem Oberbürgermeister der Stadt Gelsenkirchen abgeschlossen. Inhalt dieser Zielvereinbarungen sind neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II, den lokalen Zielen zwischen der Agentur für Arbeit und der gemeinsamen Einrichtung auch kommunale Ziele.

Die Trägerversammlung wird über Änderungen (z.B. Anpassung des schlüssigen Konzeptes) oder Maßnahmen informiert. Ein Mitbestimmungsrecht ist hierfür nicht gegeben.

Um die finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch den Vorstandsbe-
reich Arbeit und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz der Stadt.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können
oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch mit dem Jobcenter. Gegenmaßnah-
men werden geprüft und ergriffen. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige
Haushaltspläne angepasst.

Um nicht nur innerhalb der Verwaltung eine ausreichende Transparenz zu gewährleisten, son-
dern auch die politischen Entscheidungsträger ausreichend zu informieren, erfolgt halbjährlich
ein Stichtagsbericht des Vorstandsbereiches.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steu-
ern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unter-
kunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkos-
ten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozial-
gerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Fak-
toren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht
je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Woh-
nungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Zur Erstellung des Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten hat die
Stadt Gelsenkirchen mit der Herleitung von Mietobergrenzen ein externes Unternehmen be-
auftragt. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten wurden ebenfalls festgelegt.
Hiermit verfügt die Stadt über ein schlüssiges Konzept, das entsprechende Richtwerte enthält.
In einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren findet eine Überprüfung und Aktualisierung der
Richtwerte statt.

Zudem wurden Arbeitshinweise entwickelt, die die Sachbearbeitung unterstützen, die Leistun-
gen gesetzeskonform zu gewähren. Entscheidungen für jeden denkbaren Einzelfall können
hierdurch nicht abgeleitet werden. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Gelsenkirchen an-
hand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird und die
sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie beachtet wird.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

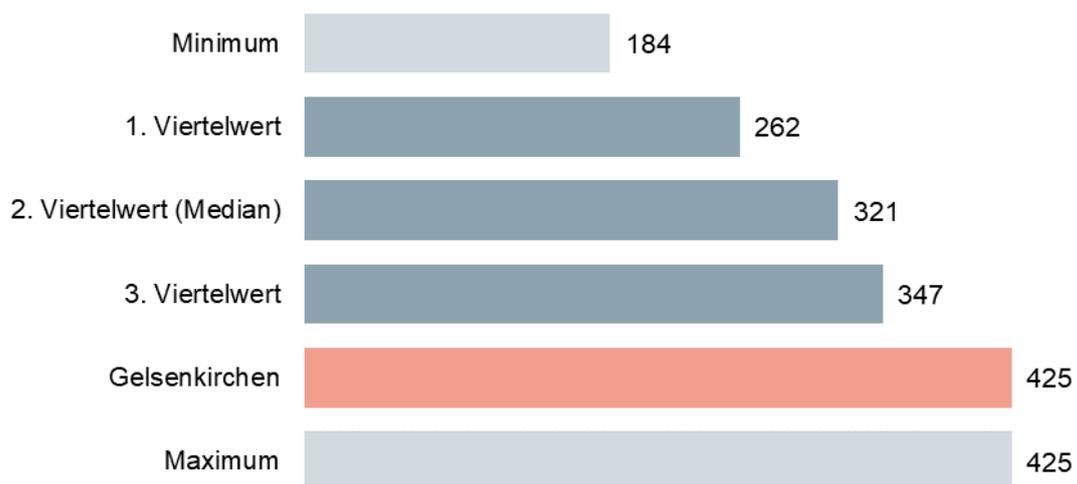
Die Stadt Gelsenkirchen hat höhere Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner als alle anderen Vergleichsstädte. Dies resultiert aus der hohen Zahl der Leistungsberechtigten. Je Leistungsbezieher hat Gelsenkirchen dagegen die niedrigsten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.

→ Feststellung

Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Gelsenkirchen in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.

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 Betriebskostenabrechnungen. 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:

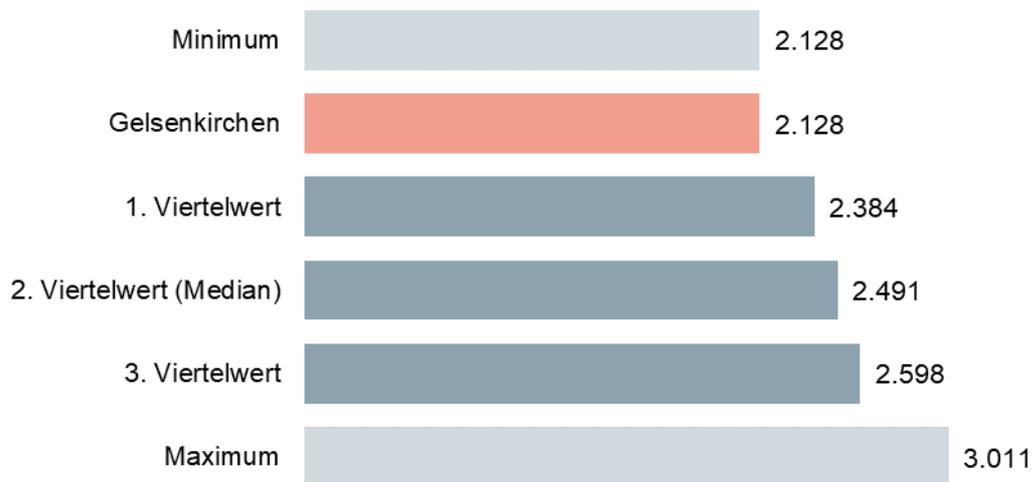


2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Die **Stadt Gelsenkirchen** erzielt 2017 und 2018 den Maximalwert der Vergleichskommunen bei den 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 Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Die Stadt Gelsenkirchen erzielt sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert der Vergleichskommunen bei den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür ist das vergleichsweise günstige Mietniveau und die daraus resultierenden geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in Arbeitshinweisen der Stadt Gelsenkirchen beschrieben. Ebenfalls werden in den Arbeitshinweisen Ausnahmen für den Verzicht auf die Aufforderung zur Senkung benannt. Für die Frage der Wirtschaftlichkeit eines Umzugs werden zusätzliche Nichtprüfungsgrenzen festgelegt. Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebs- und/oder Heizkosten-Abrechnung wurde eine zusätzliche Arbeitshilfe entwickelt. Abrechnungen müssen von der Sachbearbeitung jährlich angefordert werden. Bei erkennbar inhaltlichen Fehlern in der Abrechnung wird im Bedarfsfall der Mieterverein beauftragt.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Heizkosten wurde ein Passus in den Arbeitshinweisen aufgenommen. Bei der Erstellung eines schlüssigen Konzepts wurden durch das externe Unternehmen – neben den tatsächlichen (kalten) Betriebskosten – auch die Heizkosten von Mietwohnungen analysiert. Datengrundlage sind die tatsächlichen, empirisch ermittelten aktuellen Betriebskosten von Mietwohnungen vor Ort. Diese wurden anhand des Wohnungsmarktsegmentes, das in der Regel von Bedarfsgemeinschaften bewohnt wird, ermittelt. Ermittelt wurden auch auffällig hohe Heizkosten. Diese dienen als Richtwert. Daneben sind zusätzlich Kriterien wie z.B. Lage der Wohnung im Gebäude, Bauzustand und Wärmeisolierung des Gebäudes mit in die Prüfung einzubeziehen. Die Richtwerte werden regelmäßig aktualisiert. Alle Verbräuche unter diesem Wert werden nicht im Einzelfall geprüft. Im Umkehrschluss werden alle Fälle über dem Grenzwert im Einzelfall geprüft und ggf. wird der Leistungsbezieher zur Kostensenkung aufgefordert.

→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Gelsenkirchen unauffällig dar.

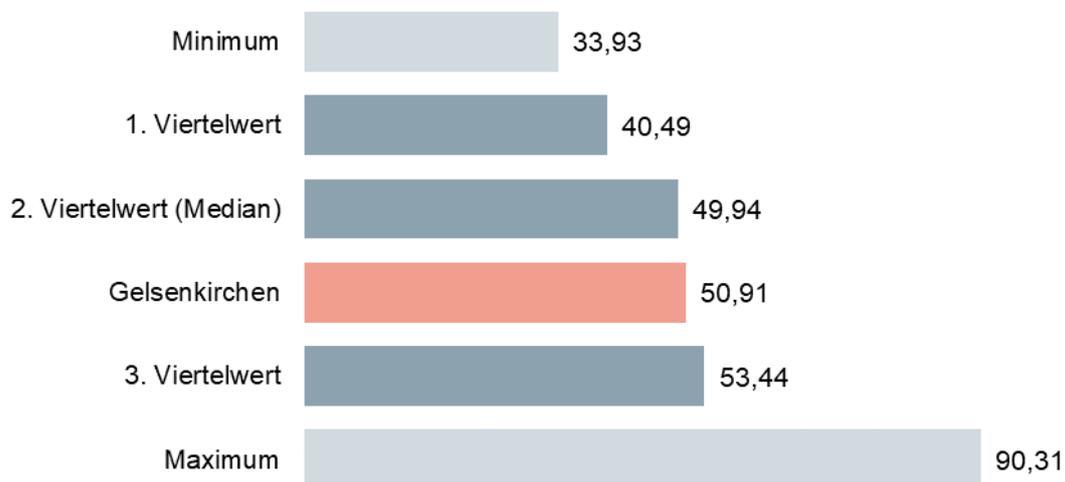
Die Stadt Gelsenkirchen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Richtwerte wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Feststellung

Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausrüstungen 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 Erstausrüstung 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



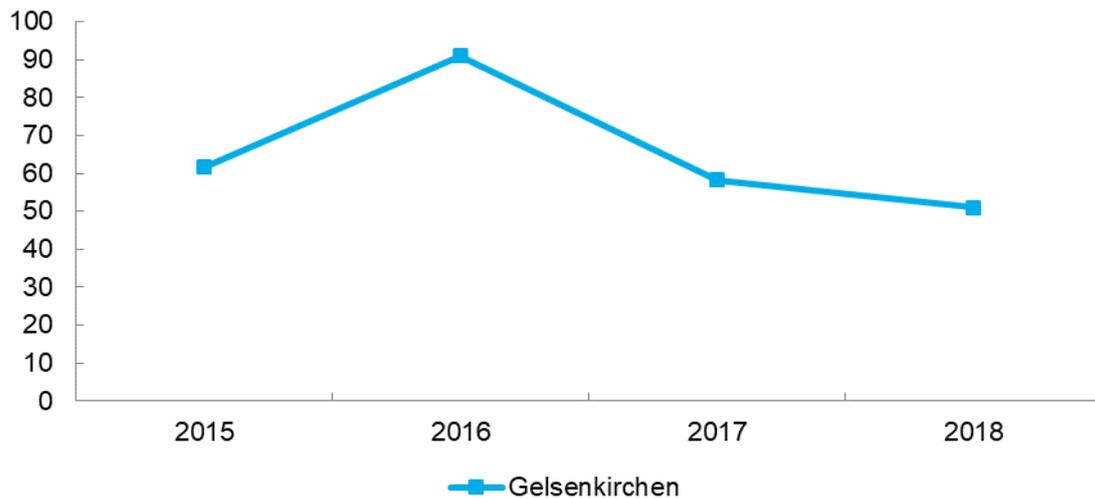
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
58,27	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

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



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Gelsenkirchen** mit einer Ausnahme im Jahr 2016 stetig gesunken sind. Der Anstieg hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Gelsenkirchen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Positiv ist, dass die Stadt Gelsenkirchen für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstausrüstung für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt hat. Diese Preise basieren auf Ermittlungen von Neuwaren, aber auch Gebrauchtmöbeln. Als weiterer positiver Faktor kommt hinzu, dass diese Ermittlungen in einem festen Turnus von zwei Jahren wiederholt werden. Durch die Festsetzung von Einzelpreisen kann die Gewährung auf den Einzelfall bezogen erfolgen.

Lediglich für einen Ein-Personen-Haushalt wurde eine Pauschale berechnet. Für jede weitere Person werden die ermittelten Einzelpreise für die jeweiligen Gegenstände bei der Leistungsgewährung zugrunde gelegt.

In den Arbeitshinweisen wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, ist damit grundsätzlich gegeben.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Gelsenkirchen fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Stadt Gelsenkirchen hat höhere Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner als alle anderen Vergleichsstädte. Dies resultiert aus der hohen Zahl der Leistungsberechtigten. Je Leistungsbezieher hat Gelsenkirchen dagegen die niedrigsten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.		
F4	Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Gelsenkirchen in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Gelsenkirchen unauffällig dar. Die Stadt Gelsenkirchen hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Richtwerte wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E6	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Gelsenkirchen fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	8
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	8
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	13
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	17
Strukturen	17
Bilanzkennzahlen	18
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	20
Alter und Zustand	21
Unterhaltung	23
Reinvestition	25
→ Finanzierung	27

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen hat die Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Mit Blick auf ein an wirtschaftlichen Maßstäben orientiertes, strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt Gelsenkirchen aber noch weitere Optimierungen vornehmen. So sollte sie eine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen aufbauen. Eine Differenzierung nach Straßenarten und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse. Mit diesen Erkenntnissen können die zur Verfügung stehenden Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die in Gelsenkirchen bereits vorhandene Straßendatenbank. In die Straßendatenbank sollte die Stadt noch die Daten aus dem „Aktionsprogramm Straßenbau“ und die entsprechenden Kosten für die Erhaltung implementieren. Informationen zu den Aufbrüchen und hieraus resultierende Erkenntnisse werden bereits in der Straßendatenbank gesichert.

Die Stadt Gelsenkirchen hat zuletzt in den Jahren 2012/2013 eine Zustandserfassung und –bewertung durchführen lassen. Kritisch ist, dass die Ergebnisse der Zustandserfassung nicht mit dem Anlageabnutzungsgrad korrespondieren. Es besteht eine große Differenz zwischen den Werten der Anlagebuchhaltung und in der Straßendatenbank mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen der Stadt Gelsenkirchen. Bereits etwa 70 Prozent der kommunalen Verkehrsflächen befinden sich in den Zustandsklassen vier und fünf, also in sanierungsbedürftigem Zustand. Die Stadt Gelsenkirchen sollte dringend die bilanziellen und technischen Werte abgleichen und erforderliche Korrekturen vornehmen. Als Risiko drohen außerplanmäßige Abschreibungen, die sich direkt auf die Ergebnisrechnung der Stadt Gelsenkirchen auswirken.

Seit 2008 ist in Gelsenkirchen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen von inzwischen 82 Mio. Euro bzw. 16 Prozent zu verzeichnen. Diesem Trend konnte die Stadt dauerhaft nicht durch ausreichende (Re-) Investitionen entgegenwirken. Auch wenn der bilanzielle Wert des Anlagenabnutzungsgrades nicht dem o.g. tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen entspricht, deutet auch er mit rund 59 Prozent auf eine beginnende Überalterung hin. Der Anteil der Verkehrsflächen in schlechtem bis sehr schlechten Zustand weist auf eine weitere Beschleunigung des Substanz- und damit Wertverlustes hin. Ein weiteres Risiko indizieren die geringen Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen bei nur rund der Hälfte des für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern zeigen die beiden Einflussfaktoren – Unterhaltung und Reinvestitionen – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch den bereits überwiegend schlechten Zustand der Verkehrsflächen auf. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ist damit mittel- und langfristig nicht sichergestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende 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 Gelsenkirchen verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, die sie für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzt. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus 2012/2013. Die tatsächlichen Zustände, die in der Straßendatenbank hinterlegt sind, korrespondieren nicht mit den Werten in der Anlagebuchhaltung. Diese Differenz wurde auch bereits in den vorausgegangenen Prüfungen festgestellt.

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

In der **Stadt Gelsenkirchen** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Referat 69 – Verkehr. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung sind alle in diesem Referat angesiedelt und stimmen sich untereinander ab. Der Bereich Verwaltung des Referates übernimmt u.a. die Haushaltsplanung und –überwachung und bildet die Schnittstelle zur Kämmerei der Stadt Gelsenkirchen.

Die Stadt Gelsenkirchen hat die in ihrer Unterhaltungspflicht liegenden Straßen und Wirtschaftswege in der Straßendatenbank erfasst. Die Daten aus den Zustandserfassungen aus 2006 und 2012/2013 sind fortgeschrieben worden. So wurden die Parameter der regelmäßigen Verschlechterung und auch die Investitionen in das Verkehrsflächenvermögen bei der Zustandseinteilung berücksichtigt. Informationen über den Aufbau der Verkehrsflächen sind bislang nur teilweise bekannt. Die Stadt Gelsenkirchen hat es sich jedoch zum Ziel gesetzt, bei Aufbrüchen sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln.

Die letzte Zustandserfassung aus dem Zeitraum 2012/2013 bildet die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen der Stadt Gelsenkirchen. Das Referat Verkehr stellt derzeit Überlegungen an, die Zustandserfassungen und –bewertung jährlich für 20 Prozent ihres Verkehrsflächennetzes durchführen zu lassen. Mit der Umstellung des Inventurverfahrens auf eine permanente Inventur sind die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu beachten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen erfassen. So kann sie stets auf aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen zurückgreifen.

Wie bereits in den vorausgegangenen Prüfungen der gpaNRW festgestellt, stimmen der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen und der Anlagebuchhaltung nicht überein. Gemäß der Altersstruktur in der Anlagenbuchhaltung handelt es sich um Vermögen, bei dem langsam eine Überalterung einsetzt. So liegt die Restnutzungsdauer für alle Verkehrsflächen bei rund 21 Jahren, wohingegen sich 70 Prozent der Flächen nach der Zustandserfassung in sanierungsbedürftigem Zustand befinden. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sind somit nicht in der Anlagebuchhaltung berücksichtigt worden.

→ **Feststellung**

Die Daten der Anlagenbuchhaltung zeigen deutliche Abweichungen zu den tatsächlichen Werten aus der Zustandserfassung und -bewertung in der Straßendatenbank.

→ **Empfehlung**

Für eine zielgerichtete Erhaltungsstrategie sollte eine deutliche bessere Abstimmung der Daten und Werte zu den Verkehrsflächen zwischen dem Referat Verkehr und der Kämmerei erfolgen. Denn Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen sollten immer aus technischer und bilanzieller Sicht auf Grundlage einer einheitlichen Datenbasis getroffen werden.

Auch die Finanzdaten kann die Stadt Gelsenkirchen nur auf Ebene der Verkehrsflächen insgesamt darstellen. Eine systematische Erhebung der Aufwendungen und Investitionen nach den Straßenkategorien und Nutzungen gibt es bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Das bisherige Planung von Bauprogrammen sollte die Stadt Gelsenkirchen um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

Eine tiefergehende Betrachtung der Zielsetzung in Bezug auf die Verkehrsflächen der erfolgt im Kapitel „Strategische Ausrichtung und operatives Controlling“.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. So kann die Stadt Gelsenkirchen auf Basis weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung können nicht prognostiziert werden.

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 Gelsenkirchen** hat in ihrer Straßendatenbank Informationen zu Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten hinterlegt. Informationen über den Aufbau der Verkehrsflächen sind bislang nur teilweise bekannt, sofern vorhanden, jedoch in der Straßendatenbank eingepflegt. Die Stadt Gelsenkirchen hat es sich jedoch zum Ziel gesetzt, bei Aufbrüchen sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln und in der Straßendatenbank zu hinterlegen. So strebt sie auch hier eine umfassende Datenlage an. Verfügbare Informationen zu Zustands-, Erhaltungs- und Verkehrsdaten implementiert sie ebenfalls in das System.

Inventardaten und sonstige Informationen wie z.B. Höchstgeschwindigkeiten sind zwar bekannt, jedoch noch nicht in die Straßendatenbank hinterlegt.

Begehungen der Straßen werden regelmäßig durchgeführt. Regelungen hierzu sind verbindlich in einer entsprechenden Dienstanweisung festgelegt. Die Erkenntnisse werden durch die Straßenbegeher erfasst und an den Bauhof weitergeleitet. Die festgestellten Mängel werden beseitigt und die Schadensbeseitigung in der Straßendatenbank gerichtsfest dokumentiert.

Um ein vollständiges Bild über die Verkehrsflächen und deren Unterhaltungsbedarf zu erhalten, muss eine Kommune auch Erhaltungs- und Verkehrsdaten im Zusammenhang betrachten können. Erhaltungsdaten wie bspw. Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen sind bereits in der Straßendatenbank hinterlegt. Allerdings sind die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen und die verfügbaren Haushaltsmittel nicht eingepflegt. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass strategische Szenarien abgebildet werden können. Solche Szenarien können z. B. die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Straßenzustand langfristig deutlich machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

Die Informationen zur Erhaltung, dem Aufbruchmanagement und Neubaumaßnahmen sind in unterschiedlichen Systemen hinterlegt, die keine Verknüpfung miteinander haben. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand in der Datenpflege und ist aufgrund der doppelten Datenhaltung eine zusätzliche Fehlerquelle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte soweit möglich die Straßendatenbank um die Daten des Aufbruchmanagements, der Neubaumaßnahmen und Baumaßnahmen von Dritten ergänzen. Sofern beide Datenhaltungen zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen setzt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein. Der Ressourceneinsatz konnte jedoch auf Vollkostenbasis für die Prüfung zusammengestellt werden.

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.

Um alle Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen, beziffern zu können, hat das Referat Verkehr der **Stadt Gelsenkirchen** Verteilungsschlüssel gebildet. So konnten u.a. auch die Aufwendungen für die Gebäude und Gemeinkosten für interne Leistungen abgebildet werden.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist nicht mehr vorhanden. Das Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Gelsenkirchen orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen. So kann sie auf die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten zurückgreifen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofs auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Gelsenkirchen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Die Stadt kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimalerweise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat den Werterhalt ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz als strategisches Ziel definiert. Der Zustand der Verkehrsflächen deutet jedoch daraufhin, dass das Ziel bislang nicht erreicht wurde. Ein Controlling findet nicht statt.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahr-

barkeit, 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 Steuerungsoptimierung wird in der **Stadt Gelsenkirchen** durch Zielformulierungen unterstützt. Als strategisches Ziel hat sie den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens festgelegt. Nach Möglichkeit soll sogar eine Wertverbesserung erreicht werden. Diese Ziele hat die Stadt Gelsenkirchen bereits im Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz 2006 definiert. Jedoch spiegelt einerseits der kontinuierliche Rückgang des Bilanzwertes und andererseits der schlechte tatsächliche Zustand des überwiegenden Teils der Verkehrsflächen wider, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte das definierte strategische Ziel des Werterhalts ihres Verkehrsflächenvermögens mit operativen Zielen konkretisieren. Nur so kann sie es in einem weiteren Schritt über Kennzahlen messbar machen und die Zielerreichung dokumentieren.

Derzeit leiten sich die ein Großteil der investiven Bauprogramme bis zum Jahr 2020 aus dem „Aktionsprogramm Straßenbau“ ab. Dieses seit 2014 laufende Programm steckt den Rahmen für die Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen Rahmen.

Um zu überprüfen, ob die Stadt Gelsenkirchen zukünftig ihr Ziel des Werterhalts des Verkehrsflächenvermögens erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich folgende Kennzahlen an:

- Aufwendungen von „X“-Euro für die Erhaltungsmaßnahmen pro Jahr
- Aufwendungen von „X“-Euro für die Instandsetzung von einer Fläche von „Y“ m²
- eingestufte Verkehrsflächen auf Grundlage der Zustandserfassung in „X“-Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie neben operativen Zielen ein internes Controlling aufbaut. Zu diesem internen Controlling zählen Kennzahlen und ein Berichtswesen.

→ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

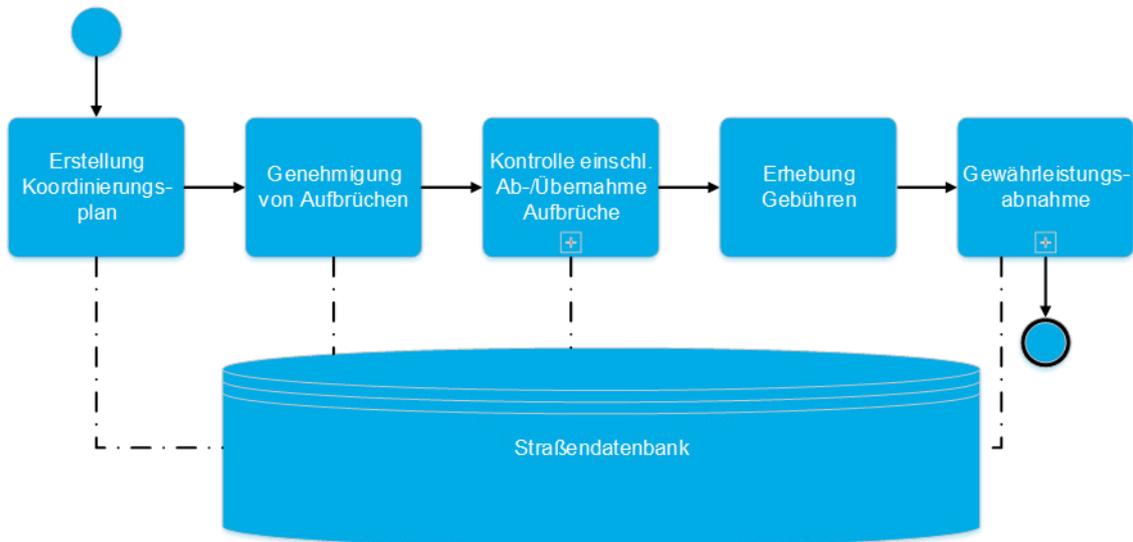
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Gelsenkirchen ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Mit dem Aufbau des Baustellenatlas werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die **Stadt Gelsenkirchen** führt regelmäßige Koordinierungs-Gespräche mit den lokalen Versorgungsträgern. Die Ergebnisse aus der Abstimmung von geplanten Aufbrüchen werden seitens der Stadt protokolliert und in einer Tabelle dokumentiert. Auf diese Tabelle haben die übrigen Beteiligten bisher aber noch keinen Zugriff. Nach Einschätzung der Stadt gab es bei der Koordination der Baumaßnahmen jedoch in der Vergangenheit Optimierungsmöglichkeiten. So hat sie sich nun für den Einsatz eines Baustellenatlas entschieden. Dieses digitale System unterstützt nun die Koordination und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen. Derzeit nehmen die großen örtlichen Versorgungsträger hieran teil und können hierauf zugreifen. Perspektivisch sollen alle öffentlichen Leitungsbetreiber und Versorgungswerke auf den Baustellenatlas zugreifen können und in dieses Verfahren integriert werden. Eine Verknüpfung zwischen dem Baustellenatlas und der Straßendatenbank wird seitens der Stadt Gelsenkirchen nicht gewünscht. Sie versteht den Baustellenatlas vorrangig als Instrument zur Lenkung, Steuerung und Koordination von Aufbrüchen.

Die Genehmigung von Aufbrüchen erfolgt durch den Bereich 69.3 im Referat Verkehr der Stadt Gelsenkirchen. Der Abgleich mit dem Koordinierungsplan ist sichergestellt. Die Stadt Gelsenkirchen versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist.

Zu der Genehmigung des Aufbruchs erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Die Kontrolle der Aufbrüche wird durch das Referat Verkehr ebenfalls sichergestellt.

Entsprechend der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet, dem Referat Verkehr den Baubeginn mitzuteilen.

Gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger und die Abstimmung der Wiederherstellung des Aufbruchs finden statt. Die Stadt Gelsenkirchen nutzt diese Ortstermine, um den Ausgangszustand durch schriftliche Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. Diese Informationen pflegt sie in die Straßendatenbank ein.

Die Stadt Gelsenkirchen kontrolliert die Arbeiten an den Aufbrüchen stichprobenhaft. Bei diesen Kontrollen dokumentiert sie die vorgefundene Situation überträgt dies auch in die Straßendatenbank. Bei Mängeln bei der Wiederherstellung des Aufbruchs wird der Vorhabenträger dazu aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche nutzt die Stadt Gelsenkirchen, den Informationsstand in der Straßendatenbank bezüglich der Aufbaudaten sukzessive zu verbessern und so das Erhaltungsmanagement weiter zu optimieren.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, formell die Fertigstellung nach dem Ende der Baumaßnahme anzuzeigen. Die Abnahme erfolgt durch einen Vorort-Termin der Stadt Gelsenkirchen. Je nach Praktikabilität erfolgt dieser Termin nur mit dem Versorgungsträger, nachdem dieser die Fläche bereits von der ausführenden Firma abgenommen hat. Die Stadt Gelsenkirchen protokolliert die Abnahme. Dieses Protokoll wird durch die ausführende Firma bzw. den Versorgungsträger unterschrieben. Gegebenenfalls fordert die Stadt schriftlich den Vorhabenträger auf, etwaige Mängel zu beseitigen. Zudem pflegt die Stadt Gelsenkirchen auch hier die Dokumentation der Abnahme des Aufbruchs in die Straßendatenbank ein.

Die Stadt Gelsenkirchen überprüft und protokolliert im Anschluss die Beseitigung der Mängel.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Gelsenkirchen die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Die Mängel werden dokumentiert, dem Vorhabenträger angezeigt und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Gelsenkirchen die Aufbrüche erneut auf Mängel. Ein Protokoll über die Gewährleistungsabnahme wird erstellt. Die Dokumentation der festgestellten Mängel leitet sie dann an den Vorhabenträger mit einer Frist zur Beseitigung der Mängel weiter. Auch hier kontrolliert und protokolliert die Stadt die Mängelbeseitigung. In Einzelfällen führt die Stadt Gelsenkirchen auch Kernbohrungen durch.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

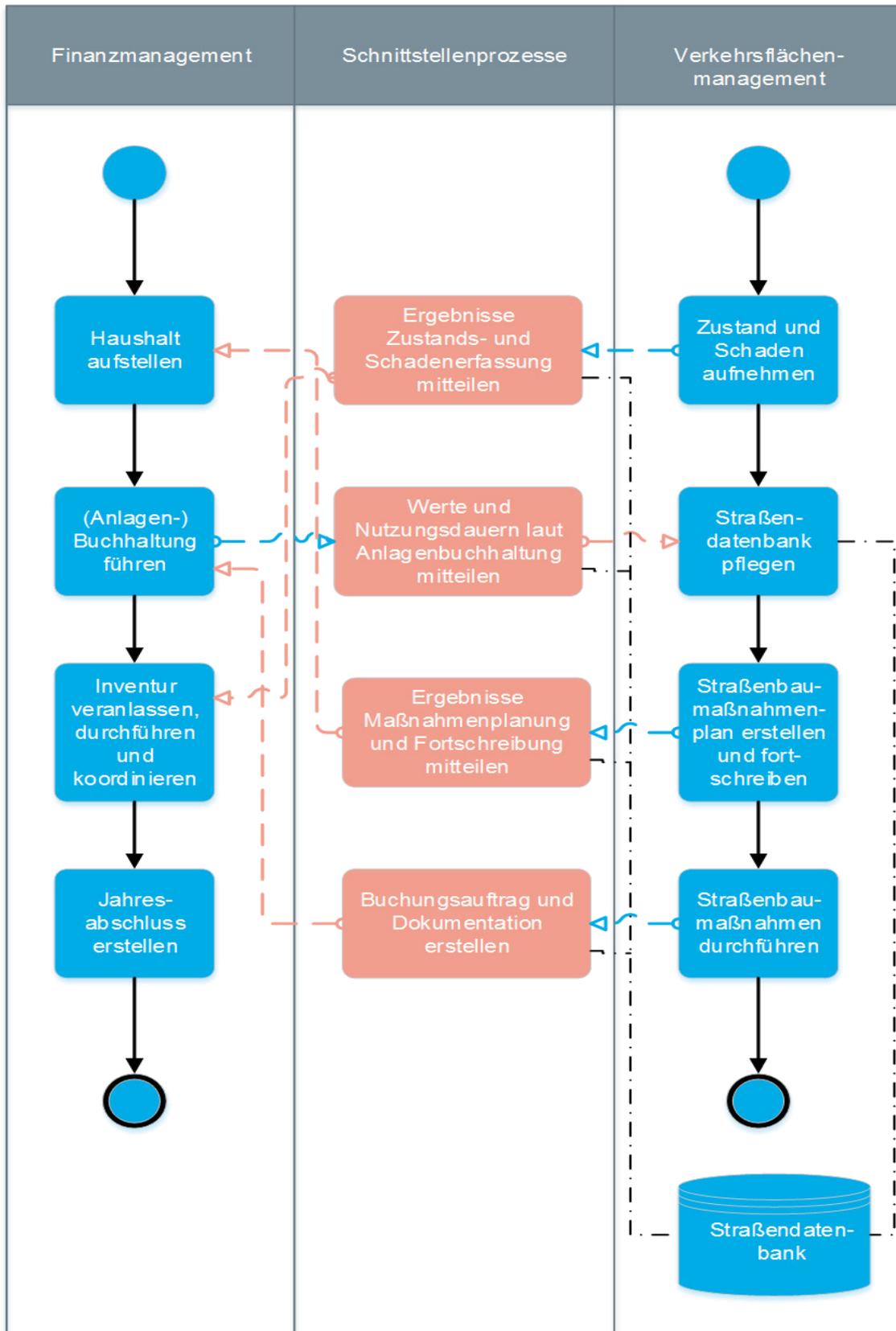
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind in Gelsenkirchen geregelt. Ein großes Risiko liegt in der Differenz zwischen den Werten der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen. Hierdurch droht ein weiterer Verlust hinsichtlich des Verkehrsflächenvermögens.

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



Bei der **Stadt Gelsenkirchen** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich und Austausch von Daten und Informationen nur mit Hilfe von Formblättern sichergestellt werden.

Gegenseitige Leserechte auf die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sind bei der Stadt Gelsenkirchen nicht eingerichtet.

Im Zeitraum 2012/2013 hat die Stadt Gelsenkirchen die letzte Zustandserfassung- und bewertung visuell durchführen lassen. Die Bewertung des Verkehrsflächenvermögens liegt in der Zuständigkeit der Kämmerei.

Die letzte körperliche Inventur erfolgte im Zusammenhang mit der o.g. Zustandserfassung. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Wie oben bereits thematisiert, plant die Stadt Gelsenkirchen eine erneute Zustandserfassung mit einer Bewertung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen stimmt wie später analysiert nicht mit den Werten der Anlagebuchhaltung überein. Um den Datenbestand abzugleichen und anzupassen, muss dringend eine Zustandserfassung mit Wertermittlung erfolgen. Das Referat Verkehr mit der Produktverantwortung für die Verkehrsflächen sieht einen Unterhaltungs- und Reinvestitionsstau. Dieser wurde sowohl in der vorangegangenen Prüfung festgestellt als auch bestätigen die Daten in dieser Prüfung diese Einschätzung.

→ **Feststellung**

Wie bereits in der vorausgegangenen Prüfrunde festgestellt, korrespondieren die Werte der Anlagebuchhaltung nicht mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank.

→ **Empfehlung**

Die geplante Zustandserfassung sollte die Stadt Gelsenkirchen nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen, um die körperliche Inventur sicherzustellen. Nur so können die Werte in der Anlagebuchhaltung die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Werte aus Anlagebuchhaltung und Straßendatenbank abgleichen und entsprechende Korrekturen z.B. in Form von außerplanmäßigen Abschreibungen soweit nötig umsetzen. Ebenso sollte sie definieren, wie zukünftig der technische und der bilanzielle Wert der Verkehrsflächen stets in Einklang gehalten wird. Es sollten klare Regelungen getroffen werden, in welcher Form welche Daten untereinander abgeglichen werden.

Sowohl in Jahren mit als auch ohne körperliche Inventur müssen sich das Referat Verkehr und die Kämmerei eng abstimmen. Denn diese Abstimmung ist von großer Bedeutung, um neben der technischen Sicht bei Entscheidungen zu Erhaltungsmaßnahmen auch die haushalterischen Auswirkungen zu berücksichtigen.

Der zeitnahe und vollständige Informationsfluss von Veränderungen kann nach Einschätzung der Stadt Gelsenkirchen weiter ausgebaut werden. Hinsichtlich der weitergehenden Dokumen-

tation bestehen weitere Optimierungspotenziale. Bislang erhält die Kämmererei keine Informationen außer der Rechnung für Buchungsaufträge. Hintergründe, Begründungen und Berechnungen müssen für den Jahresabschluss belegt sein. Insoweit sind häufig über die Rechnung hinaus weitergehende Dokumentationen für den Jahresabschluss erforderlich und sollten dem Buchungsauftrag beigefügt werden.

→ **Empfehlung**

Mit einer optimierten Zusammenarbeit können das Referat Verkehr und die Kämmererei die gemeinsamen Geschäftsprozesse z.B. durch weitergehende Digitalisierung weiter verbessern. Ziel hierbei muss es sein, dass die Bilanz der Stadt Gelsenkirchen den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen abbildet.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen ist geprägt durch eine hohe Bevölkerungsdichte. Die eher zentrale Siedlungsstruktur erfordert eine geringere Verkehrsfläche je Einwohner, um das Stadtgebiet zu erschließen. Neben den Auswirkungen des ehemaligen Bergbaus lassen sich besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale für Gelsenkirchen nicht feststellen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.502	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	31,47	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	7,94	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Fläche der **Stadt Gelsenkirchen** beträgt rund 105 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit 260.305 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2017 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Gelsenkirchen rund 8,3 Mio. qm Verkehrsflächen.

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Bevölkerungsdichte bei den kreisfreien Städten. Gleichzeitig zählt im interkommunalen Vergleich Gelsenkirchen zu den kreisfreien Städten mit eher wenig Verkehrsflächen je Einwohner. Weil Gelsenkirchen jedoch eher urban und durch eine zentrale Siedlungsstruktur geprägt ist, gehört sie im Vergleich zu den Kommunen mit einem eher großen Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Topografische Besonderheiten, wie eine besonders bergige Lage, die sich belastend auf die Unterhaltung auswirkt, lassen sich für Gelsenkirchen nicht feststellen. Hingegen empfindet die Stadt Gelsenkirchen eine Belastung durch den ehemaligen Bergbau. So stellt sie hier für sich fest, dass hierdurch zusätzliche Schäden an den Verkehrsflächen entstehen, die im Vorfeld nicht kalkulier- und planbar waren. Wie für Städte dieser Größenordnung und Struktur typisch gibt es nur wenig Wirtschaftswege. Die vorhandene Verkehrsfläche besteht fast überwiegend aus Straßen. Diese rufen im Vergleich zu Wirtschaftswegen generell höhere Unterhaltungsauf-

wendungen hervor. Eine weitere Differenzierung der Straßen in z.B. Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen ist bislang in Gelsenkirchen nicht möglich. Daher kann die gpaNRW hier keine tiefere Aussagen zu Be- und Entlastungen durch Verkehrsbelastungen (Hauptverkehrs-/Anliegerstraßen) treffen.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat bilanziell ein hohes Verkehrsflächenvermögen ausgewiesen. Ihr ist es jedoch bislang nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	16,02	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	45,16	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme der **Stadt Gelsenkirchen**. Der bilanziell vergleichsweise hohe Wert je qm Verkehrsfläche hat maßgeblichen Anteil an der Situation. Dies steht u.a. in direktem Zusammenhang mit der Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen von rund 21 Jahren. So sind in Gelsenkirchen die Verkehrsflächen noch nicht so weit abgeschrieben wie in anderen kreisfreien Städten. Deutlich wird dies auch an der Entwicklung der Verkehrsflächenquote und des Bilanzwertes im Zeitvergleich seit 2008.

Zeitreihe Verkehrsflächenquote in Prozent Gelsenkirchen

2008	2009	2014	2017
19,7	19,9	17,6	16,0

Die Verkehrsflächenquote ist im Zeitreihenverlauf in Gelsenkirchen im Vergleich zu Vergleichskommunen nur wenig gesunken. So liegt der Anlageabnutzungsgrad, der sich aus der Restnutzungsdauer gemessen an der Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen errechnet im Mittelfeld der verglichenen Kommunen.

Andererseits ist dies jedoch kritisch zu bewerten, da es sich lediglich nach der Datenlage in der Bilanz der Stadt Gelsenkirchen, um vergleichsweise junge Verkehrsflächen handelt. Da jedoch die Werte der Bilanz nicht mit den tatsächlichen Zuständen der Verkehrsflächen korrespondieren, kann es sein, dass die Verkehrsflächenquote deutlich geringer ausfallen müsste.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen in Euro Gelsenkirchen

2008	2010	2014	2017
501.946.119	511.716.331	449.669.338	419.849.582

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl den Vermögenswert der Verkehrsflächen als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. Auch hier ist der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen aufgrund der Differenz zwischen den bilanziellen und technischen Werten voraussichtlich nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Seit 2008 hat sich die Verkehrsflächenquote allerdings auch in Gelsenkirchen um rund 19 Prozent und der Bilanzwert der Verkehrsflächen um rund 16 Prozent bzw. ca. 82 Millionen Euro verringert. Bei Berücksichtigung des tatsächlichen Zustandes, würde der Verlust an Verkehrsflächenvermögen vermutlich deutlich höher ausfallen.

Durch eine Anpassung des bilanziellen Wertes an den technischen Wert drohen zudem außerplanmäßige Abschreibungen. Diese außerplanmäßigen Abschreibungen werden den Bilanzwert noch weiter verringern.

Wodurch die generell negative Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

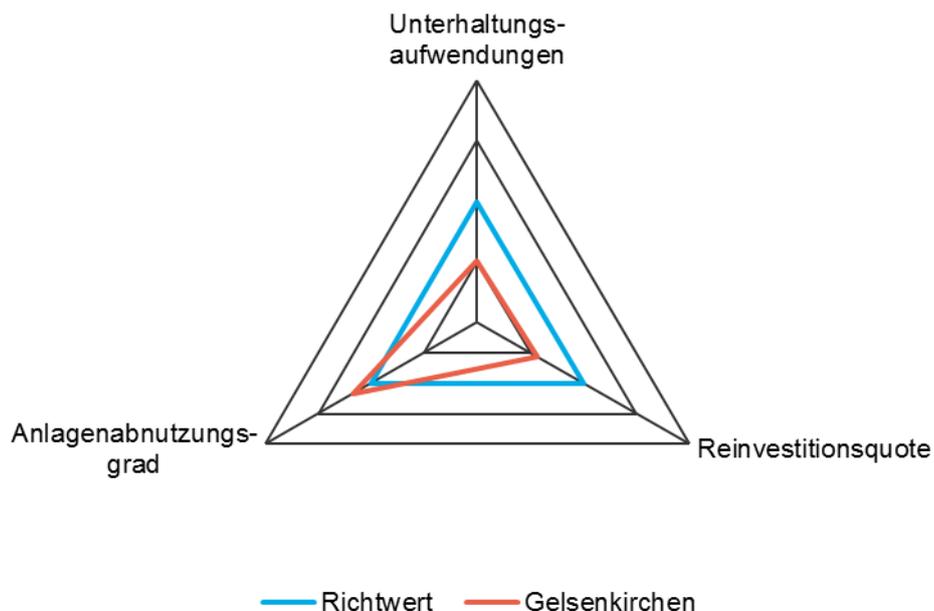
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Gelsenkirchen gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Gelsenkirchen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,66
Reinvestitionsquote in Prozent	100	56
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	58,6

Die Einflussfaktoren Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zeigen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlageabnutzungsgrad liegt hingegen in der Nähe des Richtwertes. Dennoch deutet dieser Wert bereits auf eine beginnende Überalterung hin.

Alter und Zustand

→ Feststellung

In der Stadt Gelsenkirchen lässt sich aus der Bilanz bereits eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Allerdings entspricht das bilanzielle Alter nicht dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen, der deutlich schlechter ist.

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	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	58,64	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



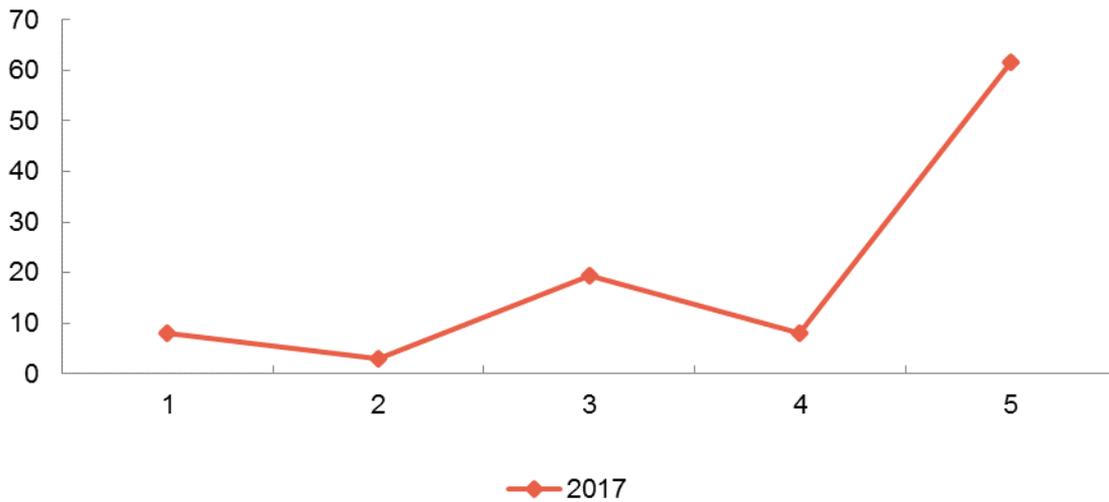
Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen.

Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen hat die **Stadt Gelsenkirchen** für die Eröffnungsbilanz auf 50 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle.

Der Wert von rund 58,64 Prozent deutet – wie bereits zuvor beschrieben - auf eine beginnende Überalterung hin. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen un-

auffällig. Beim Anlagenabnutzungsgrad ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Die Stadt Gelsenkirchen hat zuletzt im Zeitraum 2012/2013 den tatsächlichen Zustand ihrer Verkehrsflächen erfasst. Seitdem hat sie, wie oben beschrieben, nur noch auf dieser Basis Veränderungen vorgenommen. Auf Grundlage dieser Zustandserfassung hat sie ihre Verkehrsflächen in fünf Zustandsklassen eingeteilt.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent für das Jahr 2017



Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in m² 2017

Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m²
667.005	241.349	1.627.772	681.276	5.147.910	8.365.312

→ **Feststellung**

Nach der Einteilung in Zustandsklassen befinden sich mehr als zwei Drittel der Verkehrsflächen in Gelsenkirchen in sanierungsbedürftigen Zustand. 70 Prozent sind als schlecht, 62 Prozent sogar als sehr schlecht eingeordnet. Nur elf Prozent der Verkehrsflächen sind als gut eingestuft.

Bei einer gerade beginnenden Überalterung mit einer Restnutzungsdauer von rund 21 Jahren wäre ein deutlich besserer Zustand zu erwarten. Die Verteilung der Zustandsklassen hingegen lässt ein wesentlich älteres Verkehrsflächennetz mit einer Vielzahl bereits abgeschriebener Flächen vermuten. Bereits in der ersten Prüfung der Verkehrsflächen der Stadt Gelsenkirchen mit dem Vergleichsjahr 2006 hat die gpaNRW festgestellt, dass bereits damals rund 40 Prozent der Verkehrsflächen in die Zustandsklassen vier und fünf eingeteilt sind. Knapp 30 Prozent waren der Zustandsklasse drei zugeordnet. Vor diesem Hintergrund hat die gpaNRW bereits zu diesem Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass voraussichtlich recht hohe Unterhaltungsaufwendung nötig sein werden, um das gesetzte Ziel des Werterhalts zu erreichen.

Der Anlageabnutzungsgrad und die Verteilung der Zustandsklassen korrespondieren, wie auch schon in der vorausgegangen Prüfung festgestellt, nicht miteinander.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte analysieren, aus welchen Gründen eine so große Differenz zwischen dem bilanziellen und technischen Zustand ihrer Verkehrsflächen entstanden ist.

Die hohe Abweichung von bilanziellem Wert und tatsächlichem, technischen Wert kann grundsätzlich auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein. So kann es sein, dass die ursprünglich festgelegten Restnutzungsdauern in der Praxis nicht mehr erreicht werden konnten. Oder es gab Veränderungen wie beispielsweise einen erhöhten Schwerlastverkehr, der die Flächen stärker beansprucht hat und zur Zustandsverschlechterung beigetragen hat. Ebenso können auch dauerhaft zu geringe oder zu wenig nachhaltige Unterhaltungsmaßnahmen eine vorzeitige Verschlechterung des Zustandes bedingen. Für die Stadt gilt es daher zu überprüfen, warum der bilanzielle Wert ihrer Verkehrsflächen deutlich höher ist als es der tatsächliche Zustand belegt. Insbesondere muss die Stadt Gelsenkirchen aber zeitnah einen Abgleich dieser beiden Werte sicherstellen, um letztlich auch den gesetzlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur gerecht zu werden.

Durch drohende außerplanmäßige Abschreibungen bei den Verkehrsflächen zeigt sich aktuell bereits ein erhöhtes Risiko. Dies bestätigt die Stadt Gelsenkirchen durch ihre Einschätzung eines Unterhaltungs- und Investitionsstaus an ihren Verkehrsflächen.

Die Strategie der Stadt Gelsenkirchen, den Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten, scheint in der Vergangenheit nicht gelungen zu sein. Inwieweit die Baumaßnahmen aus dem o.g. „Aktionsprogramm Straßenbau“ den Zustand aus 2012/2013 positiv beeinflusst haben, sollte zeitnah über eine neue Zustandserfassung analysiert und bewertet werden.

→ **Empfehlung**

Gerade die angespannte Finanzlage der Stadt Gelsenkirchen macht es erforderlich, Maßnahmen an den Verkehrsflächen noch besser zu planen und insbesondere die Auswirkungen von nicht durchgeführten Maßnahmen darzustellen. So sollte sie eine Strategie unter Berücksichtigung ihres Straßenbauprogrammes entwickeln, die den Erhalt sicherstellt.

Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Gelsenkirchen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur etwa zur Hälfte ab.

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	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,66	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je qm Verkehrsfläche in Euro 2017



Die Unterhaltungsaufwendungen der **Stadt Gelsenkirchen** betragen mit 0,66 Euro je qm nur etwa die Hälfte des Richtwertes, der für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre. Auch im interkommunalen Vergleich zählt Gelsenkirchen zu der Hälfte der Städte mit den geringsten Unterhaltungsaufwendungen.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 – 2018

2014	2015	2016	2017	2018
2.690.495	2.262.832	3.509.018	3.375.014	2.307.028

Die Zeitreihenbetrachtung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt, dass in 2014, 2015 und auch wieder in 2018 noch weniger für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgewendet wurde als im Vergleichsjahr.

Die Stadt Gelsenkirchen hat für die vorangegangene Prüfung der Verkehrsflächen ebenfalls die Unterhaltungsaufwendungen zusammengestellt. Auch in den Jahren 2008 bis 2011 lagen die Unterhaltungsaufwendungen bei nur 0,68 Euro je qm im Durchschnitt. Somit liegen die Unterhaltungsaufwendungen dauerhaft in Gelsenkirchen weit unter dem o.g. Richtwert.

Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tieferegehende Analyse ebenso von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Datenlage zusätzlich nach Straßenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Mittel- und langfristig birgt der geringe Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte festlegen, in welcher Höhe Unterhaltungsaufwendungen notwendig sind, um die Nutzungsdauer zu erreichen. Die Entwicklung der Zustandsklassen-Verteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre keinesfalls ausreichend ist.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

→ **Empfehlung**

Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Gelsenkirchen die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.

Positiv ist, dass die Stadt Gelsenkirchen nur die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung in Eigenleistung erbringt. Grundsätzlich sollte aber auch hier regelmäßig überprüft werden, ob diese Leistungen nicht durch private Dritte wirtschaftlicher erbracht werden können und die vorhandenen finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden können.

Reinvestition

→ **Feststellung**

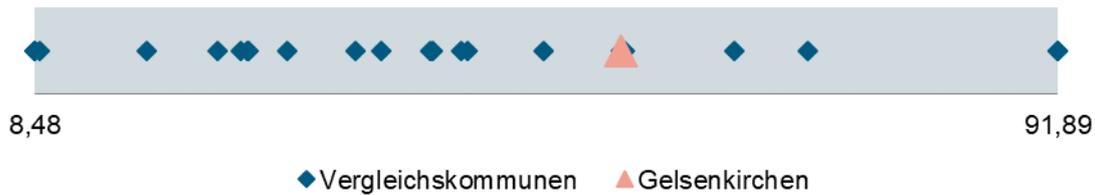
Die geringe Reinvestitionsquote erscheint im Zusammenhang mit dem schlechten Zustand der Verkehrsflächen und den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der hohe Anteil von schlechten Straßen zeigt, dass bereits akuter Reinvestitionsbedarf besteht.

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.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	56,29	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2017



Obwohl die Stadt Gelsenkirchen im Vergleichsjahr eine höhere Reinvestitionsquote erreicht als die meisten Vergleichsstädte, reicht diese nicht für den Werterhalt. Die unterbliebenen Reinvestitionen der Vergangenheit begründen in Verbindung mit den geringen Unterhaltungsaufwendungen den schlechten tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Momentbetrachtung in 2017 ist im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen nur ein kleiner Ausschnitt. Auch in der vorigen Prüfung hat die gpaNRW bereits das Risiko des Substanzverlustes aufgrund zu geringer Reinvestitionen aufgezeigt. So lag im Jahr 2014 die Reinvestitionsquote bei gerade einmal 14 Prozent. Sowohl die Entwicklung des Bilanzwertes (Rückgang um 19 Prozent seit 2008) und auch die stetige Verschlechterung des tatsächlichen Zustandes der Verkehrsflächen machen deutlich, dass es der Stadt Gelsenkirchen entgegen ihrer Zielsetzung bislang nicht gelungen den Substanz- und Vermögenswert ihrer Verkehrsflächen zu erhalten, da die Reinvestitionen dauerhaft deutlich unter den Abschreibungen liegen.

Mit den Baumaßnahmen aufgrund des o.g. „Aktionsprogramms Straßenbau“ ist die Stadt Gelsenkirchen auf dem richtigen Weg, die anstehenden Maßnahmen zu strukturieren und zu priorisieren. Um jedoch den Substanz- und Vermögenswert langfristig erhalten zu können, muss die Stadt den Ressourceneinsatz für die Reinvestitionen dauerhaft erhöhen. Es werden zukünftig Reinvestitionsquote von über 100 Prozent notwendig sein, um den schlechten Zustand und den Investitionsstau auf den Verkehrsflächen der Stadt Gelsenkirchen aufzuarbeiten. Nach der Zustandserfassung 2012/2013 zeigten sich bereits 70 Prozent aller Flächen in Zustandsklasse vier und fünf. Aufgrund der vor geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen ist zudem davon auszugehen, dass sich der Zustand seitdem noch weiter verschlechtert hat.

→ Empfehlung

Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht tätigen.

→ Empfehlung

Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.

Die Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

In welchem Umfang die **Stadt Gelsenkirchen** davon Gebrauch gemacht hat, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017	2018
21,87	22,40	22,65	20,88	20,70	36,49

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2017

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,70	6,00	10,25	16,87	22,78	38,53	22

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2018

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,49	1,21	8,42	11,08	18,61	36,49	12

Bei der Stadt Gelsenkirchen sind 2018 demnach rund 36 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge finanziert. Dieser Wert bildet den Maximalwert unter zwölf Vergleichskommunen. Die Netto-Belastung durch Abschreibungen ist demnach in Gelsenkirchen niedriger als in allen Vergleichskommunen.

Eine wesentliche Ursache für die Deckung der Abschreibungen liegt in der Ausgestaltung der Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG). Hier analysiert die gpaNRW nachfolgend die satzungsrechtlichen Möglichkeiten für die Stadt Gelsenkirchen.

Erschließungsbeiträge

→ Feststellung

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über eine Erschließungsbeitragsatzung nach dem BauGB aus 1988, zuletzt geändert 2016. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Aufwands von der Stadt Gelsenkirchen getragen wird. Wenn die Stadt Grundstücke selber erschließt, nutzt sie aktuell nicht das Instrument der Vorausleistungen zur Vorfinanzierung der Baumaßnahmen. Durch Vorausleistungen würde die Stadt jedoch frühzeitig über entsprechende Finanzierungsmittel verfügen. Vorrang haben Abrechnungen der Straßenbaumaßnahmen nach dem BauGB und KAG, um einen wirtschaftlichen Schaden, der aufgrund von Verjährung eintreten könnte, zu vermeiden. Die Stadt rechnet die Erschließungskosten in erster Linie komplett ab. Abrechnungen über Abschnittsbildungen und/oder Kostenspaltungen nimmt sie nicht vor. Auch in diesem Fall schöpft die Stadt ihre Möglichkeiten nicht aus, früher an den Ersatz ihrer Aufwendungen zu kommen. Ablösevereinbarungen zur Abrechnung der Erschließungskosten schließt die Stadt Gelsenkirchen ebenfalls nicht ab. Für die Erschließung von Neubaugebieten werden vorrangig mit den Erschließungsträgern Verträge geschlossen. Nach Fertigstellung werden dann die Verkehrsanlagen der Stadt kostenfrei übertragen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Gelsenkirchen über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG wurde zuletzt am 19. Juni 1998 aktualisiert.

Der in § 1 der Satzung verwendete weitergehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung jedoch keine Beitragssätze. Es erfolgt momentan und wohl auch zukünftig kein Ausbau, der eine Beitragspflicht initiieren könnte.

Die von der Stadt Gelsenkirchen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich durchschnittlich etwa 30 Prozent unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent für die Fahrbahn. Die Satzung der Stadt sieht hier 50 Prozent vor. Nach der bisherigen Rechtslage erscheint das für eine Stärkungspaktkommune unangemessen. Denn dadurch müssen größere Anteile der Investitionen über die Gesamtddeckung des Haushalts finanziert werden.

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 Straßenbeitragsatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, die sie für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzt. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus 2012/2013. Die tatsächlichen Zustände, die in der Straßendatenbank hinterlegt sind, korrespondieren nicht mit den Werten in der Anlagebuchhaltung. Diese Differenz wurde auch bereits in den vorausgegangenen Prüfungen festgestellt.	E1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen erfassen. So kann sie stets auf aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen zurückgreifen.
F2	Die Daten der Anlagenbuchhaltung zeigen deutliche Abweichungen zu den tatsächlichen Werten aus der Zustandserfassung und -bewertung in der Straßendatenbank.	E2.1	Für eine zielgerichtete Erhaltungsstrategie sollte eine deutliche bessere Abstimmung der Daten und Werte zu den Verkehrsflächen zwischen dem Referat Verkehr und der Kämmerei erfolgen. Denn Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen sollten immer aus technischer und bilanzieller Sicht auf Grundlage einer einheitlichen Datenbasis getroffen werden
		E2.2	Das bisherige Planung von Bauprogrammen sollte die Stadt Gelsenkirchen um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden.
		E2.3	Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.
F3	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. So kann die Stadt Gelsenkirchen auf Basis weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung können nicht prognostiziert werden.	E3.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.
		E3.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte soweit möglich die Straßendatenbank um die Daten des Aufbruchmanagements, der Neubaumaßnahmen und Baumaßnah-

	Feststellung		Empfehlung
			men von Dritten ergänzen. Sofern beide Datenhaltungen zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen setzt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein. Der Ressourceneinsatz konnte jedoch auf Vollkostenbasis für die Prüfung zusammengestellt werden.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen. So kann sie auf die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten zurückgreifen.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat den Werterhalt ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz als strategisches Ziel definiert. Der Zustand der Verkehrsflächen deutet jedoch daraufhin, dass das Ziel bislang nicht erreicht wurde. Ein Controlling findet nicht statt.	E5.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte das definierte strategische Ziel des Werterhalts ihres Verkehrsflächenvermögens mit operativen Zielen konkretisieren. Nur so kann sie es in einem weiteren Schritt über Kennzahlen messbar machen und die Zielerreichung dokumentieren.
		E5.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie neben operativen Zielen ein internes Controlling aufbaut. Zu diesem internen Controlling zählen Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F6	Das Aufbruchmanagement der Stadt Gelsenkirchen ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Mit dem Aufbau des Baustellenatlas werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.		
F7	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind in Gelsenkirchen geregelt. Ein großes Risiko liegt in der Differenz zwischen den Werten der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen. Hierdurch droht ein weiterer Verlust hinsichtlich des Verkehrsflächenvermögens.		
F8	Wie bereits in der vorausgegangenen Prüfrunde festgestellt, korrespondieren die Werte der Anlagebuchhaltung nicht mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank.	E8.1	Die geplante Zustandserfassung sollte die Stadt Gelsenkirchen nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen, um die körperliche Inventur sicherzustellen. Nur so können die Werte in der Anlagebuchhaltung die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.
		E8.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Werte aus Anlagebuchhaltung und Straßendatenbank abgleichen und entsprechende Korrekturen z.B. in Form von außerplanmäßigen Abschreibungen soweit nötig umsetzen. Ebenso sollte sie definieren, wie zukünftig der technische und der bilanzielle Wert der Verkehrsflächen stets in Einklang gehalten wird. Es sollten klare Regelungen getroffen werden,

	Feststellung		Empfehlung
			in welcher Form welche Daten untereinander abgeglichen werden.
		E8.3	Mit einer optimierten Zusammenarbeit können das Referat Verkehr und die Kämmerei die gemeinsamen Geschäftsprozesse z.B. durch weitergehende Digitalisierung weiter verbessern. Ziel hierbei muss es sein, dass die Bilanz der Stadt Gelsenkirchen den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen abbildet.
F9	Die Stadt Gelsenkirchen ist geprägt durch eine hohe Bevölkerungsdichte. Die eher zentrale Siedlungsstruktur erfordert eine geringere Verkehrsfläche je Einwohner, um das Stadtgebiet zu erschließen. Neben den Auswirkungen des ehemaligen Bergbaus lassen sich besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale für Gelsenkirchen nicht feststellen.		
F10	Die Stadt Gelsenkirchen hat bilanziell ein hohes Verkehrsflächenvermögen ausgewiesen. Ihr ist es jedoch bislang nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.		
F11	In der Stadt Gelsenkirchen lässt sich aus der Bilanz bereits eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Allerdings entspricht das bilanzielle Alter nicht dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen, der deutlich schlechter ist.		
F12	Nach der Einteilung in Zustandsklassen befinden sich mehr als zwei Drittel der Verkehrsflächen in Gelsenkirchen in sanierungsbedürftigen Zustand. 70 Prozent sind als schlecht, 62 Prozent sogar als sehr schlecht eingestuft. Nur elf Prozent der Verkehrsflächen sind als gut eingestuft.	E12.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte analysieren, aus welchen Gründen eine so große Differenz zwischen dem bilanziellen und technischen Zustand ihrer Verkehrsflächen entstanden ist.
		E12.2	Gerade die angespannte Finanzlage der Stadt Gelsenkirchen macht es erforderlich, Maßnahmen an den Verkehrsflächen noch besser zu planen und insbesondere die Auswirkungen von nicht durchgeführten Maßnahmen darzustellen. So sollte sie eine Strategie unter Berücksichtigung ihres Straßenbauprogrammes entwickeln, die den Erhalt sicherstellt.
F13	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Gelsenkirchen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur etwa zur Hälfte ab.	E13.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Datenlage zusätzlich nach Straßenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E13.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte festlegen, in welcher Höhe Unterhaltungsaufwendungen notwendig sind, um die Nutzungsdauer zu erreichen. Die Entwick-

	Feststellung		Empfehlung
			lung der Zustandsklassen-Verteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre keinesfalls ausreichend ist.
		E13.3	Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Gelsenkirchen die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F14	Die geringe Reinvestitionsquote erscheint im Zusammenhang mit dem schlechten Zustand der Verkehrsflächen und den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der hohe Anteil von schlechten Straßen zeigt, dass bereits akuter Reinvestitionsbedarf besteht.	E14.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Gelsenkirchen die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht tätigen.
		E14.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.
F15	Die Stadt Gelsenkirchen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F16	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		

→ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	8
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	9
→ Gebühren	11
→ Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	18
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	20
→ Grünpflege	22
Ausgangslage	22
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	25

→ Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Der Wandel der Bestattungskultur führte bei den acht aktiven Friedhöfen der Stadt Gelsenkirchen zu rückläufigen Bestattungszahlen, zunehmenden Überkapazitäten und der Schwierigkeit, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Aus diesen Gründen hat die Stadt einen Friedhofentwicklungsplan mit Prognosedaten bis 2039 aufgestellt. Hierauf aufbauend entwickelt sie ihre Strategie, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Denn es ist der Stadt Gelsenkirchen bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig eine Wirkung erzielen.

Gelsenkirchen zeichnet sich dadurch aus, dass es erstmalig im Jahr 2016 mehr Urnen- als Sargbestattungen gab. Dies ist zwar vergleichsweise spät, zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegearmen und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Gelsenkirchen bewusst mit neuen Angeboten wie zum Beispiel durch naturnahe Urnenbestattungen ab. Das Angebot der Stadt Gelsenkirchen wird durch eine strukturierte Öffentlichkeitsarbeit unterstützt.

Jedoch ist der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen bei der Stadt Gelsenkirchen geringer als bei vielen anderen kreisfreien Städten. Im Jahr 2017 bleiben rund 1,4 Mio. Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Die Stadt sieht sich in einer Konkurrenzsituation mit kirchlichen Trägern im Stadtgebiet und auch Bestattungsangeboten außerhalb von Gelsenkirchen. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte sie bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine höhere Kostendeckung verfolgen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Trauerhallen ab. Hier erreicht keine Vergleichskommunen einen so niedrigen Kostendeckungsgrad wie die Stadt Gelsenkirchen. Die Ursache liegt zu großen Teilen in den niedrigen Erlösen aus den Nutzungen. Auch hier hat sich die Stadt Gelsenkirchen bewusst entschieden, niedrige Gebühren zu erheben, um sich in der lokalen Konkurrenzsituation zu positionieren. Hier sollte die Stadt Gelsenkirchen analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Gelsenkirchen verbindliche Pflegestandards festgelegt. Diese werden jährlich aktualisiert. Für die Grün- und Wegefläche ist ein internes Controlling aufgebaut. Die gute Steuerung wirkt sich positiv auf die Unterhaltungskosten aus. So positioniert sich die Stadt bei den Unterhaltungskosten im Mittelfeld des interkommunalen Vergleiches. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen sollten in dem Friedhofentwicklungsplan berücksichtigt werden.

→ 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

Grund- Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	8	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	1.478.851	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	67,24	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,58	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	39,26	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	157	114	180	275	423	878	23
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,63	0,11	3,21	4,39	5,62	6,50	23

* Die Erholungs- und Grünfläche umfasst Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün im Stadtgebiet unabhängig vom Eigentumsverhältnis (IT.NRW)

In der **Stadt Gelsenkirchen** gibt es aktuell acht aktive kommunale Friedhöfe. Darüber hinaus gibt es vier teilweise außer Dienst gestellte städtische Friedhöfe. Dies sind der Nordfriedhof Hassel, der Alte Friedhof Mühlenstraße, der Friedhof Resse sowie der Alte Friedhof Beckhausen. Hier sind nur noch bei schon vorhandenen Wahlgrabstätten Bestattungen in den unbelegten Grabstellen möglich. Die aktiven Ruhestätten liegen gleichmäßig im Stadtgebiet verteilt. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch elf konfessionelle Ruhestätten, die ebenfalls im gesamten Gelsenkirchener Stadtgebiet zu finden sind. Insgesamt werden rund zwei Drittel der in Gelsenkirchen Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Mit diesem Wert positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich bei den Städten,

die einen eher größeren Anteil der kommunalen Bestattungen gemessen an der Gesamtsterbefallzahl erzielen. Die Stadt Gelsenkirchen gibt dennoch an, einen großen Konkurrenzdruck sowohl durch das Bestattungsangebot innerhalb als auch außerhalb der Stadtgrenzen (z.B. von angrenzenden Kommunen) zu verspüren.

Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über einen geringen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und auch relativ wenig Erholungs- und Grünfläche je Einwohner. Sowohl die deutlich überdurchschnittliche Friedhofsfläche je Einwohner als auch die vergleichsweise niedrige Anzahl der kommunalen Beisetzungen je 1.000 qm auf den städtischen Friedhöfen deuten darauf hin, dass mehr Flächen vorhanden sind als für Bestattungen benötigt werden.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Dieser Trend zu Lasten der Sargbestattungen hin zu Urnenbestattungen neben generell sinkenden Bestattungszahlen ist landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen werden. Wie die Stadt Gelsenkirchen diesen Herausforderungen begegnen möchte, hat sie in einer Friedhofsentwicklungsplanung verbindlich festgelegt. Diese Planung beinhaltet zielgerichtete Handlungsstrategien und Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung der kommunalen Friedhöfe. Grundlage hierfür ist ein bürgernahes, nachfrageorientiertes Friedhofsangebot zur mittel- bis langfristigen Sicherung der Flächenentwicklung und zur Förderung der Wirtschaftlichkeit.

→ 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 Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Gelsendiensten angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet 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.

Alle Aufgaben der **Stadt Gelsenkirchen**, die im Zusammenhang mit den kommunalen Friedhöfen anfallen, nehmen die Gelsendienste wahr. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Vorrausichtlich ab Januar 2020 wird neben der zentralen Friedhofsverwaltung auch auf dem Hauptfriedhof ein Beratungsbüro eingerichtet sein. Hier finden Angehörige, Bürger und Bestatter ebenfalls Ansprechpartner für ihre Anliegen.

Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**

Strategische Ziele und Handlungsmaßnahmen für die Friedhöfe der Stadt Gelsenkirchen sind im Friedhofentwicklungsplan festgelegt. Operative Ziele, die das Controlling unterstützen, sind bislang für den Friedhofsbereich in Gelsenkirchen nicht definiert.

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 Gelsenkirchen** nennt als strategisches Ziel für die kommunalen Friedhöfe die nachhaltige Sicherung der Friedhöfe mit einem bürgernahen, nachfrageorientierten Friedhofsangebot. Sie hat Maßnahmen zur mittel- bis langfristigen Steuerung der Flächenentwicklung und zur Förderung der Wirtschaftlichkeit festgelegt. Als mittel- bis kurzfristiges Ziel wurde zum einen die Umsetzung der Ergebnisse aus dem Friedhofentwicklungsplan mit der Freizehung der Flächen in Peripheriegebieten auf den Friedhöfen bei Ablauf von Nutzungsrechten festgelegt. Zum anderen hat sich die Stadt Gelsenkirchen für den weiteren Ausbau von Grabfeldern für neue Grabarten entschieden. Beide Ziele sind im Produktplan hinterlegt. Für das monatliche interne Controlling wertet die Stadt Gelsenkirchen Daten aus und bildet daraus Kennzahlen. So betrachtet sie u.a. den Kostendeckungsgrad für die Friedhöfe, den Anteil von Trauerfeiern zu kommunalen Bestattungen und den Anteil von kommunalen Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl in Gelsenkirchen. Über die Ergebnisse wird zudem jährlich der Rat der Stadt Gelsenkirchen informiert.

→ **Feststellung**

Die regelmäßige Ermittlung von Kennzahlen auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Gelsenkirchen ist geeignet, um Entwicklungen in Bezug auf Kostendeckungen und Fallzahlen zu analysieren.

Für die Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe, ist ein Abgleich von (operativen) Zielen mit den Kennzahlen erforderlich. Mit Hilfe dieser lassen sich u.a. die Nachfragen auf einzelnen Friedhöfen mit der geplanten Strategie abgleichen (z.B. Anteil der durch Gräber belegte Fläche) und auch etwaige Abwanderungen von Bestattungen zu anderen Trägern und Betreibern innerhalb und außerhalb Gelsenkirchens berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte, um das interne Controlling weiter auszubauen, operative Ziele entwickeln. Diese sollte sie mit den vorhandenen Kennzahlen verknüpfen. Gegebenenfalls kann sie auch weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren.

Die Stadt Gelsenkirchen kann hierzu den Friedhofsentwicklungsplan nutzen, um hieraus ihre bisherigen Ziele für die weitere Strategie zur Planung ihrer kommunalen Friedhöfe zu konkretisieren.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt.

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 Friedhofwesens. 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 Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Gelsenkirchen** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt, der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden, die Gebührenbescheide werden mit Hilfe des Programmes erstellt und es gibt eine automatische Schnittstelle zum Kassensystem, über das die automatischen Mahnläufe generiert werden.

Kritisch zu bewerten ist, dass die Daten zu den Friedhöfen noch nicht digitalisiert vorliegen. So besteht auch keine Verbindung zwischen der Fachsoftware und dem Grüninformationssystem. Das Grüninformationssystem der Stadt Gelsenkirchen befindet sich derzeit im Aufbau.

→ **Empfehlung**

Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Gelsenkirchen in einem ersten Schritt die vorhandenen Daten digitalisieren. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware einrichten.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat bereits geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit gefunden und öffnet so die kommunalen Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche.

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.

In der **Stadt Gelsenkirchen** informieren sowohl der Internetauftritt und als auch aktuelle Flyer umfassend über das Bestattungsangebot. Die Flyer sind bei der Stadt Gelsenkirchen erhältlich. Zudem informieren die Gelsendienste in Vorträgen in Kirchen zum Thema Bestattungen. In anderen Einrichtungen wie Altenheimen, Krankenhäusern und Hospizen ist jedoch bislang keine Möglichkeit gegeben, sich über das Angebot zu informieren.

Um die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe zu verbessern, hat sich die Stadt Gelsenkirchen dazu entschieden, diese auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. So finden dort z.B. Lesungen in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule Gelsenkirchen und Führungen mit Heimatvereinen statt. Bei besonderen Aktionstage können auch Konfirmanden die Friedhöfe kennenlernen. Hier setzt die Stadt Gelsenkirchen auf eine Zusammenarbeit mit Kirchen und der Friedhofsgärtnergenossenschaft.

→ **Feststellung**

Die Maßnahmen der Stadt Gelsenkirchen sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte für sich analysieren, ob es weitere Ansatzpunkte wie z.B. die Information in anderen Einrichtungen über ihr Bestattungsangebot gibt. Damit kann sie nicht nur die gute Öffentlichkeitsarbeit ausweiten, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit weiter steigern.

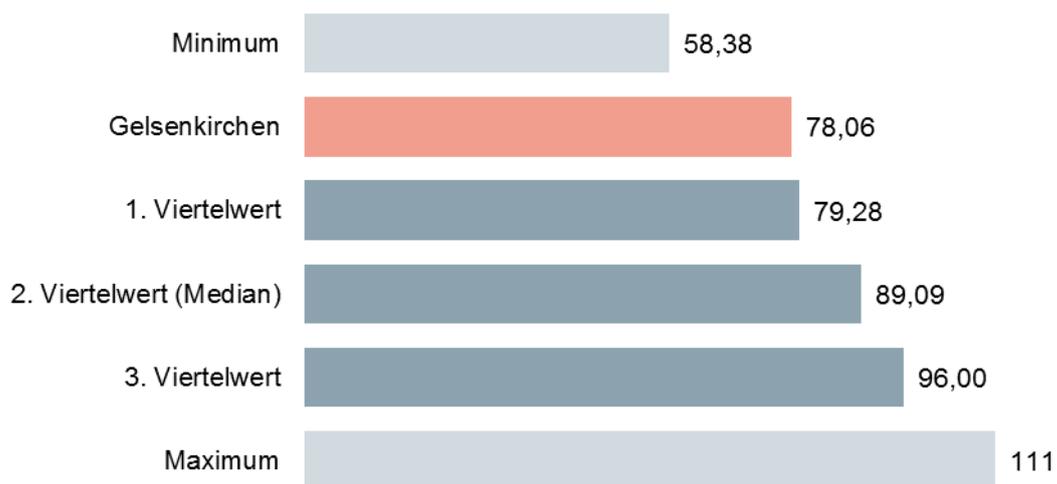
→ Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen.

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 2017



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



Die **Stadt Gelsenkirchen** erzielt in 2017 einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Die Kosten des öffentlichen Grünanteils auf den Friedhöfen sind bei allen Vergleichskommunen nicht in die Berechnung eingeflossen. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner

anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Gelsenkirchen finanziert. Die Stadt Gelsenkirchen hat den öffentlichen Anteil bis 2018 mit 20 Prozent der ansatzfähigen Kosten angesetzt. 2019 wurde er auf 30 Prozent erhöht, wodurch die Haushaltsbelastung durch die Friedhöfe wächst.

Ziel der Stadt Gelsenkirchen sollte es sein, dass die Kosten und Erlöse dauerhaft im Einklang zueinander stehen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Gelsenkirchen in Prozent 2014 bis 2017

2014	2015	2016	2017
77,46	88,29	74,16	78,06

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Gelsenkirchen zeigt, dass dieser bis auf 2015 auf einem dauerhaft niedrigen Niveau liegt. Doch sollten die Erlöse die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe decken.

Die erzielten Kostenunterdeckungen werden in Gelsenkirchen über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt, dass diese Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen.

Die Kommunen befinden sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Diesen Punkt hat die Stadt Gelsenkirchen für sich erkannt und sich deshalb dagegen entschieden, die Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen. Die Kostendeckung ergibt sich aus dem Verhältnis der Gesamterlöse zu den gebührenrelevanten Gesamtkosten. Welche Möglichkeiten sich dennoch für die Stadt Gelsenkirchen bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2019 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen. Allerdings verzichtet sie auf den Ausgleich von Unterdeckungen. Dieses trägt zum niedrigen Kostendeckungsgrad bei.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Gelsenkirchen** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt Gelsenkirchen sind letztmalig zum 01. Januar 2019 angepasst worden.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet. Die in Gelsenkirchen entstandenen Unterdeckungen werden aus den oben dargestellten Gründen in den folgenden Jahren nicht ausgeglichen.

Die Stadt Gelsenkirchen wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung an. Das bedeutet, dass sie die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart aufteilt. Hierzu werden die Parameter

- Fläche,
- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit und
- Pflegeaufwand

ins Verhältnis zur bis dato gültigen Grabnutzungsgebühr als Ausgangswert gesetzt. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren.

Über die Neugestaltung der Gebühren hat die Stadt Gelsenkirchen bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- bzw. Urnengräber Einfluss genommen. So ist es gelungen, die Nachfrage nach Urnengräbern abzumildern und gleichzeitig die Nachfrage nach Sargbestattungen zu stabilisieren. Des Weiteren bietet die Stadt Gelsenkirchen moderne Bestattungsformen z.B. in dauergrabgepflegten Gemeinschaftsgräbern an. Hierdurch erhält sie eine Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen. Ebenso hinterfragt die Stadt Gelsenkirchen regelmäßig das bestehende Angebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

→ **Empfehlung**

Auch zukünftig sollte die Stadt Gelsenkirchen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen auch über das Stadtgebiet hinaus, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber, im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen besser auffangen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.

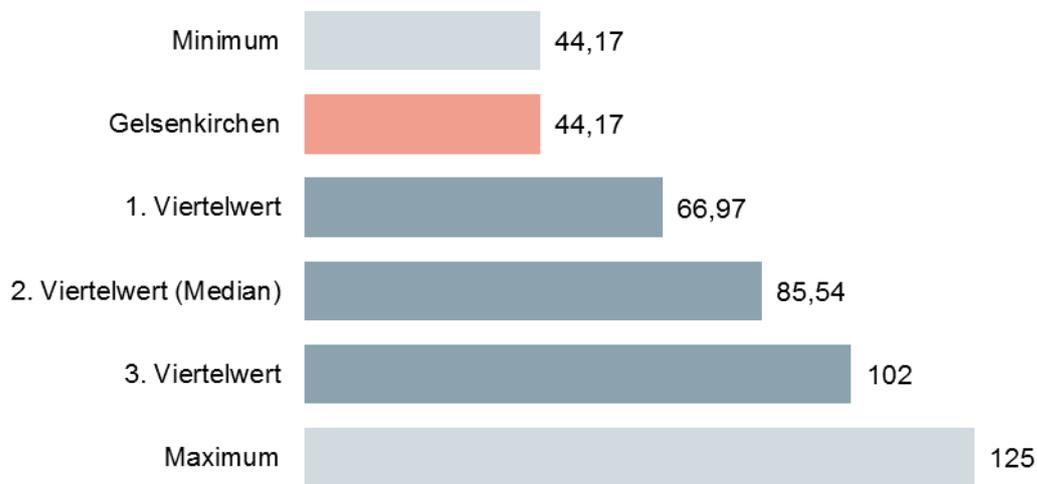
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

In keiner Vergleichskommune ist die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen niedriger als in Gelsenkirchen.

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 Nutzungsgewöhnen 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 2017



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



Die Stadt Gelsenkirchen bildet den Minimalwert bei der Kostendeckung der Trauerhallen im interkommunalen Vergleich ab. Insgesamt gibt es in Gelsenkirchen neun kommunale Trauerhallen. Die Kostendeckung wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Erlösen und Kosten je Nutzung direkt beeinflusst.

Kennzahlen Trauerhallen 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	61,46	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	119	68,63	175	215	250	319	21
Kosten je Trauerhallennutzung in Euro	270	91,08	200	270	381	511	19

Gelsenkirchen positioniert sich beim Anteil der Nutzungen der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen unauffällig. Auch die Kosten je Trauerhallennutzung liegen im Mittelfeld der verglichenen Kommunen. Jedoch sind in nur wenigen Vergleichskommunen die Erlöse je Trauerhallennutzung so niedrig wie in Gelsenkirchen. Hierbei handelt es sich jedoch um eine bewusste Entscheidung, um die Nachfrage zu erhalten. Denn die Stadt Gelsenkirchen sieht hier eine spürbare Konkurrenzsituation. Trauerhallen werden ebenfalls von Bestattern und dem privaten Friedhofsträger angeboten.

Im Friedhofentwicklungsplan hat sich die Stadt Gelsenkirchen auch dem Themenfeld der Trauerhallen gewidmet. So hat sie in der Entwicklungsplanung der Trauerhallen für jede einzelne Trauerhalle den Anteil der Nutzungen ermittelt. Besonders auffällig ist hier die Trauerhalle auf dem Hauptfriedhof. Diese wurde in der Vergangenheit nur etwa bei 40 Prozent der Bestattungsfälle genutzt. Durch die Aufgabe dieser selten frequentierten Trauerhalle könnte die Stadt Gelsenkirchen die entstehenden Kosten reduzieren. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme der Trauerhalle durch Bestatter an. Dies ist in anderen Kommunen bereits gelebte Praxis und hat dort zu Kostenreduzierungen geführt.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Stadt Gelsenkirchen bereits entschieden, auf dem Hauptfriedhof ein Kolumbarium anzubieten. Im Gebäude der Trauerhalle befinden sich Abschiedsräume, die ebenfalls deutlich weniger genutzt werden als bislang. Einen Teil dieser Räume baut sie derzeit zu dem o.g. Kolumbarium um, so dass ab dem Jahr 2021 hier auch Bestattungen angeboten werden können. Gleichzeitig kann die Stadt Gelsenkirchen auf diese Weise weitere Flächen für die immer stärker nachgefragte Urnenbestattung anbieten.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Gelsenkirchen in Prozent 2014 bis 2017

2014	2015	2016	2017
59,11	41,03	41,42	44,17

Auch der Zeitreihenvergleich bestätigt, dass über die betrachteten Jahre hinweg eine stete große Lücke in der Kostendeckung besteht. Diese Differenz muss aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden und sollte so gering wie möglich gehalten werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie aus dem Friedhofentwicklungsplan ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit den zugehörigen Kostendeckungsgrad zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder Umnutzung der Gebäude.

→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Es ist wichtig für die Stadt Gelsenkirchen, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Faktoren beeinflussen, welche Flächen sie auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Daher sollte die Stadt Gelsenkirchen die einzelnen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen erkennen zu können. Die Bevölkerung in der Stadt Gelsenkirchen ist in der Vergangenheit stetig gesunken. So wohnen im Jahr 1987 noch etwa 287.000 Personen in Gelsenkirchen. Zwanzig Jahre später in 2017 hatte die Stadt nur noch rund 260.000 Einwohner. Dies entspricht einem Rückgang von rund zehn Prozent. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Gelsenkirchen um weitere etwa fünf Prozent abnehmen wird auf dann rund 248.000 Einwohner.

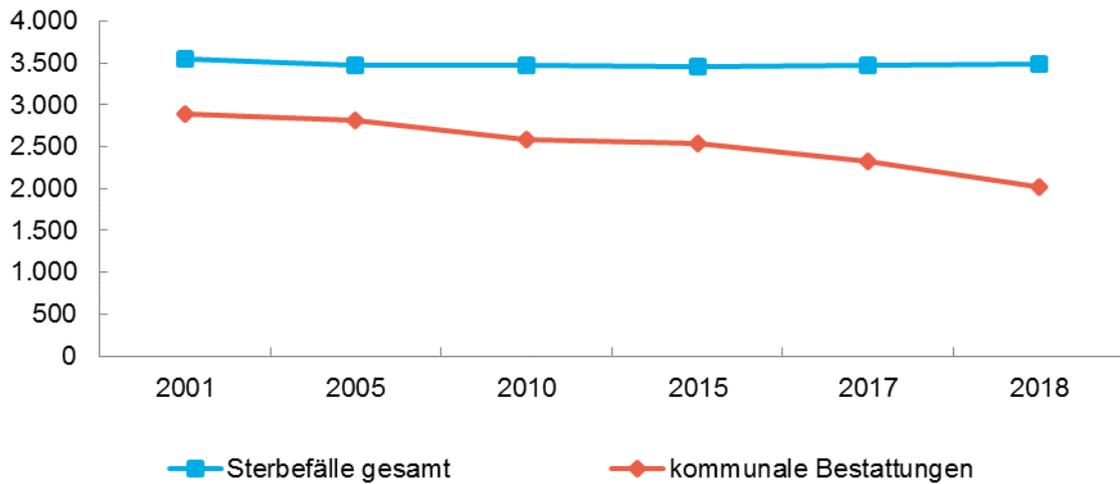
Entwicklungen Sterbefälle in Gelsenkirchen in der Zeitreihe von 1970 bis 2039²

1970	1980	1990	2000	2005	2010	2017	2039
4.645	4.128	3.974	3.623	3.463	3.464	3.465	3.039

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Gelsenkirchen rückläufig gewesen. Seit 2000 befinden sich sie auf einem recht konstanten Niveau werden jedoch lt. Prognose erneut sinken.

² Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2019

Entwicklungen Bestattungen in Gelsenkirchen in der Zeitreihe von 2001 bis 2018³



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist rückläufig. Wie oben bereits ausgeführt, werden etwa zwei Drittel der in Gelsenkirchen Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2017 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

Anteile Beisetzungen 2017

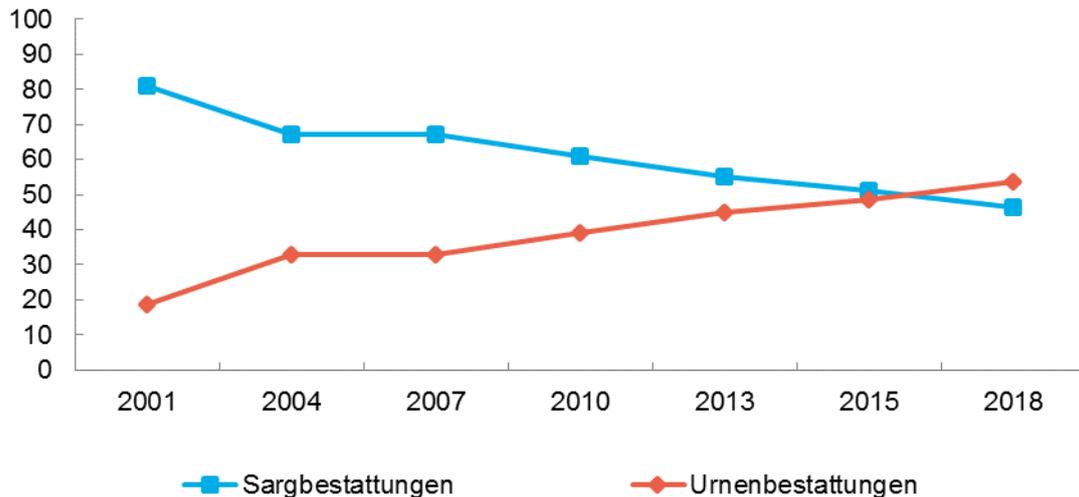
Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	49,79	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	30,99	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	19,23	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

In der Stadt Gelsenkirchen wurden von den kommunalen Bestattungen etwa die Hälfte in Erdgräbern beigesetzt. Entgegen der landesweiten Entwicklung wird diese Bestattungsform somit in Gelsenkirchen noch deutlich häufiger gewählt. Hingegen zählt Gelsenkirchen bei den kom-

³ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2019 und Stadt Gelsenkirchen, 2019

munalen Urnenbestattungen (Urnengräber und weitere Grabarten) mit ebenfalls etwa 50 Prozent andererseits zu den Städten, in denen sich weniger Einwohner für diese Bestattungsform entscheiden.

Sarg- und Urnenbestattungen in Gelsenkirchen in der Zeitreihe von 2002 bis 2018 in Prozent⁴



Doch auch in Gelsenkirchen wurden nun erstmals in 2016 mehr Urnen- als Sargbestattungen durchgeführt. Die Grafik verdeutlicht den Trend von immer weniger nachgefragten Erdbestattungen. In vielen Vergleichskommunen ist dieser Trend schon länger und intensiver nachzuvollziehen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Gelsenkirchen vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als bei der früheren Planung der Friedhöfe erwartet wurde. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Gelsenkirchen mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

In der Stadt Gelsenkirchen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.

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

⁴ Quelle: Stadt Gelsenkirchen, 2019

wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k.A.	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	k.A.	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Für die **Stadt Gelsenkirchen** können die Anteile der durch Gräber belegten Friedhofsfläche nicht dargestellt werden, da die Anzahl der belegten Reihengräber noch nicht vollständig bekannt und in der Software hinterlegt ist. Diese Daten erfasst sie jedoch sukzessive seit 2002 bei jeder Neubelegung eines Reihengrabes. So sollte sie in rund sieben Jahren auf eine vollständige Informationslage zurückgreifen können.

Sobald die Daten vorliegen, kann die Stadt Gelsenkirchen die obenstehende Tabelle nutzen, um sich dann an den Werten der Vergleichskommunen zu orientieren.

Während der Prüfung hat die gpaNRW einige Friedhöfe in Gelsenkirchen besichtigt. Dabei hat sich die Annahme von sog. „Flickenteppichen“, die sich auch im Friedhofentwicklungsplan findet, bestätigt. Das heißt, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche nicht mehr belegte Gräber zu finden sind. Diese freien Flächen müssen dann durch die Stadt Gelsenkirchen gepflegt werden. Sofern sich Nutzungsberechtigte entscheiden, eine Grabstätte vorzeitig zurückzugeben, erhebt die Stadt Gelsenkirchen, wie auch in anderen Kommunen üblich, eine Gebühr für die dann anfallenden Pflegekosten. Diese soll die dann seitens der Stadt erforderliche Pflege finanzieren.

Eine weitere Auffälligkeit besteht darin, dass auf Grabfeldern nur noch vereinzelt belegte Grabstätten liegen. Für diese einzelnen Gräber muss jedoch die Stadt Gelsenkirchen weiterhin die Wege aber auch Wasserstellen zur Verfügung stellen und auch unterhalten. So lange diese Gräber bestehen, ist ein Rückbau oder pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus. Dieser Herausforderung hat sich die Stadt Gelsenkirchen jedoch auch bereits gestellt und in die Planungen einbezogen. So sind nach eigener Einschätzungen in den Peripheriebereichen der Friedhöfe diese Lücken nur noch vereinzelt bei Wahlgräbern vorhanden.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein.

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	985
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	k.A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	592
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	k.A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	442
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	k.A.

Die **Stadt Gelsenkirchen** kann die Neukäufe von einzelnen Grabarten benennen. Eine Übersicht, welche Grabstellen voraussichtlich durchschnittlich in den kommenden Jahren frei werden, hat sie allerdings nicht. Eine konkrete Gegenüberstellung findet daher nicht statt. Wichtig ist jedoch, dass die Stadt Gelsenkirchen die Informationen zu einer zukunftsgerichteten und funktionsfähigen Steuerung nutzt. Hierzu kann die Stadt Gelsenkirchen z.B. die Anzahl der Neukäufe der einzelnen Grabarten ins Verhältnis zu den jeweils freiwerdenden Grabstellen dieser Grabart setzen und diese Zahlen fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Gelsenkirchen bei ihren Planungen berücksichtigen, dass zu den zukünftig freiwerdenden Grabstellen noch die bereits nicht mehr belegten Grabstellen hinzugerechnet werden müssen.

Die Friedhofsentwicklungsplanung der Stadt Gelsenkirchen beinhaltet zudem eine Prognose der benötigten Flächen bis zum Jahr 2039. Hiernach soll eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch die Aufteilung der Friedhöfe

- in langfristig für Bestattungszwecke erforderliche Kernflächen und
- in mittel- bis langfristig nicht mehr für die Friedhofsnutzung erforderliche Peripherieflächen

erfolgen.

Der Friedhofentwicklungsplan sieht konkrete Maßnahmen zum Umgang mit diesen Flächen vor. Um die Umgestaltung zu ermöglichen, hat die Stadt Gelsenkirchen bereits Beschränkungen für die Belegungsplanung beschlossen. Die Umsetzung der Maßnahmen wird nach Einschätzung der Stadt spürbare Auswirkungen auf andere städtische Bereiche wie z.B. die Stadtplanung haben. Positiv zu bewerten ist, dass die Gelsendienste den betroffenen Bereichen der Stadtverwaltung den Friedhofentwicklungsplan bereits vorgestellt hat. So kann bereits frühzeitig der Prozess zur Prüfung alternativer Nutzungsmöglichkeiten für die betroffenen Flächen angestoßen werden.

→ **Empfehlung**

Für die Friedhofentwicklungsplanung sollte für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern von nicht kommunalen Friedhöfen stattfinden.

Des Weiteren hat sich die Stadt Gelsenkirchen zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig an den Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen zudem die kommunalen Friedhöfe aufwerten.

Generell hat die Stadt Gelsenkirchen für sich erkannt, dass gerade der Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl in Gelsenkirchen stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet sie neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. in den o.g. dauergrabgepflegten Gemeinschaftsgräbern an. Des Weiteren gibt es die Möglichkeit ab 2020 von naturnahen Urnenbestattungen auf allen städtischen Friedhöfen und der Friedhainbestattung auf dem hierfür wieder teilweise in den Dienst gestellten Alten Friedhof Beckhausen. Ziel sollte es zudem sein, zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese sind nur mit viel Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst geschlossen werden. Dies kann auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit die auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsbeitrag erzielen.

→ 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

Grund / Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtläche der Friedhöfe in Prozent	82,62	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtläche	k.A.	3	6	7	10	12	21

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat einen größeren Anteil an Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Dieser ist jedoch nicht identisch mit dem Anteil des öffentlichen Grüns. Bei der Kennzahl handelt es sich um die tatsächliche Fläche der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen in Gelsenkirchen. Die Anzahl der Bäume auf den Friedhöfen ist der Stadt Gelsenkirchen nicht bekannt. Zu beachten ist jedoch, dass Bäume, generell höhere Unterhaltungskosten auf den Friedhöfen verursachen.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Die Stadt Gelsenkirchen hat es sich nach eigener Aussage bei der Grünpflege auf den Friedhöfen zum Ziel gesetzt, eine qualitativ hochwertige Pflege in Eigenleistung sicherzustellen.

Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

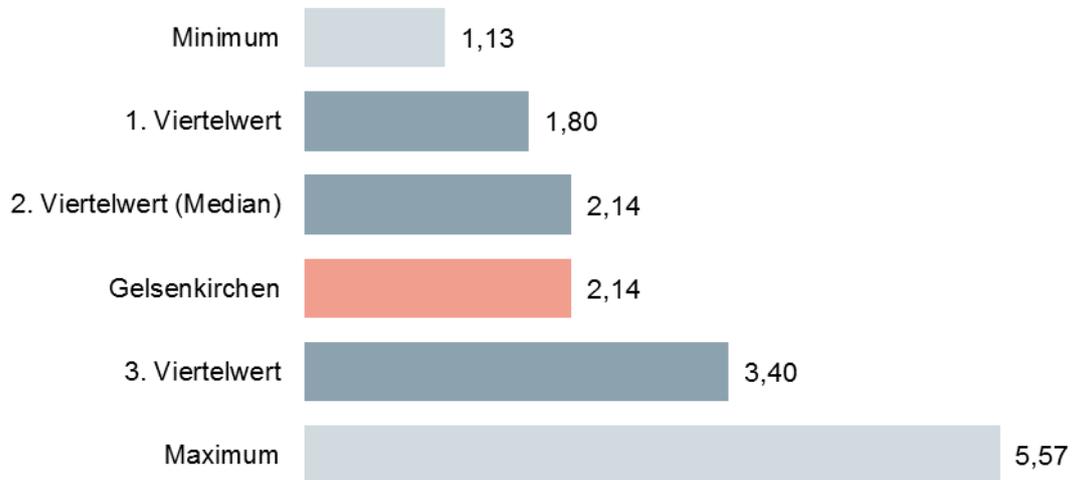
→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Gelsenkirchen im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im durchschnittlichen Bereich. Es sind Pflegestandards definiert, die regelmäßig angepasst werden.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen

kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



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



Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Stadt Gelsenkirchen** im Mittelfeld des interkommunalen Vergleichs. Die Stadt Gelsenkirchen hat Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert und kategorisiert. Dies wird jährlich angepasst. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können berücksichtigt werden. Ebenso unterliegt die monatliche Grün- und Wegepflege einem monatlichen Controlling. Hierdurch erreicht sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung.

Für die Stadt Gelsenkirchen ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Gelsenkirchen schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich dann wiederum Anknüpfungspunkte:

- die weiterhin regelmäßige Überprüfung von Pflegestandards,

- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt Gelsenkirchen in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Gelsenkirchen die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegpflege und die Grabbereitung wird bisher auf allen kommunalen Friedhöfen durch die Gelsendienste vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten, den zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan weiter auszubauen. Hiermit kann sie sich gezielt am Markt platzieren und ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Gelsendiensten angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.		
F2	Strategische Ziele und Handlungsmaßnahmen für die Friedhöfe der Stadt Gelsenkirchen sind im Friedhofentwicklungsplan festgelegt. Operative Ziele, die das Controlling unterstützen, sind bislang für den Friedhofsbereich in Gelsenkirchen nicht definiert.		
F3	Die regelmäßige Ermittlung von Kennzahlen auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Gelsenkirchen ist geeignet, um Entwicklungen in Bezug auf Kostendeckungen und Fallzahlen zu analysieren.	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte, um das interne Controlling weiter auszubauen, operative Ziele entwickeln. Diese sollte sie mit den vorhandenen Kennzahlen verknüpfen. Gegebenenfalls kann sie auch weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren.
F4	Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt.	E4	Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Gelsenkirchen in einem ersten Schritt die vorhandenen Daten digitalisieren. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware einrichten.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat bereits geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit gefunden und öffnet so die kommunalen Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche.		
F6	Die Maßnahmen der Stadt Gelsenkirchen sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte für sich analysieren, ob es weitere Ansatzpunkte wie z.B. die Information in anderen Einrichtungen über ihr Bestattungsangebot gibt. Damit kann sie nicht nur die gute Öffentlichkeitsarbeit ausweiten, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit weiter steigern.
F7	Die Stadt Gelsenkirchen erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen.		
F8	Die Stadt Gelsenkirchen kalkuliert hat ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2019 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen	E8.1	Auch zukünftig sollte die Stadt Gelsenkirchen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen auch über das Stadtgebiet hinaus, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber, im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen besser auffangen zu können.

	Feststellung		Empfehlung
	gen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen. Allerdings verzichtet sie auf den Ausgleich von Unterdeckungen. Dieses trägt zum niedrigen Kostendeckungsgrad bei.		
		E8.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F9	In keiner Vergleichskommune ist die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen niedriger als in Gelsenkirchen.	E9	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie aus dem Friedhofentwicklungsplan ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit den zugehörigen Kostendeckungsgrad zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder Umnutzung der Gebäude.
F10	In der Stadt Gelsenkirchen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.		
F11	Die Stadt Gelsenkirchen analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein.	E11	Für die Friedhofentwicklungsplanung sollte für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern von nicht kommunalen Friedhöfen stattfinden.
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Gelsenkirchen im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im durchschnittlichen Bereich. Es sind Pflegestandards definiert, die regelmäßig angepasst werden.	E12.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E12.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E12.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

→ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	8
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	15
Digitalisierung	17
Transparenz	18
→ Bauberatung	20
→ Bauordnung	21
Bauüberwachung	21
Bauzustandsbesichtigungen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht sie in der Leistungskennzahl überdurchschnittliche Werte in den Jahren 2017 und 2018.

Gleichzeitig hält die Bauaufsicht die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen bezüglich der Laufzeit von Bauanträgen ein. Die einheitliche Ermessensausübung stellt sie zudem durch eine eigens hierfür erlassene Dienstanweisung sicher.

Aufgrund eines guten Informations- und Beratungsangebotes sowie wiederholter Abstimmung mit den Antragstellern muss die Stadt nur wenige Bauanträge zurückweisen. Dies geht jedoch teilweise zu Lasten der Laufzeiten. Diese liegen in den Fällen, in denen keine gesetzliche Frist vorgegeben ist, höher als in vielen Vergleichskommunen.

Durch die Digitalisierung der Bauakten und Vernichtung der Papierakten bei Neufällen könnte die Stadt künftig Lagerraum einsparen. Bei Altfällen konnte die Stadt dies aus Aufwandsgründen bisher nur in Einzelfällen umsetzen. Eine Digitalisierung der Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnte die Bearbeitungszeiten verkürzen.

Eine höhere Transparenz könnte die Stadt zudem durch eine Ausweitung der erhobenen Kennzahlen generieren. Dies könnte beispielsweise durch Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen geschehen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

In der Stadt Gelsenkirchen lebten zum 01.01.2018 nach IT.NRW 260.305 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund zwei Prozent auf dann rund 254.000 Einwohner verringern. Von allen kreisfreien Städten in NRW bildet Gelsenkirchen bei den Einwohnern genau den Median. Diesen Einwohnern steht eine Gesamtfläche von 104,94 qkm zur Verfügung. Mit dieser Fläche bewegt sich die Stadt unter dem Median (160,45 qkm) der kreisfreien Städte.

Die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen besteht aus vier Flächenteams. Diese hat die Stadt den jeweiligen Gebietsteilen

- Süd,
- Mitte,
- Ost/West und
- Nord

zugeordnet. Daneben finden wir in Gelsenkirchen die gesamtstädtisch agierenden Teams Sonderbau und Gewerbe sowie die zentrale Bauberatung. Die Flächenteams bearbeiten im Wesentlichen die vereinfachten Baugenehmigungsverfahren (meist Wohnhäuser). Die Stadt geht davon aus, dass der Wohnungsbau perspektivisch zunimmt.

In Gelsenkirchen befinden sich viele marode Immobilien, von denen regelmäßig Gefahren ausgehen können. Nach Aussage der Stadt kommen die Eigentümer insbesondere dieser Immobilien ihrer Sorgfaltspflicht oftmals nicht nach. Die Bauaufsichtsbehörde ist dann gezwungen entsprechende Gefahrenabwehrmaßnahmen einzuleiten. Hiermit sind insbesondere die Techniker und Ingenieure der Flächenteams beauftragt. Diese Tätigkeit der Gefahrenabwehr berücksichtigen wir in den nachfolgenden Kennzahlen und Vollzeit-Stellen jedoch ausdrücklich nicht. Das hierfür notwendige Personal wurde aus den berücksichtigten Stellenanteilen herausgerechnet.

Sonderbauten, die nach den Vorschriften der Prüfverordnung wiederkehrend zu prüfen sind (beispielsweise Krankenhäuser, Schulen, Verkaufsstätten etc.), bearbeitet das gesamtstädtische Team Sonderbau. Hierzu gehört auch eine der größten multifunktionalen Versammlungsstätten Europas, die Heimspielstätte des FC Schalke 04 (VELTINS-Arena).

Im Zeitpunkt der Prüfung beschäftigt sich dieses Team insbesondere mit der Umgestaltung und Erweiterung des „Berger Feld“. Der FC Schalke 04 modernisiert und optimiert dort auf einer Fläche von rund 200.000 Quadratmetern sein Vereinsgelände. Es entsteht u.a. ein Regionalstadion, Bürogebäude, Parkhäuser und zahlreiche weitere Trainingsplätze.

Das Team Gewerbe betreut genehmigungstechnisch umfangreiche industrielle und gewerbliche Großprojekte. Hier entsteht regelmäßig ein hoher Beratungs- und Betreuungsaufwand. Im Jahr 2018 beschäftigte sich das Team insbesondere mit den Genehmigungsverfahren zur Errichtung eines Logistikbetriebes mit einer Bruttogrundfläche von ca. 44.500 Quadratmetern sowie dem Neubau der Messwarte eines Industriebetriebs für ca. 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 könnte die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich die aktuell niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend stellen wir daher die Kennzahlen für 2017 dar, 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 in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	576	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	14,41	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	21,56	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	77,91	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,53	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

In der einwohnerbezogenen Betrachtung ist Gelsenkirchen bei der Anzahl an Baugenehmigungen unauffällig. Aufgrund der geringen Fläche und der verhältnismäßig dichten Besiedlung erteilt die Stadt mehr Baugenehmigungen je Quadratkilometer als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Schwerpunkt bei den Bauanträgen liegt mit einer Ausnahme bei allen kreisfreien Städten bei den Anträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Im interkommunalen Vergleich weist Gelsenkirchen jedoch einen höheren Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies liegt insbesondere an einer Vielzahl von Gewerbebetrieben (insbesondere chemische Betriebe) sowie auch einer hohen Dichte an Schulen und Krankenhäusern. Zudem beeinflusst auch die VELTINS-Arena die Kennzahlen. Hier fallen beispielsweise Anträge im normalen Genehmigungsverfahren bei

jeder Änderung der Versammlungsstätte an. Dabei liegt eine Änderung bereits bei jeder Veranstaltung vor, die kein Fußballspiel ist.

Entwicklung der Fallzahlen in Gelsenkirchen

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	8	3
Bauanträge	1.400	1.419
Davon Bauanträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren	1.178	1.003
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	326	434

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2017 und 2018 abgefragt. Dabei sind die Fälle im vereinfachten Genehmigungsverfahren 2018 um 17 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig stiegen die Fallzahlen im normalen Genehmigungsverfahren um rund 33 Prozent.

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann grundsätzlich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	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

Aufgrund einer Softwareumstellung konnte die Stadt Gelsenkirchen die Werte für 2018 nicht liefern. Nachfolgend bilden wir daher ergänzend die Werte für das Jahr 2017 ab.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,13	1,13	1,71	2,99	3,93	9,64	15
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,19	0,04	0,08	0,13	0,26	0,57	15

Die Anzahl der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen kann die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren beeinflussen. Bei den intern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen positioniert sich Gelsenkirchen mit dem Minimalwert günstig. Hier fallen weniger Stellungnahmen an als in den anderen kreisfreien Städten. Dies wird durch die Begrenzung der Beteiligung anderer Dienststellen auf das rechtlich erforderliche Maß erreicht.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

In der Regel hält die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen die vorgeschriebenen Fristen ein. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen hat sie für eine einheitliche Ermessensausübung eine entsprechende Dienstanweisung implementiert.

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 **Stadt Gelsenkirchen** hält die Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages (§ 69 BauO NRW 2000) bis auf wenige Ausnahmefälle ein. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt sie immer gleichzeitig ein. Da hierzu eine ausreichende Zahl an Exemplaren der Bauakte notwendig ist, fordert Gelsenkirchen ausreichend Ausfertigungen beim Antragsteller an. Die zu beteiligenden Dienststellen und Behörden erhalten die Bauakten dann sternförmig. Zudem führt die Stadt zur Beschleunigung von umfangreichen Bauvorhaben Bauantragskonferenzen durch.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Bearbeitungsfrist von sechs Wochen nach Eingang des Bauantrages hält die Stadt häufig ein. Es gibt allerdings auch viele Gründe, warum die Frist nicht eingehalten werden kann. Die Stadt Gelsenkirchen nennt hierzu folgende Beispiele:

- Beteiligung anderer Behörden,
- Prüfung planungsrechtlicher Befreiungen,
- Prüfung bauordnungsrechtlicher Abweichungen sowie
- Eintragung von Baulasten.

Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt gemäß § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000, wenn die Beteiligung nicht schon durch den Bauherrn erfolgt ist. Den Baubeginn überwacht die Bauaufsicht häufig gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 durch die Baukontrolleure in den jeweiligen Flächenteams. Nach städtischer Aussage ist diese Überwachung in Gelsenkirchen aufgrund vieler maroder Gebäude und den hiervon ausgehenden Gefahren von besonderer Bedeutung. Durch einen baldigen Beginn kann der Bauherr das Gefahrenrisiko mindern.

Für eine flächendeckend gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen hat die Stadt diverse Arbeitsanweisungen erlassen. Beispielhaft nennen wir die „Dienstanweisung zur einheitlichen Auslegung des Ermessensspielraums im Rahmen der Gebührenfestlegung“. Die gpaNRW hat diese Dienstanweisungen während der überörtlichen Prüfung in Augenschein genommen. Die Stadt Gelsenkirchen achtet darauf, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und der Bedeutung bzw. dem wirtschaftlichen oder sonstigen Nutzen der Amtshandlung besteht. Darüber hinaus erlaubt die Dienstanweisung, die Gebühr bei erkennbarer Unverhältnismäßigkeit anzupassen. Dies hat die Sachbearbeitung zu begründen und mit der Abteilungsleitung abzustimmen. Im Zeitpunkt der Prüfung befindet sich diese Dienstanweisung aufgrund der Änderung der Verwaltungsgebührenordnung in der Überarbeitung. An der grundsätzlichen Intention dieser Dienstanweisung wird sich nach Aussage der Bauaufsicht aber auch nach der Überarbeitung nichts ändern.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen muss nur wenige Bauanträge zurückweisen. Dies spricht für ein gutes Informations- und Beratungsangebot.

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	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	3,69	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	k.A.	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die **Stadt Gelsenkirchen** hält den Anteil zurückgewiesener Bauanträge nach eigener Aussage insbesondere durch ihre zentrale Bauberatung gering. Ein niedriger Anteil zurückgewiesener Bauanträge kann zudem ein Indiz für eine gute Bauberatung sein. Vertiefende Ausführungen finden sich unter „Bauberatung“. Auswirken kann sich hier zudem, ob Städte mangelhafte Anträge strikt zurückweisen oder durch wiederholte Abstimmungen mit den Antragstellern versu-

chen, die Genehmigungsfähigkeit herbeizuführen. Die Bauaufsicht in Gelsenkirchen verfolgt grundsätzlich das Ziel, einen Konsens mit der Bauherrschaft zu erzielen. Dies führt zu einem geringeren Zurückweisen, erhöht aber andererseits auch die Laufzeit (siehe „Laufzeit von Bauanträgen“).

Den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge konnte Gelsenkirchen aus der eingesetzten Fachsoftware nicht separiert entnehmen. Diese weist die zurückgenommenen Bauanträge nur in einer Summe mit abgelaufenen und erloschenen Bauanträgen sowie Rückgaben aus. Eine Trennung ist systembedingt nicht möglich.

Erste Informationen zu den Bauanträgen sowie zur Bauberatung bietet die Stadt Gelsenkirchen auch auf ihrer Homepage an. Zudem benennt sie dort konkrete Ansprechpartner für jeden Bezirk und jedes Fachteam. Die benötigten Antragsformulare stehen dort ebenfalls zum Download bereit. Grundsätzlich ist ein elektronisches Ausfüllen der Formulare möglich. Dies ist für unübte Nutzer so allerdings nicht unbedingt nachvollziehbar. Ein intuitives Ausfüllen ist nicht möglich. Dies würde erst durch sogenannte interaktive Formulare ermöglicht. Insofern bietet das Formularangebot im Internet noch Optimierungspotenzial.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware lassen sich Anträge sicherer bearbeiten. Durch die Digitalisierung der Bauakten nach Beendigung des Verfahrens und der damit verbundenen Vernichtung der Papierakten spart die Stadt zudem Lagerflächen ein.

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 in der Bauaufsicht der **Stadt Gelsenkirchen** eingesetzte Fachsoftware bietet sowohl für das vereinfachte als auch für das normale Genehmigungsverfahren Checklisten an. Hieran kann sich die Sachbearbeitung bei der Bearbeitung orientieren.

Für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung hat die Stadt Gelsenkirchen keine Checklisten erstellt. Fälle in Genehmigungsfreistellung kommen 2017 und 2018 in Gelsenkirchen nur selten vor. Die Stadt sieht daher auch keine Notwendigkeit, Checklisten in das Verfahren einzubinden.

Für die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat die Stadt entsprechende Verfügungen erlassen. Auch für die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse finden wir in Gelsenkirchen entsprechende Verfügungen (Unterschriftsbefugnisse, Entscheidungsbefugnisse) vor.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt grundsätzlich in Form einer Papierakte. Auf die Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems im laufenden Antragsverfahren hat die Stadt bisher verzichtet. Allerdings ist sie dazu übergegangen, abgeschlossene Bauakten zu digitalisieren und die Papierakten danach zu entsorgen.

Perspektivisch könnte ein digitalisiertes Verfahren dazu führen, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch die Antragstellerin oder den Antragsteller digital erfolgt und die Fachsoftware diese automatisch übernimmt. Dadurch würde sich auch die Erfassungszeit in der Sachbearbeitung verkürzen. Eine komplette digitale Antragstellung war durch die BauO NRW 2000 bisher nicht möglich. Anträge mussten die Bauwilligen grundsätzlich mit unterschriebenem Original einreichen. Auch in der aktuellen Bauordnung regelt § 70 Abs. 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Pläne sind in der Regel größer, sodass die Bauwilligen diese nur in Papierform einreichen können. Die technischen Möglichkeiten zum Einscannen nutzt die Stadt derzeit ausschließlich für die Archivierung. Zum Einscannen fehlen schlicht die technischen Möglichkeiten. Es ist aber davon auszugehen, dass Architekten und Bauingenieure bereits über eine derartige Büroausstattung verfügen. Im Zuge der weiteren Digitalisierung bleibt abzuwarten, ob sich die gesetzlichen Vorgaben so weiterentwickeln, dass eine komplett digitale Aktenführung erfolgen kann. Davon unberührt führt ein sofortiges Einscannen der Bauakte dazu, den späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.

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. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren.

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.

In den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens der **Stadt Gelsenkirchen** ist die zentrale Verwaltungsstelle des Referates Bauordnung eingebunden. Neben dem Transport zur und von der Poststelle findet hier auch die Vorsortierung der Post für die Bauaufsicht statt. Die hier eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfassen die eingegangenen Anträge, legen die Akten an und vergeben die Aktenzeichen. Zudem formatieren sie die von der Sachbearbeitung vorbereiteten Schreiben und Bescheide mit einem einheitlichen Layout. Weiterhin vergeben sie die Kassenzeichen und drucken die Gebührenbescheide.

Die jeweiligen Teamleitungen geben die erfassten Anträge an die Sachbearbeitung zur Bearbeitung weiter. In einer Teamleiterkonferenz trifft die Stadt gegebenenfalls Entscheidungen über Abweichungen. Für Entscheidungen über Befreiungen zieht die Bauaufsicht zudem die Bereiche Bauordnung und Stadtplanung hinzu. Eine Mitzeichnung erfolgt letztendlich durch einen Vorgesetzten, sodass das Vier-Augen-Prinzip immer gewahrt bleibt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Bauanträge haben in Gelsenkirchen eine längere Laufzeit als in den meisten Vergleichsstädten. Bei den Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 68 Abs. 8 BauO 2000 konnte die Stadt die gesetzlich vorgegebene Frist jedoch einhalten.

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.

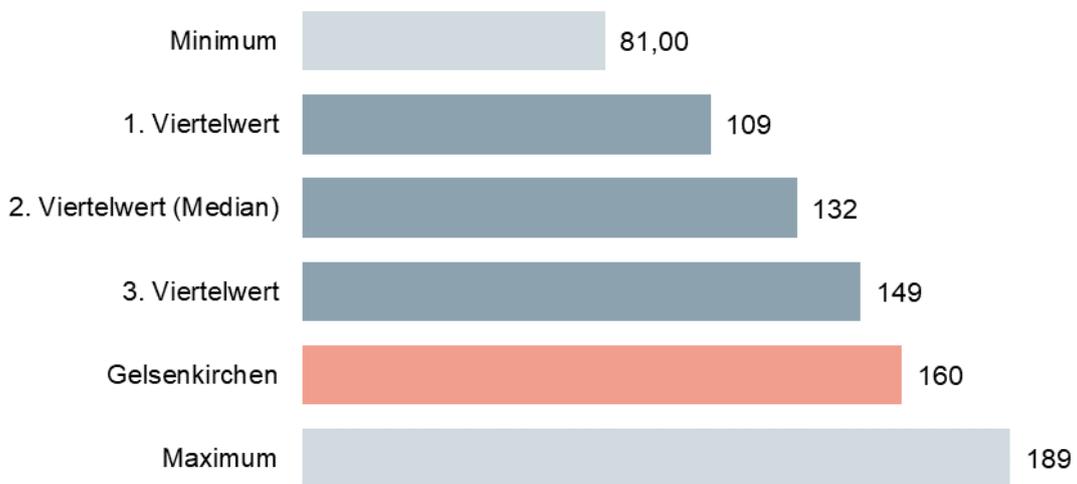
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die 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.

Bauanträge gehen in der Regel nicht vollständig bei der **Stadt Gelsenkirchen** ein. In vielen Fällen fordert die Sachbearbeitung Unterlagen nach. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Stellungnahmen bei den zu beteiligenden Stellen und ggf. auch anderen Behörden kann die Stadt erst einholen, wenn die Antragsteller den Antrag vollständig eingereicht haben. Die Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrags konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte benennen. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit waren hingegen mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte in der Lage, Daten zu liefern. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

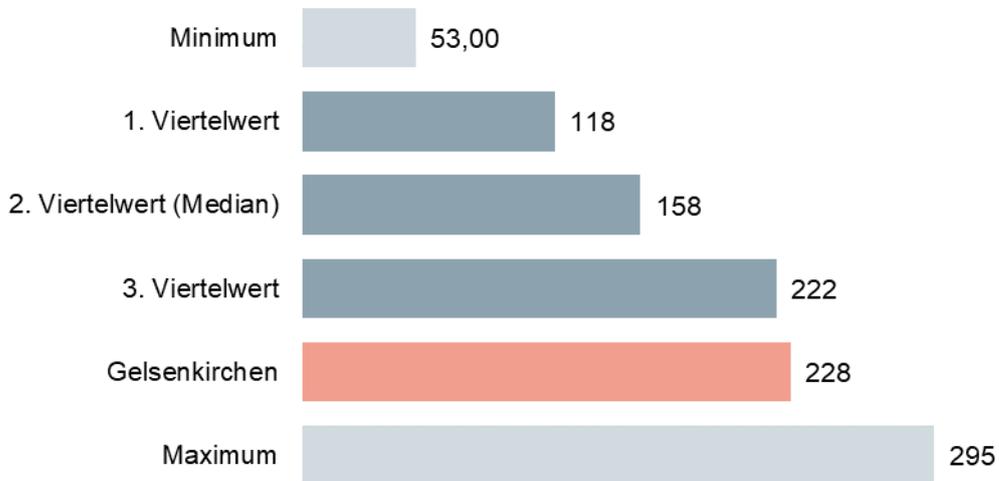


2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
139	98	116	128	145	176	14

Nur eine kreisfreie Stadt liegt 2018 im vereinfachten Genehmigungsverfahren unter dem Orientierungswert von 84 Tagen. 2017 erreichte keine Kommune einen Wert unter 98 Tagen. Nachfolgend zeigen wir, wie sich die Stadt Gelsenkirchen bei den Laufzeiten der normalen Genehmigungsverfahren im interkommunalen Vergleich positioniert.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
209	100	142	152	201	261	16

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den wenigen Kommunen, die auch die Laufzeit von Bauanträgen ab Vollständigkeit des Bauantrages benennen konnte. Im vereinfachten Genehmigungsverfahren liegt die Stadt mit 90 Tagen jedoch ebenfalls über dem Orientierungswert. Zudem erfasste die Stadt auch die Laufzeit der Fälle, die unter die gesetzliche Regelung des § 68 Abs. 8 BauO 2000 (§ 64 Abs. 2 BauO NRW 2018) fallen. Hier liegt die Laufzeit 2018 nach interner Erhebung der Stadt Gelsenkirchen bei 73 Kalendertagen und somit in der vom Gesetzgeber vorgegebenen Frist.

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.

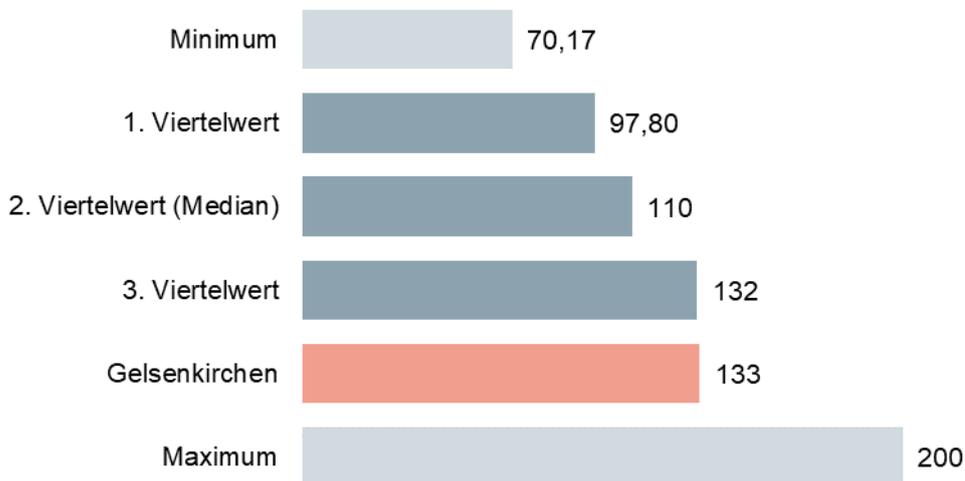
→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen 2017 und 2018 überdurchschnittliche Leistungswerte.

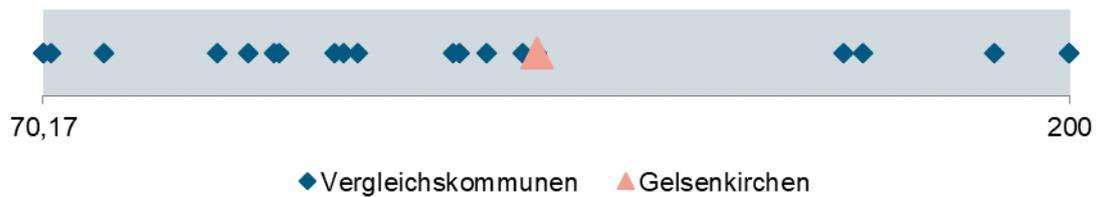
Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben hat die **Stadt Gelsenkirchen** herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In der nachfolgenden Kennzahl sind somit 10,85 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung eingeflossen.

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 Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
132	73	92	115	132	181	21

Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. In ihr sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist: Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Dies ist sinnvoll, wenn die Bauwilligen sich nicht sicher sind, ob und wie ein Grundstück bebaut, ein vorhandenes Gebäude umgebaut oder dessen Nutzungsart geändert werden kann. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Gelsenkirchen 2017 und 2018 jeweils 0,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,03 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Durch den relativ geringen Stellenanteil ergibt sich 2018 bei 56 Fällen nachfolgend ein überdurchschnittlicher Kennzahlenwert.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	94	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	4,76	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,23	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Kennzahl der Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern bilden wir nur aus informativischen Gründen mit ab. Maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Gelsenkirchen positioniert sich bei dieser Kennzahl im mittleren Bereich. 2017 lag Gelsenkirchen näher am Medi-

an. Die Personalausstattung ist 2017 und 2018 gleich. Insofern sind der 2018 höhere Wert auf höhere Fallzahlen zurückzuführen.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen verwendet im Genehmigungsprozess noch die Papierakte. Durch eine Digitalisierung nach Abschluss des Verfahrens kann sie jedoch bereits Lagerraum reduzieren.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und

unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

In der **Stadt Gelsenkirchen** gehen Bauanträge grundsätzlich in Papierform ein. Sonstige Anfragen und ergänzende Unterlagen nimmt die Stadt auch als Email (PDF-Dokumente) entgegen. Durch die Eingabe in die Fachsoftware erhalten die Anträge eine Aktennummer. Aus dieser ergeben sich auch die zuständigen Bereiche innerhalb der Verwaltung. Gemäß der im System hinterlegten Nummer und dem jeweiligen Stand des Antragsverfahrens sind die Akten in den Aktenschränken alphabetisch nach Straßen und Hausnummern auffindbar. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt zudem mit der Funktion, den chronologischen Bearbeitungsablauf der Vorgänge darzustellen.

Elektronisch eingereichte Bauanträge nimmt die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen nicht an. Neben der bisher notwendigen Unterschrift liegt dies auch daran, dass die Stadt umfangreiche Pläne zunächst in der Plandruckerei selbst drucken müsste. Die Stadt leitet teilweise bereits Unterlagen in digitaler Form weiter, die sie per Mail (PDF-Dokumente) erhalten hat. In der Regel erfolgt die Beteiligung jedoch mittels Papierakte. Nach Abschluss des Verfahrens digitalisiert die Stadt die Bauakten und vernichtet die bis dahin genutzten Papierakten. Dies bezieht sich jedoch überwiegend nur auf Neufälle. Der bereits vorhandene Bauaktenbestand wird nur in Einzelfällen bei Bearbeitung digitalisiert. Eine von der Bauverwaltung als sinnvoll eingeschätzte vollständige Digitalisierung des Aktenbestandes konnte bisher aus Kostengründen nicht umgesetzt werden.

Stellungnahmen aus den beteiligten Fachbereichen bearbeitet die Stadt in der Regel elektronisch. Diese gehen meist per Mail in der Bauaufsicht ein. Einzelne Passagen kann die Sachbearbeitung somit aus dem Mailverkehr unmittelbar in den späteren Bescheid einarbeiten.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Gelsenkirchen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen verwendet in der Bauaufsicht bereits zwei Kennzahlen, die insbesondere Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität des Aufgabenfeldes zulassen. Eine Erweiterung durch Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen könnte weitere Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.

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 **Stadt Gelsenkirchen** hat für ihre Aufgabenerfüllung die nachfolgenden Ziele definiert:

- Von den Klageverfahren sollen nicht mehr als zwei Prozent verloren gehen und
- Die Laufzeiten bestimmter Verfahren sollen insgesamt 60 Tage nicht überschreiten.

Bei den verlorenen Klageverfahren liegt Gelsenkirchen nach Auswertung der Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung bei 0,2 Prozent. Die Durchlaufzeit der Vorgänge liegt für 2017 bei 43 Tagen und 2018 bei 52 Tagen. Allerdings ist dieser Wert nach Aussage der Stadt nicht vergleichbar mit den durch die gpaNRW erhobenen Kennzahlen, da hier unterschiedliche Parameter zugrunde liegen. Die Stadt wertet andere Verfahrensarten aus. Zudem setzt sie einen internen Kennzahlenschlüssel ein, der nur die mittleren 80 Prozent der Bearbeitungszeiten berücksichtigt. Damit lassen sich Extremfälle ausschließen. Mit diesen Kennzahlen misst sie auch ihre Qualitätsstandards in der Bauaufsicht.

Die Bauaufsicht überprüft die Einhaltung der Zielwerte und somit auch der Qualitätsstandards durch eine monatliche Auswertung sowie einer quartalsweisen Versendung der aktuellen Zahlen an den Vorstandsbereich der Stadt. Es handelt sich hierbei nicht um einen Bericht, sondern ein Grund- bzw. Kennzahlentableau. Wenn sich die Kennzahlen dauerhaft verschlechtern, zeigt der Fachbereich entsprechenden Personalbedarf an.

Weitere Kennzahlen dienen der Bauaufsicht bisher nicht als Steuerungsgrundlage. Die gpaNRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Gelsenkirchen eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

Mit diesen Kennzahlen und den Kennzahlen aus diesem Bericht sowie ggf. weiterer Kennzahlen kann die Stadt Gelsenkirchen ihre Steuerungsmöglichkeiten weiter optimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Kennzahlentableau erweitern um ihre Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen. Hierzu kann sie auch die Kennzahlen der gpaNRW zugrunde legen.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Trotz einer im Einwohnerbezug geringen Personalausstattung kann die Stadt Gelsenkirchen Erfolge bei der Beratungstätigkeit nachweisen.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Die **Stadt Gelsenkirchen** setzte in der Bauberatung 2017 und 2018 jeweils 1,85 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,71	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	5,13	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

In Gelsenkirchen ist die Bauberatung ein eigenes Team. In den Vergleichskommunen nimmt oftmals die Sachbearbeitung die Beratungstätigkeit mit wahr. Trotz einer niedrigeren Personalausstattung in der einwohnerbezogenen Betrachtung kann die Stadt aufgrund der Zentralisierung eine gute Bauberatung sicherstellen. Dies kann sich beispielsweise auch am geringen Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge auswirken (siehe „Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge“). Die Beratungstätigkeit bietet die Stadt Gelsenkirchen dienstags und donnerstags sowohl im Vor- als auch im Nachmittagsbereich an. In Gelsenkirchen ist das Ziel der Bauberatung, die Bauwilligen durch das Verfahren zu leiten. Perspektivisch plant die Stadt, zusätzlich im Rahmen der „mittelstandsfreundlichen Verwaltung“ einen sog. Investitions-Lotsen einzusetzen.

→ 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 Gelsenkirchen führt Bauüberwachungen insbesondere bei komplexen Bauvorhaben durch, um rechtzeitig Verstöße festzustellen. Dies minimiert die Kosten für notwendige Nachbesserungen.

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.

Gemäß § 81 BauO NRW 2000 konnten die Kommunen die pflichtige Bauüberwachung auf Stichproben beschränken. Ab dem 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insofern liegt die Bauüberwachung seit diesem Jahr im Ermessen der Kommune.

Die **Stadt Gelsenkirchen** führte 2018 lediglich 13 gebührenpflichtige Bauüberwachungen durch. Im interkommunalen Vergleich bewegt sie sich hierbei im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Dafür wählt Gelsenkirchen für Bauüberwachungen regelmäßig hochkomplexe Bauvorhaben mit besonderer brandschutztechnischer Infrastruktur aus. Dies können beispielsweise Krankenhauserweiterungen sein. Die Überwachung findet hierbei in der Regel zwischen der Rohbaufertigstellung und der abschließenden Fertigstellung – also in der Ausbauphase – statt. Die gebührenpflichtigen Bauüberwachungen untergliedern sich in jeweils mehrere Termine, die einzeln von der Fachanwendung nicht erfasst werden, sodass die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Bauüberwachungen wesentlich höher liegt. Darüber kontrolliert der Außendienst kontinuierlich den Baufortschritt und die Einhaltung der Bauvorschriften. Grundsätzlich entscheiden die Teamleiter der Bauaufsicht über die Durchführung einer Bauüberwachung.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Neben pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen führt die Stadt Gelsenkirchen auch freiwillige Bauzustandsbesichtigungen durch, um mögliche Gefahrenpotenziale zu minimieren.

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.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	33	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	12,79	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	23	20	42	100	100	100	13

Die **Stadt Gelsenkirchen** führt mehr freiwillige als pflichtige Bauzustandsbesichtigungen durch. Die Vergleichskommunen, deren Personal lediglich pflichtige Bauzustandsbesichtigungen durchführt, bilden hier selbstverständlich eine höhere Leistungskennzahl ab. Bei den freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen erfasst die Bauaufsicht auch Sonderbauten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren und Mehrfamilienhäuser bis zur Hochhausgrenze. Insbesondere aus Gründen der Gefahrenabwehr verzichtet die Stadt auf diese freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen bewusst nicht. Auf Bauzustandsbesichtigungen verzichtet Gelsenkirchen eher bei geringfügigen Maßnahmen, wie beispielsweise der Errichtung von Garagen. Teilweise wünschen Bauherren auch Bauzustandsbesichtigungen, weil das finanzierende Kreditinstitut dies für erforderlich hält.

Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der eingesetzten Fachsoftware. Auf diese Weise kann die Stadt Gelsenkirchen entsprechende Auswertungen generieren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

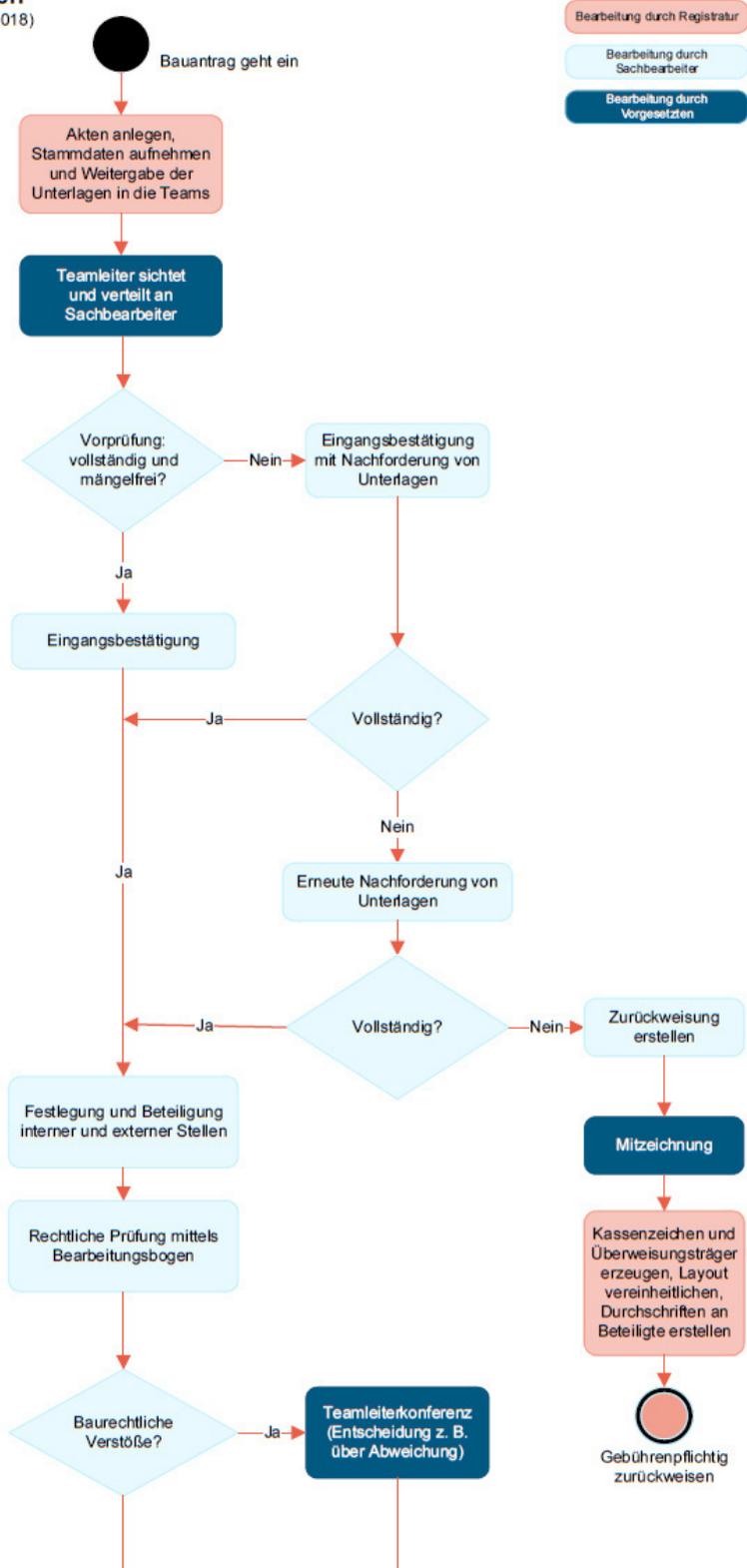
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

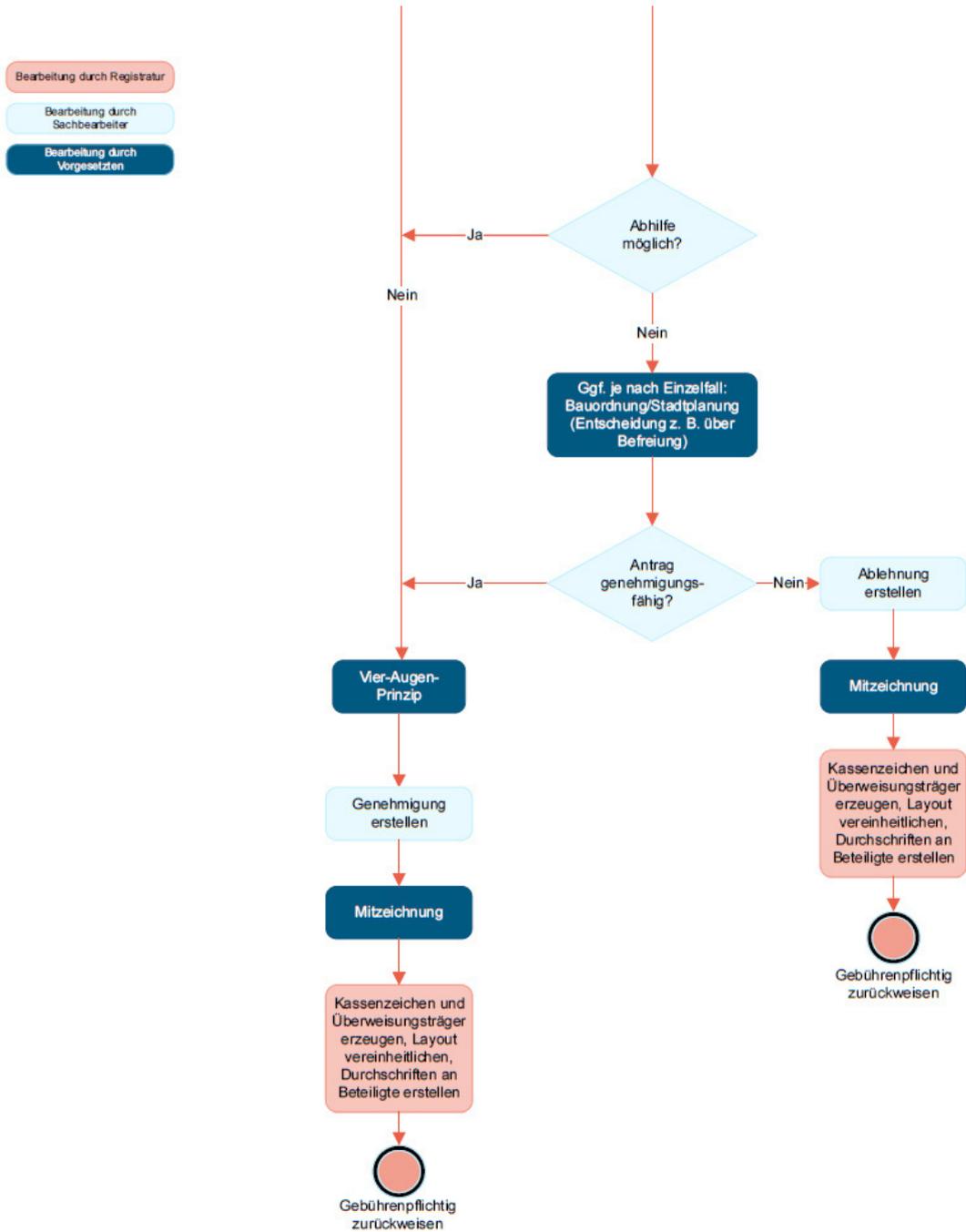
	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Regel hält die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen die vorgeschriebenen Fristen ein. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen hat sie für eine einheitliche Ermessensausübung eine entsprechende Dienstvereinbarung implementiert.		
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Gelsenkirchen muss nur wenige Bauanträge zurückweisen. Dies spricht für ein gutes Informations- und Beratungsangebot.		
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware lassen sich Anträge sicherer bearbeiten. Durch die Digitalisierung der Bauakten nach Beendigung des Verfahrens und der damit verbundenen Vernichtung der Papierakten spart die Stadt zudem Lagerflächen ein.		
F4	Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren.		
F5	Die Bauanträge haben in Gelsenkirchen eine längere Laufzeit als in den meisten Vergleichsstädten. Bei den Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 68 Abs. 8 BauO 2000 konnte die Stadt die gesetzlich vorgegebene Frist jedoch einhalten.		
F6	Die Stadt Gelsenkirchen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen 2017 und 2018 überdurchschnittliche Leistungswerte.		
F7	Die Stadt Gelsenkirchen verwendet im Genehmigungsprozess noch die Papierakte. Durch eine Digitalisierung nach Abschluss des Verfahrens kann sie jedoch bereits Lagerraum reduzieren.		
F8	Die Stadt Gelsenkirchen verwendet in der Bauaufsicht bereits zwei Kennzahlen, die insbesondere Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität des Aufgabenfeldes zulassen. Eine Erweiterung durch Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen könnte weitere Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.	E8	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihr Kennzahlentableau erweitern um ihre Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen. Hierzu kann sie auch die Kennzahlen der gpaNRW zugrunde legen.
F9	Trotz einer im Einwohnerbezug geringen Personalausstattung kann die Stadt Gelsen-		

	Feststellung		Empfehlung
	kirchen Erfolge bei der Beratungstätigkeit nachweisen.		
F10	Die Stadt Gelsenkirchen führt Bauüberwachungen insbesondere bei komplexen Bauvorhaben durch, um rechtzeitig Verstöße festzustellen. Dies minimiert die Kosten für notwendige Nachbesserungen.		
F11	Neben pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen führt die Stadt Gelsenkirchen auch freiwillige Bauzustandsbesichtigungen durch, um mögliche Gefahrenpotenziale zu minimieren.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Gelsenkirchen (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018) Seite 1 von 2





Prozessablauf Gelsenkirchen
(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 Gelsenkirchen im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	10
→ Wirtschaftlichkeit	12
Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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.

Bei der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen sieht die gpaNRW einige Optimierungsmöglichkeiten. Im Bereich der Ordnungsmäßigkeit liegen diese in den Niederschlagungslisten, schriftlichen Regelungen für die Bearbeitung von privatrechtlichen Forderungen sowie der Durchführung von Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis. Im Organisationsbereich hat die Stadt bereits selbst Optimierungsansätze angestoßen, die sich in der Planung bzw. Umsetzung befinden.

Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet in diesem Aufgabenfeld zum Zeitpunkt der Prüfung nicht statt. Die Stadt sollte auch für diesen Bereich Ziele formulieren und die Erreichung dieser Ziele an Kennzahlen messbar machen. Im Gegensatz dazu ist die Stadt beim Thema Digitalisierung besser aufgestellt. Insbesondere durch den elektronischen Rechnungsworkflow ist sie einigen Kommunen hier schon voraus.

Der Personaleinsatz ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Dennoch liegen die Aufwendungen je Einzahlung hoch. Dies ist insbesondere auf die vergleichsweise geringe Anzahl der Einzahlungen zurückzuführen. Keine andere Kommune in unserem Vergleich bearbeitet weniger Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Insbesondere aus dem Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten haben viele Vergleichsstädte wesentlich mehr Einzahlungen zu verarbeiten.

Belastend wirken sich für die Zahlungsabwicklung der niedrige Anteil der Lastschriften sowie der hohe Anteil an ungeklärten Einzahlungen aus.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen verfügt in der einwohnerbezogenen Betrachtung über einen recht hohen Personaleinsatz. Die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ist niedrig. Entsprechend kann die Vollstreckung auch nur einen geringen Aufwandsdeckungsgrad ausweisen. Bei der ermittelten Erfolgsquote bildet die Stadt in beiden Jahren den Minimalwert. Dennoch weist die Stadt weniger Rückstände aus als viele Vergleichskommunen.

Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir zudem darin, eine Gebühr für die Versendung von Vollstreckungsandrohungen zu erheben. Dies ist an besondere Bedingungen geknüpft, auf die wir in diesem Bericht näher eingehen. Entsprechend geringe Einzahlungen aus Nebenforderungen verzeichnet die Vollstreckung.

→ 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 zwischen Ist- und Sollbestand 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 Gelsenkirchen** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Wechselgeldbestände und Handvorschüsse weist Gelsenkirchen nicht im Tagesabschluss aus. Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Geschäftskonten erstreckt sich über alle liquiden Mittel. Hierzu gehören auch Bestände der Wechselgelder und Handvorschüsse. Diese können die Organisationseinheiten natürlich nicht täglich mit der Zahlungsabwicklung abrechnen. Dennoch sind sie als liquide Mittel zumindest mit den jeweiligen Beständen zum 01. Januar eines jeden Jahres fortzuschreiben.

→ **Empfehlung**

Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt Gelsenkirchen die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen und auch Wechselgelder und Handvorschüsse mit Bestand zum 01. Januar des laufenden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.

In Gelsenkirchen werden die Girokontoauszüge täglich ausgedruckt und in Papierform aufbewahrt. In vielen Vergleichskommunen ist dieses Verfahren vollständig digitalisiert, sodass eine Aufbewahrung in Papierform sowie auch das tägliche Ausdrucken der Girokontoauszüge entbehrlich ist. Außerdem entstehen durch die gedruckten Exemplare täglich Kosten, die vermeidbar sind. Nach Auskunft der Stadt werden teilweise Seiten erst durch den Ausdruck „sichtbar“, sodass die Zahlungsabwicklung derzeit zumindest hierauf nicht verzichten kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Ausdrücke der Girokontoauszüge auf das notwendige Maß beschränken. Perspektivisch sollte sie das Verfahren vollständig digitalisiert durchlaufen.

→ 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 Gelsenkirchen 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

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 Gelsenkirchen einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Niederschlagungslisten, den schriftlichen Regelungen bei privatrechtlichen Forderungen und der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis.

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

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht bei der Ordnungsmäßigkeit 91 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

In Gelsenkirchen gibt es schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von Forderungen. Die befristet niedergeschlagenen Forderungen überwachen die Fachbereiche nach Auskunft der Stadt regelmäßig. Befristete und unbefristete Niederschlagungen führen sie in einer Liste. Unbefristete Niederschlagungen greifen die Fachbereiche nur dann wieder auf, wenn Grund zur Annahme besteht, dass sich das Vermögen oder Einkommen beim Schuldner erhöht hat. Die dezentrale Führung dieser Niederschlagungslisten führt zu einem Punkteabzug im Erfüllungsgrad. Es besteht die Gefahr, dass die Fachbereiche die Verjährungsfristen für niedergeschlagene Forderungen nicht im Blick halten. Eine zentrale Überwachung aller Niederschlagungen ist nicht gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Niederschlagungslisten zentral führen, damit eine einheitliche Einhaltung der Fristen gewährleistet ist.

In der Stadt findet das Mahnverfahren in der Zahlungsabwicklung (20/3) statt. Die Durchführung der Zwangsvollstreckungsmaßnahmen obliegt der Abteilung Vollstreckung des Referates 20 „Stadtkämmerei und Finanzen“. Sie ist die für das Vollstreckungsverfahren bestimmte Stelle der Stadt Gelsenkirchen und damit Vollstreckungsbehörde im Sinne des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes. Diese ist auch zuständig für die Einleitung der Zwangsvollstreckung bei privatrechtlichen Forderungen. Dies ist allerdings nicht schriftlich geregelt. Die Stadt verweist hierzu auf die Arbeitsverteilungspläne. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zuständigkeit ebenfalls in einer Dienstanweisung zu regeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Zuständigkeit der Abteilung Vollstreckung auch bei privatrechtlichen Forderungen in einer Dienstanweisung regeln.

Die Stadt Gelsenkirchen verzichtet derzeit darauf, Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Nach Aussage des Fachverantwortlichen fehlt hierzu das Personal. Zudem sieht die Stadt keinen Mehrwert darin, die Eintragungen vorzunehmen. Aus Sicht der gpaNRW verzichtet die Stadt damit auf einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um ihre fälligen Forderungen durchsetzen zu können. Zudem stellt die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis ein effizientes Druckmittel dar, welches Gelsenkirchen gegen Schuldner anwenden kann. Die rechtliche Grundlage ergibt sich aus § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW. Der Eintragung kann der Schuldner nur entgehen, wenn er die offene Forderung ausgleicht oder zumindest verbindliche Zahlungsmodalitäten im Rahmen des Vollstreckungsschutzes vereinbart. Da Gelsenkirchen grundsätzlich auf die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis verzichtet, übt die Stadt kein Ermessen aus. Zudem nutzt die Stadt die Informationen aus dem Schuldnerverzeichnis auch selbst nicht für ihre Fälle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig zusätzlich die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen den Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen einen vergleichsweise niedrigen Wert. Es bestehen noch in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten. Teilweise befinden sich diese bereits in der Planung bzw. Umsetzung.

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 Gelsenkirchen gestellt. Die Stadt erreicht 76 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zahlungsabwicklung können Mahnsperren in der Finanzsoftware setzen. Dies kann durch Stundung oder das Kennzeichen des Vollstreckungsinwendienstes geschehen. Hierzu beachtet die Stadt das Vier-Augen-Prinzip. Dauermahnsperren setzt in Gelsenkirchen nicht die Zahlungsabwicklung. Dies erfolgt in den Fachdienststellen. Schriftliche Regelungen bestehen hierzu nicht. Aus Sicht der gpaNRW sollten grundsätzlich keine Dauermahnsperren möglich sein. Der Regelfall sollte bei höchstens drei Monaten liegen. Durch Verlängerungen sollten insgesamt zwei Jahre nicht überschritten werden. Setzen von Dauermahnsperren in den Fachdienststellen sehen wir grundsätzlich kritisch. Die Zahlungsabwicklung hat in diesen Fällen keinen Überblick mehr, sofern die Fachdienststellen die den Schuldner gesetzten Fristen nicht überwachen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Mahnsperren schriftlich regeln. Auf die Einrichtung von Dauermahnsperren sollte sie – insbesondere in den Fachdienststellen – verzichten.

Die Stadt führt grundsätzlich kein Telefoninkasso durch. Aus Sicht der gpaNRW sollte Gelsenkirchen zwar nicht vorrangig auf ein Telefoninkasso setzen, diese Möglichkeit jedoch auch nicht ausschließen. Sofern ihr die Telefonnummer eines Schuldners ohnehin bekannt ist, kann sich die Angelegenheit bereits durch einen Anruf erledigen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Schuldner seine bisherigen Zahlungen fristgerecht durchführte. Möglicherweise wurde die Zahlung dann schlichtweg vergessen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte, soweit möglich, in der Beitreibung von Forderungen auch ein Telefoninkasso einsetzen.

Die Reform der Sachaufklärung hat die Beschaffung von Informationen über Schuldner zur Beitreibung titulierter Forderungen in der Zwangsvollstreckung für Gläubiger erleichtert. Zudem erfolgt die Führung des Schuldnerverzeichnisses zentralisiert und automatisiert (siehe Ordnungsmäßigkeit). Von besonderer Bedeutung ist die Vermögensauskunft, die als neues, vollwertiges Vollstreckungsinstrument eingeführt wurde. Die Kommunen können die Vermögensauskunft als Einstiegsprozess im behördlichen Beitreibungsverfahren gegen alle Schuldner nutzen, die noch nicht in den amtlichen Registern als insolvente Schuldner vermerkt sind.

Die Stadt Gelsenkirchen nutzt bisher nicht die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen. Diese Aufgabe erledigt in Gelsenkirchen ein Gerichtsvollzieher. Grundsätzlich besteht ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Hiernach können die Kommunen entscheiden, ob sie diese Aufgabe selbst durchführen oder einen Gerichtsvollzieher damit beauftragen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass Gelsenkirchen das Verfahren vollumfänglich aus eigener Hand betreut. Hinzu kommt, dass bei der Sachbearbeitung der Vollstreckung in vereinzelt Fällen Nacherhebungen anfallen. Insofern hat die Sachbearbeitung keine vollumfängliche Entlastung durch den Einsatz eines Gerichtsvollziehers. Nach Auskunft der Stadt sind Nacherhebungen meist bei Fällen im Kfz-Bereich notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zurückgreifen kann.

Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse erfolgen in Gelsenkirchen derzeit in den Fachbereichen. Eine Beteiligung der Zahlungsabwicklung zur Entscheidung der Niederschlagung einer Forderung erfolgt nicht. Die Zentralisierung dieser Aufgaben ist in Gelsenkirchen eine beschlossene Konsolidierungsmaßnahme, um Mittel aus dem Stärkungspakt zu erhalten. Diese wurde jedoch bisher noch nicht umgesetzt. Derzeit erfolgt eine Beratung zur Zentralisierung.

Aus Sicht der gpaNRW werden durch eine Zentralisierung mit Blick auf die Gesamtverwaltung Produktivitätsgewinne in Form von Arbeitszeit, höheren Erträgen aus Gebühren und einer höheren Forderungsrealisierung entstehen. Allerdings sollte die Stadt die Zentralisierung personalneutral umsetzen. Ein Mehrbedarf in der Zahlungsabwicklung muss daher mit einem entsprechenden Minderbedarf in den Fachbereichen ausgeglichen werden, die diese Aufgabe bisher wahrnehmen. Zudem sollte die Stadt darauf achten, dass auch bei der zentralen Wahrnehmung der Aufgabe das Vier-Augen-Prinzip gewahrt bleibt. Insofern sollte sie die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und Erlass in der Zahlungsabwicklung ansiedeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, zentralisieren. Die Stellenanteile sollte die Stadt hierzu entsprechend umverteilen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet bisher nicht statt.

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.

Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Gelsenkirchen** erreicht im Teilerfüllungsgrad „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ keine Punkte und bildet daher im prozentualen Anteil den Minimalwert (Median 50 Prozent).

Zielwerte bzw. Qualitätsstandards im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hat Gelsenkirchen bisher nicht definiert. Zudem bildet die Stadt auch keine Kennzahlen in einem Berichtswesen oder im Haushalt ab. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet demnach in Gelsenkirchen derzeit nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte sich am Erlass des MHKBG NRW vom 28. Juni 2019 orientieren und in bedeutsamen Produkten Ziele und Kennzahlen implementieren. Die Erreichung der Ziele sollte durch die Kennzahlen messbar sein. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Bereich der Digitalisierung ist die Stadt Gelsenkirchen deutlich besser aufgestellt als viele Vergleichskommunen. Durch den elektronischen Rechnungsworkflow erzielt sie Synergieeffekte.

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.

Beim Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die **Stadt Gelsenkirchen** 76 Prozent (Median 59 Prozent).

Die Stadt Gelsenkirchen nimmt Rechnungen an zentraler Stelle an. Sofern der Eingang nicht bereits digital erfolgt ist, scannen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese unmittelbar ein. Der weitere Bearbeitungsprozess erfolgt ausschließlich digital. Nach Auskunft der Stadt gehen bereits rund elf Prozent der Rechnungen digital (pdf-Format) ein. Die eingesetzte Software erlaubt es zudem, Rechnungen im pdf-Format auszulesen und in die Finanzsoftware zu übernehmen. Eine manuelle Erfassung der Informationen aus den Rechnungen entfällt somit.

Optimierungsmöglichkeiten gibt es noch in der Vollstreckung. Eine elektronische Vollstreckungsakte hat die Stadt dort bisher nicht im Einsatz. Die Grundvoraussetzungen sind zwar bereits geschaffen, die Sachbearbeitung kann jedoch noch nicht aus der elektronischen Vollstreckungsakte heraus agieren. Die Fälle werden dort erst nach Erteilung des Bescheides digitalisiert. Auch Amtshilfeersuchen bearbeitet die Stadt derzeit noch manuell. Eine elektronische Übermittlung ist - abgesehen vom Beitragsservice - noch nicht möglich.

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.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Gelsenkirchen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.

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.

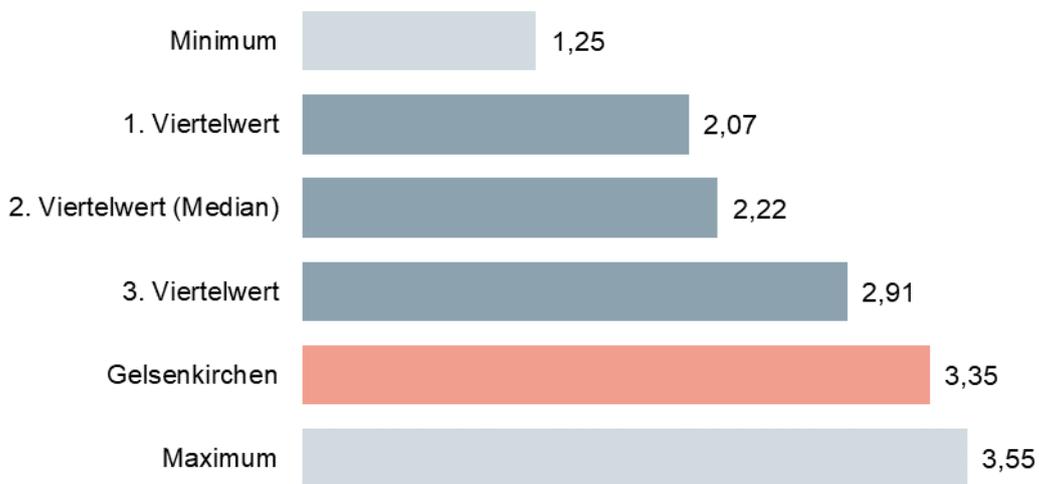
Aufwendungen

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Gelsenkirchen** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 18,88 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 17,05 Vollzeit-Stellen. Beim Overhead gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,70	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,66	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	5,80	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsen-kirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,64	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Aufwendungen je Einzahlung resultieren aus den Personal- und Sachaufwendungen (Sachbearbeitung und Overhead) sowie der Zahl der Einzahlungen. Dass die Stadt Gelsenkirchen 2018 mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen aufwendete zeigt, dass in Relation zum Personaleinsatz wenig Einzahlungen zu bearbeiten sind (siehe auch „Einzahlungen“). Dabei ist zu berücksichtigen, dass mittels Lastschriftverfahren eingezogene Beträge bei der Kennzahlenbildung nicht als Einzahlungen berücksichtigt werden. Insofern sind auch die nachfolgend abgebildeten Kennzahlen zum Umfang der Lastschriften bei der Bewertung des Personaleinsatzes einzubeziehen.

Grundsätzlich lassen sich Zeitersparnisse (und damit eine Reduzierung der Vollzeit-Stellen) auch durch eine Reduzierung der bestehenden Girokonten realisieren. Die Stadt Gelsenkirchen unterhält im Zeitpunkt der Prüfung bei drei Banken und der Sparkasse Girokonten. Aus Sicht der gpaNRW reicht grundsätzlich eine Girokontoverbindung aus.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die hohen Aufwendungen je Einzahlung in Gelsenkirchen sind durch den Minimalwert in der Leistungskennzahl begründet. Alle Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

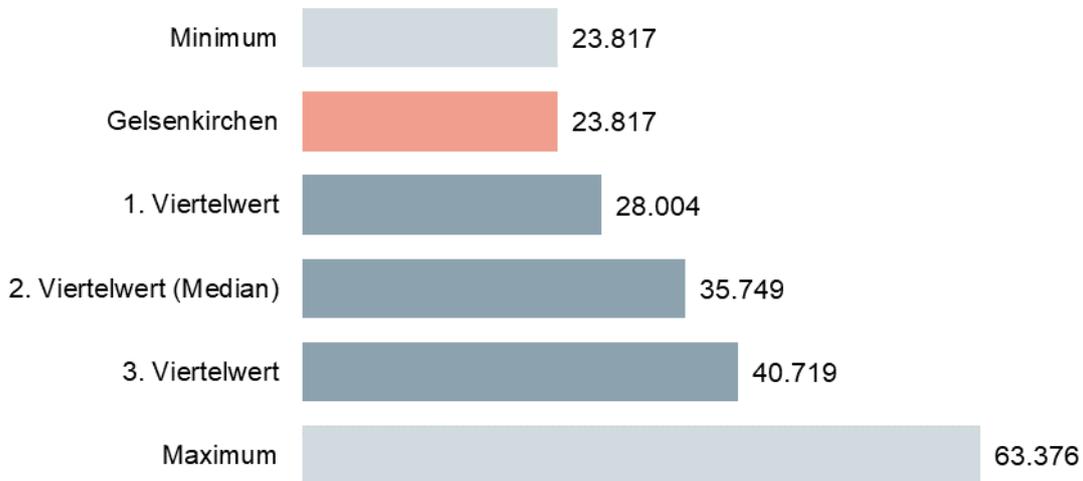
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Gelsenkirchen

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	405.579	406.083
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	132.375	155.289
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	177.779	177.581

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21.482	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Im Jahr 2018 sind die Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten um rund 15 Prozent gestiegen. Trotzdem bildet die Stadt Gelsenkirchen in beiden Jahren den Minimalwert aller kreisfreien Städte. Einfluss hierauf hat auch der niedrige Anteil an Einzahlungen der Verkehrsordnungswidrigkeiten. Dies ist der Stadt durchaus bewusst. 2019 hat sie daher drei neue Kraftfahrzeuge zur Verkehrsüberwachung angeschafft. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Einzahlungen perspektivisch weiter erhöht.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

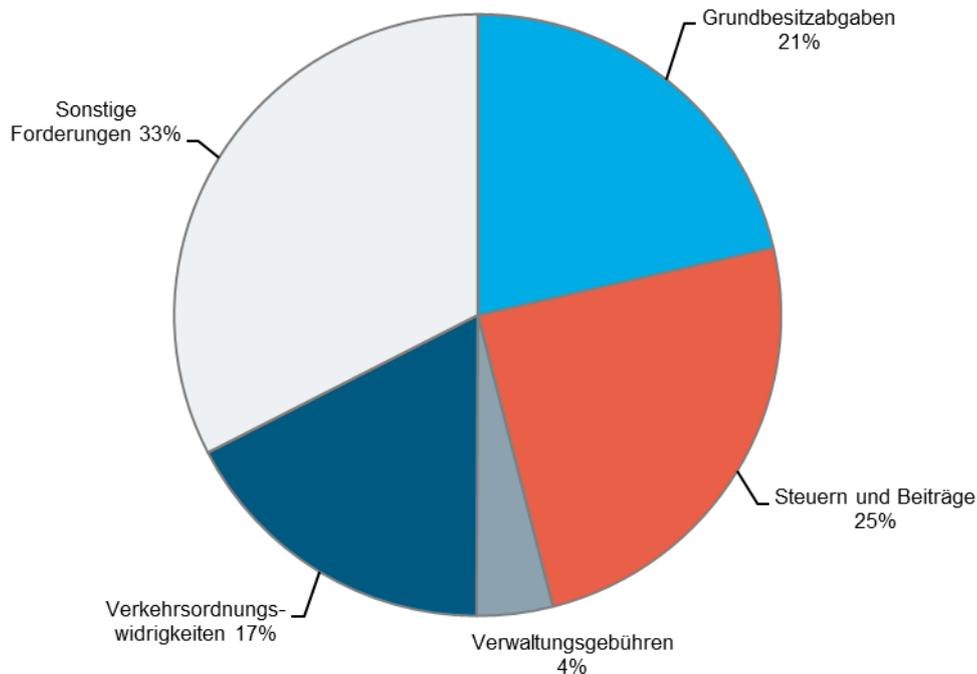
Durch entsprechende Maßnahmen hat Gelsenkirchen den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten 2018 im Vergleich zum Vorjahr in Teilbereichen deutlich erhöht. Dennoch liefern die Vergleichskommunen teilweise deutlich bessere Ergebnisse. Der weitere Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen bleibt abzuwarten.

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

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst stellen wir die 849.154 Forderungen der Stadt Gelsenkirchen nach Art und jeweiliger Relevanz dar.

Forderungen der Stadt Gelsenkirchen verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Von diesen Forderungen bilden die regelmäßig wiederkehrenden Forderungen eine Teilmenge. Hierfür bietet es sich für Kommunen an, SEPA-Lastschriftmandate einzurichten. SEPA-Lastschriftmandate haben grundsätzlich den Vorteil der besseren Finanzplanung. Die gpaNRW hat die Werte für 2017 und 2018 erhoben.

In den einzelnen Forderungsbereichen zeigen sich insbesondere bei den Kindergartenbeiträgen und der Mittagsverpflegung Kita, aber auch bei der Offenen Ganztagschule deutliche Zunahmen der SEPA-Lastschriftmandate. Die Stadt Gelsenkirchen hat 2018 in Zusammenarbeit mit der Gelsenkirchener Kindertagesbetreuung (GeKita) den Bescheid für die Betreuung und Verpflegung um ein vorausgefülltes SEPA-Mandat ergänzt. Zudem bietet die Stadt seit der zweiten Jahreshälfte 2017 ein Blanko-SEPA-Mandat auf der städtischen Homepage an. Ergänzend finden sich in den einzelnen Anmeldeformularen (bspw. Hundesteuer) Verweise auf den Download des SEPA-Lastschriftmandats. Der Erfolg dieser Maßnahmen spiegelt sich in der abgebildeten Kennzahl wider. Die größte Position, die in der Regel nicht über SEPA abgewickelt wird, sind die Verkehrsordnungswidrigkeiten. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle nicht enthalten.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundbesitzabgaben	62,22	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	34,61	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	37,15	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	25,85	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	30,80	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	20,71	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagschule	33,55	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS	k.A.	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	13,91	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	4,03	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

In Gelsenkirchen liegen in einigen Forderungsarten verhältnismäßig wenige SEPA-Lastschriftmandate vor. Nur in zwei Forderungsarten liegt die Stadt über dem ersten Viertelwert. Dies zeigt, dass sich die Stadt trotz einer teilweise auffälligen Erhöhung der SEPA-Lastschriftmandate 2018 im Vergleich zum Vorjahr im interkommunalen Vergleich weiterhin niedrig positioniert. Für die VHS konnte die Zahlungsabwicklung die Anzahl der Forderungen nicht benennen. Daher bilden wir in der Tabelle hierzu keinen Wert ab. Besonders auffällig ist der Minimalwert bei den Grundbesitzabgaben. Die Stadt hat nach eigener Aussage mit Einführung der SEPA-Lastschriftmandate alle Eigentümer zur Umstellung auf das SEPA-Lastschriftverfahren angeschrieben. Dennoch überweisen viele Schuldner lieber als einer Einzugsermächtigung zuzustimmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch entsprechende Maßnahmen den niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten an den Forderungsarten weiter zu erhöhen.

Lastschriften

→ Feststellung

Ein niedriger Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich in der Gesamtbetrachtung belastend für die Zahlungsabwicklung aus.

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.

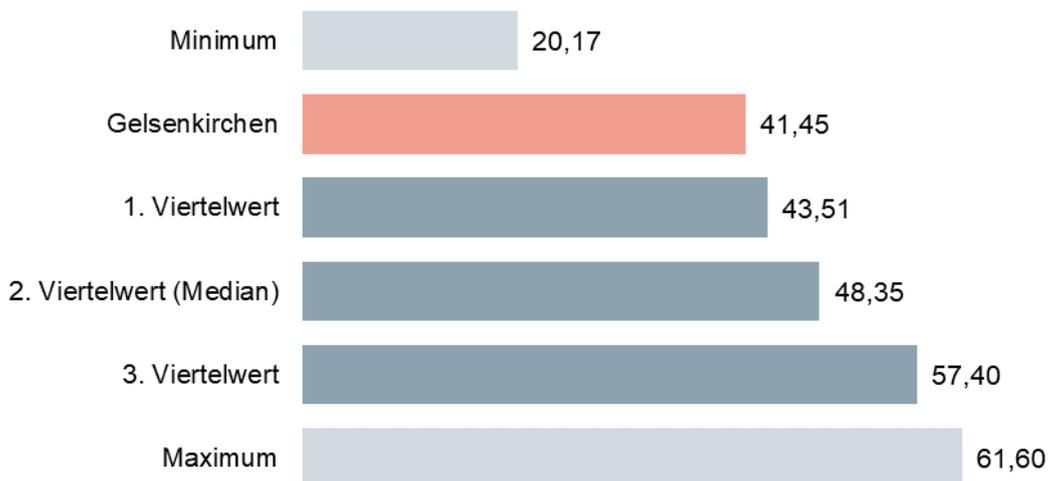
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Gelsenkirchen** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	406.083
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	155.289
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	177.581
Gesamt	428.375
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	41,45

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39,42	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Ähnlich wie beim zuvor abgebildeten Anteil der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen auch in dieser Kennzahl im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,70	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Der Anteil der Rücklastschriften hat sich 2018 in Gelsenkirchen deutlich erhöht. 2017 bildete die Stadt hier noch den ersten Viertelwert (0,56 Prozent). Dies kann mit der zuvor beschriebenen Erhöhung der SEPA-Lastschriftmandate 2018 zusammenhängen. Möglich können erloschene Konten, Widersprüche oder insbesondere auch mangelnde Deckung sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Rücklastschriften analysieren. Mit der daraus gewonnenen Erkenntnis sollte die Stadt den Anteil der Rücklastschriften an den Lastschriften reduzieren.

Ungeklärte Einzahlungen

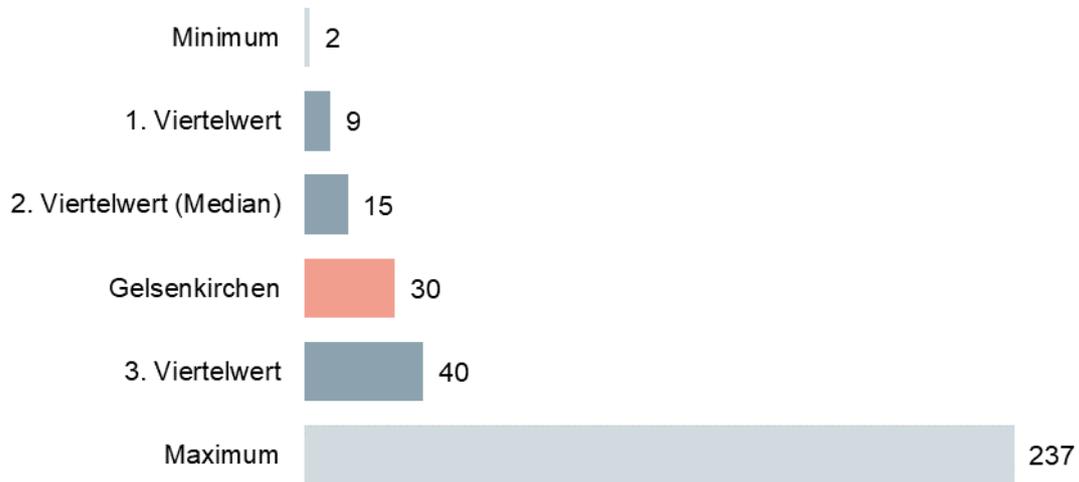
→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen hat im Vergleich viele ungeklärte Einzahlungen. Ungeklärte Einzahlungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden, da die nachträgliche Zuordnung zusätzlichen Aufwand verursacht.

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.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der **Stadt Gelsenkirchen** 1.227 (zum Stichtag 09. November 2018: 641) ungeklärte Zahlungseingänge vor. Daraus ergibt sich die nachfolgende Positionierung im interkommunalen 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 Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
16	3	10	16	33	229	23

Eine Übersicht über das Alter der ungeklärten Einzahlungen legte die Stadt Gelsenkirchen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig das Alter ungeklärter Einzahlungen und in diesem Zusammenhang auffällige Fachbereiche im Blick halten, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.

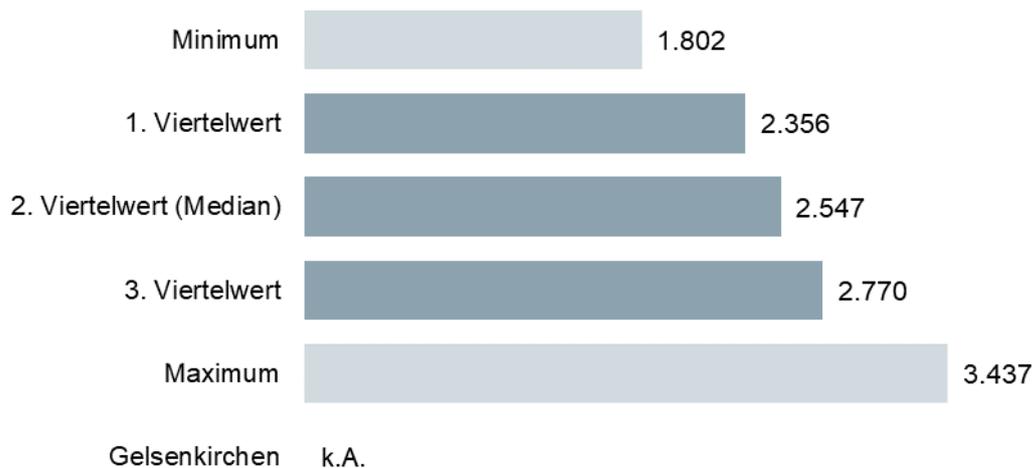
Mahnläufe

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.

Die **Stadt Gelsenkirchen** mahnt in einem monatlichen Intervall. Bleibt die Zahlung auch nach der Mahnung aus, gehen die Fälle mit dem nächsten Mahnlauf in die Vollstreckung. Bußgelder mahnt die Stadt nicht. Diese Fälle gehen unmittelbar in die Vollstreckung und werden folglich

bei den Mahnfällen nicht gezählt. Dies führt dazu, dass mehr Fälle in die Vollstreckung übergehen als Mahnungen erstellt werden. Die gpaNRW hat die aus Gelsenkirchen gelieferten Grunddaten hierzu daher aus dem Vergleich genommen. Ein Vergleich der Werte aus Gelsenkirchen in den nachfolgenden Kennzahlen wäre nicht zielführend. Auch die Erfolgsquote der Mahnungen lässt sich hierdurch nicht valide beziffern. Nachfolgende Kennzahlen bilden wir lediglich informationshalber ab.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 stellte sich der interkommunale Vergleich wie folgt dar:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Aus anderen kreisfreien Städten haben wir die Information erhalten, dass man dort teilweise gute Erfahrungen mit Mahnungen bei Verkehrsordnungswidrigkeiten und Bußgeldern gemacht hat. Den Erfolg durch eine Mahnung bezifferten diese Kommunen mit rund 25 bis 30 Prozent. Entsprechend verringert sich die Anzahl der Fälle, die in die Vollstreckung übergehen.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	k.A.	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen erreicht einen interkommunal niedrigen Aufwandsdeckungsgrad. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sind höher als in den meisten Vergleichskommunen.

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 Gelsenkirchen** hat 2016/2017 die Bearbeitung von Vollstreckungsfällen novelliert. Seitdem ist das grundsätzliche Verfahren Innen- vor Außendienst. Zudem hat sie in diesem Zeitraum ihre Zwangsvollstreckungsfälle in ein ADV-Verfahren übernommen. Dies führt im Vergleichsjahr 2017 dazu, dass viele Fälle, die vorher als Aufträge bei den Außendienstmitarbeiterinnen und Außendienstmitarbeitern lagen (also teilweise zum Jahresbeginn 2017 bereits Vollstreckungsfälle waren), als Zugang 2017 in den Daten erscheinen. Eine anderweitige Auswertung war der Stadt für 2017 nicht möglich. Dies spiegelt sich teilweise in den nachfolgenden Kennzahlen wider.

Aufwendungen

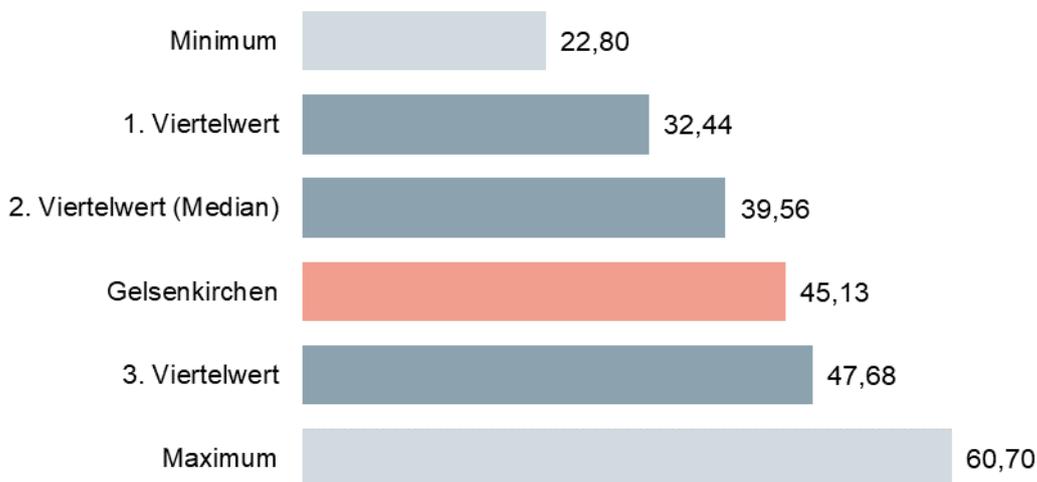
Die Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 29,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,20	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,12	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	6,70	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

In der einwohnerbezogenen Betrachtung positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen über dem Median. Die Personal- und Sachaufwendungen lagen 2017 und 2018 jeweils bei rund 2,4 bis 2,5 Mio. Euro. In Relation zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen ergibt sich folgendes Bild:

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,33	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung haben sich 2018 gegenüber dem Vorjahr merklich erhöht. Die Stadt Gelsenkirchen positioniert sich damit in beiden Jahren über dem Median der Vergleichskommunen.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen versendet bisher Vollstreckungsandrohungen, ohne hierfür Gebühren zu erheben.

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 Gelsenkirchen** kündigt Vollstreckungsmaßnahmen mit der „Vollstreckungsandrohung“ an. Aus der Vollstreckungsandrohung gehen konkrete Maßnahmen durch die entsprechende Sachbearbeiterin bzw. den entsprechenden Sachbearbeiter hervor. Zudem weist die Stadt darauf hin, dass sich die Kosten der Vollstreckung durch weitere Maßnahmen ebenfalls erhöhen und der Schuldner diese ebenfalls zu tragen hätte. Die einzelnen Forderungen, welche die Stadt im Verwaltungszwangsverfahren einzuziehen hat, listet sie ebenfalls auf. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme beziffert Gelsenkirchen auf rund 30 Prozent.

Eine Pfändungsgebühr erhebt die Stadt Gelsenkirchen an dieser Stelle noch nicht. Grund ist, dass die Stadt an dieser Stelle des Verfahrens in der Vollstreckungsandrohung die Innendienst-sachbearbeiterin bzw. den Innendienst-sachbearbeiter nennt. Insofern wird der Außendienst noch nicht tätig und eine Gebühr kann nicht erhoben werden. Aus Sicht der gpaNRW könnte die Stadt aber in Einzelfällen, in denen die Durchführung des Innendienstes nicht erfolgversprechend ist, stattdessen eine Vollstreckungsandrohung mit entsprechender Pfändungsgebühr über eine konkrete Außendienstmitarbeiterin bzw. einen konkreten Außendienstmitarbeiter versenden.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Gelsenkirchen

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	20.387	23.969
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	2.234	3.362
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	60.371	54.814
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	11.639	11.298
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	46.208	41.607
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	13.973	12.779
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	4.361	3.190

Wie bereits ausgeführt änderte die Stadt Gelsenkirchen im Jahr 2017 ihre Bearbeitung von Vollstreckungsfällen zum Innen- vor Außendienst. Zeitgleich zu dieser Umstellung hat die Stadt ihre Zwangsvollstreckungsfälle in ein neues ADV-Verfahren übernommen. Dies führte 2017 dazu, dass viele Fälle – die vorher als Aufträge bei den Außendienstmitarbeitern lagen – als Zugang 2017 in den Daten erscheinen. Diese waren jedoch bereits zu Jahresbeginn Vollstreckungsfälle. Eine andere Möglichkeit der Auswertung kann die Stadt für 2017 nicht anbieten. Insofern erklären sich die obigen Schwankungen insbesondere bei den im Jahresverlauf 2017 entstandenen eigenen neuen Vollstreckungsforderungen.

Bei Addition der im Jahr entstandenen Vollstreckungsforderungen auf den Bestand zum Jahresbeginn und gleichzeitiger Subtraktion der im Jahresverlauf abgewickelten Vollstreckungsforderungen ergeben sich Ungenauigkeiten zum Jahresbeginn des Folgejahres. Den Unterschiedsbetrag konnte die Stadt während der Prüfung nicht erklären. Sie hat aber zugesichert, die Programmierung ihrer Auswerteprogramme einer intensiven Prüfung zu unterziehen, um die Unstimmigkeiten in Zukunft ausschließen zu können. In den Vergleichskommunen haben wir teilweise ähnliche Differenzen, die sich nicht erklären lassen.

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.)

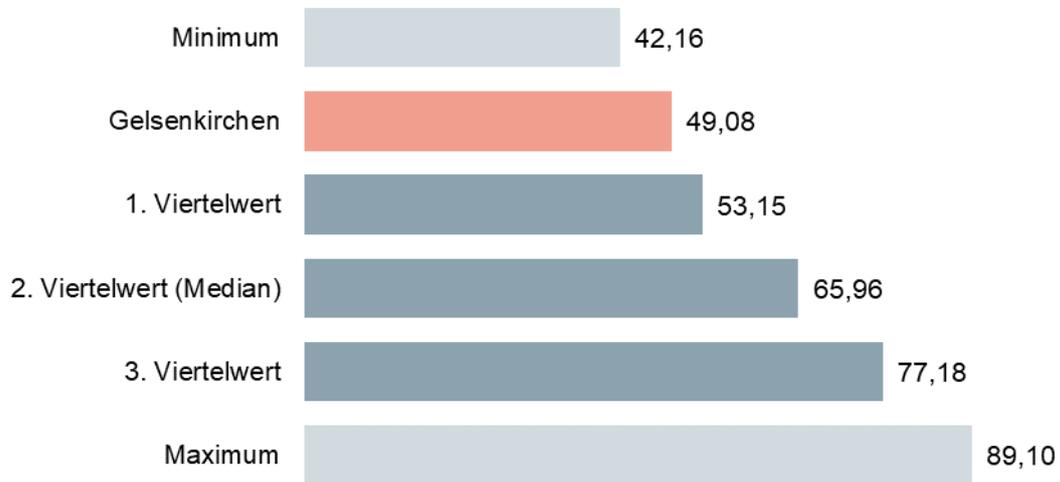
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.557.303	1.372.891
Summe Aufwendungen in Euro	2.738.232	2.797.474
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	56,87	49,08

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
56,87	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

In beiden Vergleichsjahren orientiert sich die Stadt Gelsenkirchen im niedrigsten Viertel der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen für die Vergabe von Leistungen (z.B. Einholen der Vermögensauskunft) liegen mit rund 330.000 Euro dreimal höher als die Erträge aus sonstigen Nebenforderungen (rund 96.500 Euro). Grundsätzlich sind alle Aufwendungen im Zusammenhang mit der Beitreibung von Forderungen dem Schuldner in Rechnung zu stellen. In Gelsenkirchen liegt die Differenz 2018 bei rund 235.000 Euro. Die Stadt begründet dies damit, dass Erträge aufgrund der Dauer der jeweiligen Verfahren oft erst in den Folgejahren vereinnahmt werden. Jedoch müssten sich die Erträge aus den Vorjahren dann auch in etwa dem Wert der neuen Aufwendungen anpassen. Einen Sonderfall im Jahr 2018 konnte die Stadt nicht benennen. Zudem müssen Anordnungen für Forderungen zum Soll gestellt werden, sobald der Anspruch darauf entstanden ist. Die gpaNRW geht davon aus, dass aufgrund der vorgelegten Zahlen in Gelsenkirchen nicht sichergestellt ist, dass Kostenvorschüsse (235.000 Euro) dem jeweiligen Schuldner gegenüber geltend gemacht werden. Dies spiegelt sich auch in der vorgenannten Kennzahl wider. In der nachfolgenden Tabelle wird deutlich, dass die Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle nur leicht über dem ersten Viertelwert liegen und somit zum niedrigen Aufwandsdeckungsgrad beitragen.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen 2018

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	329.572	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	40.893	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	12,41	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Nebenforderungen überdenken und Forderungen buchen, sobald sie entstehen.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Gelsenkirchen hat im Jahr 2017 ca. sieben Prozent und 2018 ca. sechs Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2018



Diese Positionierung zeigt, dass die Stadt Gelsenkirchen versucht, die eigenen Forderungen zunächst selbst einzutreiben. Erst danach versendet die Stadt ein Amtshilfeersuchen. Den Anteil könnte die Stadt Gelsenkirchen weiter verringern, wenn sie den Schuldnern die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis androht (siehe auch „Ordnungsmäßigkeit“) oder zusätzlich die Möglichkeit des Telefoninkassos nutzt (siehe auch „Organisation“).

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

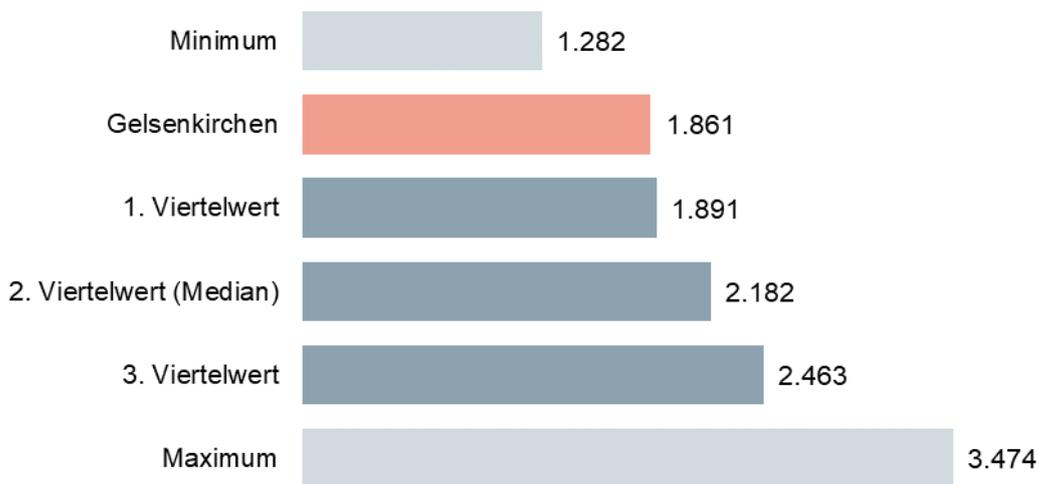
Trotz nur unterdurchschnittlichen Leistungswerten verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen im Bereich der Vollstreckung niedrige Rückstände.

Der Deckungsgrad 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 Gelsenkirchen

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.060	1.861
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	774	935
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.464	2.263

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 Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.060	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Der nachfolgende Kennzahlenvergleich zeigt, dass alle kreisfreien Städte eine höhere Erfolgsquote aufweisen als Gelsenkirchen. Von den 41.607 abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen (2017: 46.208) konnte Gelsenkirchen lediglich 18.107 Vollstreckungsforderungen (2017: 15.657) erfolgreich abwickeln.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

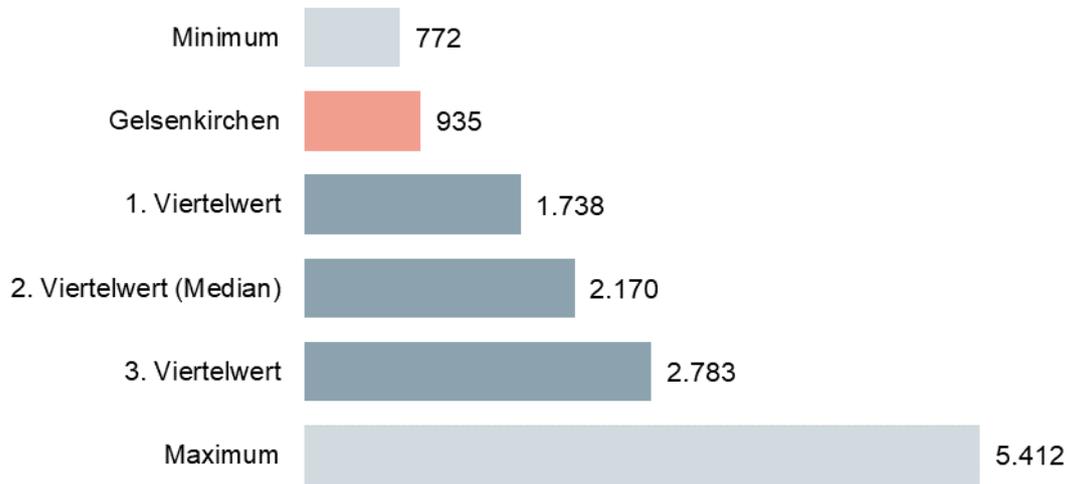
Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	33,88	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	43,52	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Die Stadt Gelsenkirchen

sieht hier insbesondere Probleme in der Zahlungsmoral aufgrund der Sozialstruktur. Zudem stuft die Stadt diejenigen Fälle, in denen die Hauptforderung erfüllt wird, die Nebenforderung aber nicht beglichen werden muss, als nicht erfolgreich abgeschlossene Fälle ein. Zudem sieht die Stadt hier Probleme, die sich aus den Beiträgen für Tageseinrichtungen für Kinder ergeben. Die Stadt stellt in diesem Bereich eine Gebührenforderung auf Grundlage einer Schätzung aus, sofern Eltern keine Einkommenserklärung abgeben. Erst wenn dann Handlungsdruck durch die Vollstreckung entsteht, teilen diese häufig ihre fehlende Beitragspflicht als Folge von Sozialleistungsbezug mit. Ähnlich ist es bei der Hundesteuer. Diese Fälle sind in der obigen Erfolgsquote „ohne Vollstreckungserfolg“ enthalten. Perspektivisch wird die Stadt jährlich den neuen Bewilligungsbescheid anfordern, um das Verfahren zu optimieren.

Neben den abgewickelten Vollstreckungsforderungen gibt die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Erkenntnisse über die Rückstände in diesem Aufgabenfeld.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

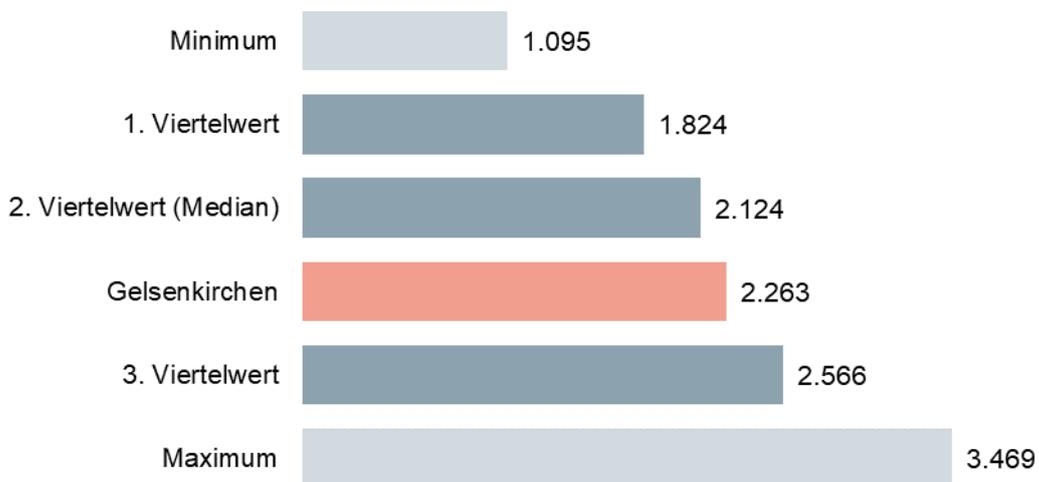
2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
774 ³	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Hier hat die Stadt Gelsenkirchen weniger Rückstände als die meisten Vergleichskommunen. Dies kann mit der überdurchschnittlichen einwohnerbezogenen Personalausstattung zusammenhängen. Eine überdurchschnittliche Arbeitsleistung lässt sich aus der Leistungskennzahl („Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“) nicht ableiten.

³ Beeinflusst durch Umstellung in neues ADV-Verfahren

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Gelsenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.464	1.110	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sind im Vergleich zum Jahr 2017 um rund acht Prozent zurückgegangen. Dies ist jedoch noch das Ergebnis aus der Umstellung des ADV-Verfahrens, sodass sich hieraus kein Trend begründen lässt. Vielmehr ist abzuwarten, wie sich die Fallzahlen in den nächsten Jahren entwickeln. Da aber deutlich mehr Fälle je Vollzeit-Stelle neu hinzukommen als abgewickelt werden, könnten die Rückstände perspektivisch steigen.

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 Verwaltungsverfahrensgesetz 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 erfolgreich 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 Gelsenkirchen** 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	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1.1	Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt Gelsenkirchen die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen und auch Wechselgelder und Handvorschüsse mit Bestand zum 01. Januar des laufenden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.
		E1.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Ausdrücke der Girokontoauszüge auf das notwendige Maß beschränken. Perspektivisch sollte sie das Verfahren vollständig digitalisiert durchlaufen.
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Niederschlagungslisten, den schriftlichen Regelungen bei privatrechtlichen Forderungen und der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis.	E2.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Niederschlagungslisten zentral führen, damit eine einheitliche Einhaltung der Fristen gewährleistet ist.
		E2.2	Die Stadt sollte die Zuständigkeit der Abteilung Vollstreckung auch bei privatrechtlichen Forderungen in einer Dienstanweisung regeln.
		E2.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig zusätzlich die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen den Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen einen vergleichsweise niedrigen Erfüllungsgrad. Es bestehen noch in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten. Teilweise befinden sich diese bereits in der Planung bzw. Umsetzung.	E3.1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Mahnsperren schriftlich regeln. Auf die Einrichtung von Dauermahnsperren sollte sie – insbesondere in den Fachdienststellen – verzichten.
		E3.2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte, soweit möglich, in der Beitreibung von Forderungen auch ein Telefoninkasso einsetzen.
		E3.3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zurückgreifen kann.

	Feststellung		Empfehlung
		E3.4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, zentralisieren. Die Stellenanteile sollte die Stadt hierzu entsprechend umverteilen.
F4	Die Stadt Gelsenkirchen hat bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet bisher nicht statt.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte sich am Erlass des MHKBG NRW vom 28. Juni 2019 orientieren und in bedeutsamen Produkten Ziele und Kennzahlen implementieren. Die Erreichung der Ziele sollte durch die Kennzahlen messbar sein. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen.
F5	Im Bereich der Digitalisierung ist die Stadt Gelsenkirchen deutlich besser aufgestellt als viele Vergleichskommunen. Durch den elektronischen Rechnungsworkflow erzielt sie Synergieeffekte.		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Gelsenkirchen hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.		
F2	Die hohen Aufwendungen je Einzahlung in Gelsenkirchen sind durch den Minimalwert in der Leistungskennzahl begründet. Alle Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.		
F3	Durch entsprechende Maßnahmen hat Gelsenkirchen den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten 2018 im Vergleich zum Vorjahr in Teilbereichen deutlich erhöht. Dennoch liefern die Vergleichskommunen teilweise deutlich bessere Ergebnisse. Der weitere Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen bleibt abzuwarten.	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen, durch entsprechende Maßnahmen den niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten an den Forderungsarten weiter zu erhöhen.
F4	Ein niedriger Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich in der Gesamtbetrachtung belastend für die Zahlungsabwicklung aus.	E4	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Rücklastschriften analysieren. Mit der daraus gewonnenen Erkenntnis sollte die Stadt den Anteil der Rücklastschriften an den Lastschriften reduzieren.
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat im Vergleich viele ungeklärte Einzahlungen. Ungeklärte Einzahlungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden, da die nachträgliche Zuordnung zusätzlichen Aufwand verursacht.	E5	Die Stadt Gelsenkirchen sollte künftig das Alter ungeklärter Einzahlungen und in diesem Zusammenhang auffällige Fachbereiche im Blick halten, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Vollstreckung der Stadt Gelsenkirchen erreicht einen interkommunal niedrigen Aufwandsdeckungsgrad. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sind höher als in den meisten Vergleichskommunen.		
F2	Die Stadt Gelsenkirchen versendet bisher Vollstreckungsandrohungen, ohne hierfür Gebühren zu erheben.	E2	Die Stadt Gelsenkirchen sollte den Umgang mit Nebenforderungen überdenken und Forderungen buchen, sobald sie entstehen.
F3	Trotz nur unterdurchschnittlichen Leistungswerten verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen im Bereich der Vollstreckung niedrige Rückstände.		

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	Ja, DA zur Sicherung der Liquidität vom 21.02.2014
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA für die Neuaufnahme und Umschuldung von Investitionskrediten
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja. DA FiBu Nr. 12
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA über Stundung, Niederschlagung und Erlass vom 27.12.2001
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen könnte bei dezentraler Niederschlagung nicht gewährleistet sein.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Ja. Zuständigkeit der Vollstreckung für die Einleitung der Zwangsvollstreckung für die privatrechtlichen Forderungen ist nicht geregelt.
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
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA Fibu Ziff. 15 Abs. 2
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja. DA für die Verwaltung von Handvorschüssen und Einnahmekassen vom 06.12.2012

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, DA Fibu Ziff. 18
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Keine Karten im Einsatz
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, DA FiBu Ziff. 3.3
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, DA Fibu Ziff. 19
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, DA Fibu Ziff. 20 und DA über die Verwaltung von Wertgegenständen Ziff. 20.1
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA für die Abgabe von Unterlagen an das Stadtarchiv vom 04.10.2012
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	nicht erfüllt	0	1	0	3	Es finden keine Eintragungen statt.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, DA für die Debitorenbuchhaltung
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				79	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				91		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
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	Ja
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Mahnsperren werden gesetzt, es gibt aber keine schriftliche Regelung.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Innendienst vor Außendienst
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	Vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	nicht erfüllt	0	3	0	9	Nein. Hinzu kommt, dass die Stadt trotz externer Vermögensauskunft noch nacherheben muss.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	nicht erfüllt	0	2	0	6	Nein. Es ist auch keine Beteiligung der Zahlungsabwicklung vorgesehen.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA Stundung, Niederschlagung und Erlass, Ziff. 4
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja
	Punktzahl Organisation				55	72	

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
	Erfüllungsgrad Organisation in Prozent				76		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
44	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	nicht erfüllt	0	2	0	6	Derzeit keine Ziele und Kennzahlen
45	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	nicht erfüllt	0	2	0	6	Derzeit keine Ziele und Kennzahlen
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				0	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent				0		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				134	171	
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent				78		

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:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	ja
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	ja
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	ja
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	ja
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	1	1	ja
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					ca. 8.000 von 80.000
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					keine Spezifizierung erkennbar
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					keine
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 elektronische 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 Vollstreckungsakte.	nein	0	2	0	2	Nein

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrücke wird weitest gehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	Derzeit Notebooks
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Nur vom Beitragsservice an Gelsenkirchen
	Punktzahl Digitalisierung				13	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				76		

→ 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