

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Duisburg im Jahr
2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Duis-
burg im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Duisburg	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Feststellungen und Empfehlungen 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 Duisburg**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt ist überschuldet und wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet bleiben. Dies hat zur Folge, dass sie ihren Haushaltssanierungsplan auch in den kommenden Jahren fortschreiben und weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen muss.

Positiv ist, dass es der Stadt Duisburg in den letzten Jahren gelungen ist, ihre **Haushaltsdefizite zu reduzieren**. Einen Jahresüberschuss ohne die Konsolidierungshilfe des Landes erzielte sie erstmals im Jahr 2018. Darüber hinaus plant sie in den Folgejahren bis 2022 mit positiven Jahresergebnissen. Risiken bei bedeutsamen und konjunkturabhängigen Positionen begegnet sie mit einer vorsichtigen Planung.

Dennoch sieht die gpaNRW Handlungsbedarf für die Stadt Duisburg darin, die guten Ergebnisse zu verstetigen. Nur über regelmäßige Überschüsse kann Duisburg die Überschuldung beenden. Nur aus Überschüssen ergeben sich finanzielle Handlungsspielräume. Diese benötigt die Stadt, um den **hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung** zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie außerdem, um notwendige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur finanzieren zu können.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Duisburg liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der Rat notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und des Haushaltskonsolidierungsplans in Gefahr geraten.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** des Haushaltssanierungsplans der Stadt Duisburg **zeigen Wirkung**. Hierüber konnte sie insbesondere Aufwandssteigerungen in den Jahren bis 2015 kompensieren. In den Folgejahren überlagern verschiedene Effekte die Wirkungen der Sanierungsmaßnahmen. Eigene Anstrengungen der Stadt und ihrer Beteiligungen sind 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.

Mit Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt restriktiv um. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt soweit möglich korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt allerdings nur zu einem geringen Teil aus.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. So wird der Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ bislang nicht regelmäßig kalkuliert und keine Kostendeckung erreicht. Im Zusammenhang mit der neuen Satzung ab November 2018 soll hier eine jährliche Gebührenkalkulation vorgenommen werden. Ansonsten nutzt die Stadt Duisburg die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bei den Gebühren weitgehend aus. Die Wirtschaftsbetriebe Duisburg – Anstalt öffentlichen Rechts (WBD AöR) – könnten, je nach Ergebnisentwicklung, in den kommenden Jahren allerdings ihre jährliche Ausschüttung an den Kernhaushalt erhöhen. Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind hoch. Die Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben sieht die gpaNRW derzeit nicht. Die derzeit positive Einnahmesituation sollte die Stadt nutzen, um Investitionen nicht ausschließlich über Kredite finanzieren zu müssen.

Die **Zahlungsabwicklung** i. e. S. der Stadt Duisburg erledigt ihre Aufgaben mit durchschnittlichem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Auch sollten die Niederschlagungen in der Zahlungsabwicklung zentralisiert werden. Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sollten definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden. Auch die **Vollstreckung** der Stadt Duisburg erledigt ihre Aufgaben mit unterdurchschnittlichem personellen Einsatz sehr erfolgreich. Durch personelle Ausfälle ist ein sehr hoher Rückstand entstanden, der durch inzwischen erfolgte organisatorische Änderungen abgearbeitet werden soll. Dazu ist auch zusätzliches Personal erforderlich. Zunächst sollte jedoch der Forderungsbestand analysiert werden. Nicht einbringliche Forderungen verfälschen das Bild, sie sollten niedergeschlagen werden. Erst dann kann der weitergehende Personalbedarf ermittelt werden. Daneben sollte die Stadt Duisburg die Abnahme der Vermögensauskunft mit den eigenen Vollziehungskräften wahrnehmen.

Mit Blick auf die Aufwendungen ist festzustellen, dass die Transferaufwendungen im Bereich der **erzieherischen Hilfen** den Haushalt stark belasten. Die Stadt Duisburg ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen mit hoher Kinderarmut, hoher Jugendarbeitslosigkeit, niedriger Kaufkraft und hoher Migration aus den Südosteuropäischen Ländern stark belastet. In Verbindung mit einem hohen Jugendquotienten spiegelt sich die Belastung in den auf die Einwohner bis unter 21 Jahre bezogenen Kennzahlen wider. Zum Fehlbetrag und zu den Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre bildet die Stadt Duisburg unter den Vergleichskommunen überdurchschnittliche Ergebnisse ab. Gleichzeitig gelingt es, die Aufwendungen je Hilfefall im Durchschnitt der Vergleichskommunen zu halten. Ursächlich für den überdurchschnittlichen

Fehlbetrag sieht die gpaNRW vor allem die hohe Falldichte mit im Zeitverlauf steigenden Fallzahlen. Sie zieht sich durch fast alle Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII und bildet unter den Vergleichskommunen den zweithöchsten Wert ab. Ein Steuerungsdefizit ist nicht erkennbar, wenngleich punktuelle Verbesserungen möglich sind.

Wichtige Themenfelder für die Stadt Duisburg sind das Finanz- und Fachcontrolling sowie die Personalsituation im Jugendamt. Der Neuaufbau des Finanz- und Fachcontrolling schreitet nach der Besetzung der Stellen im ersten Halbjahr 2019 voran. Eine Zielerreichungsmessung, Abweichungsanalyse und ein Berichtswesen befinden sich im Aufbau. Weitere personelle Maßnahmen im Bereich Entgeltverhandlungen, Fachgebietsleitung ASD und HzE-Koordination sind beschlossen und zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung teilweise umgesetzt.

Die Stadt Duisburg hat weitere Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Personalsituation zu verbessern. Eine Personalbemessung für den ASD befindet sich in der Vorbereitung und wird in Kürze extern vergeben. Aktuell ist im ASD die Einrichtung von sechs Springerstellen beschlossen und eine Arbeitsgruppe zur Personalgewinnung/Personalbindung ins Leben gerufen worden. Erste personelle Grundlagen für Verbesserungen in der Steuerung sind damit angestoßen worden. Es bedarf jedoch einer weiteren zügigen Umsetzung der erarbeiteten Stärkungspaktsmaßnahmen, um die empfohlenen Ziele zu erreichen.

Auch die **Hilfe zur Pflege** hat in Duisburg eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohn-geld betragen zusammen mehr als 60 Mio. Euro pro Jahr. Die sozioökonomischen Bedingungen belasten Duisburg auch hier. Unter anderem ist das geringere Einkommensniveau ursächlich für die Höhe der ergänzenden Hilfen. Daneben sind Menschen, die in Duisburg Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, häufiger innerhalb einer Einrichtung untergebracht als im landesweiten Durchschnitt. Die Sachbearbeitung der Hilfestellung und Unterhaltsheranziehung kann in Duisburg durch besseren und verstärkten IT-Einsatz unterstützt werden. Zudem belasten unbesetzte Stellen und lange Wiederbesetzungsverfahren das verbleibende Personal. Überlastungen können eine kontinuierliche und rechtmäßige Aufgabenerledigung gefährden und zu langen Bearbeitungszeiten oder sogar finanzwirksamen Fehlern führen.

Die individuelle Hilfestellung und städtische Pflegeberatung ist in Duisburg gut entwickelt. Eigene Pflegefachkräfte gewährleisten im Zusammenspiel mit den 23 Begegnungs- und Beratungszentren (BBZ) und anderen Akteuren die individuelle Unterstützung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Prüfung ihrer jeweiligen Situation. Die entsprechenden Statistiken belegen die Erfolge der städtischen Bemühungen, Heimaufnahmen zu verhindern oder gar Rückführungen in die eigene Wohnung zu ermöglichen. Die Stadt Duisburg nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Auf ein verbindliches Pflegeplanung wird in Duisburg allerdings noch verzichtet. Schon seit Jahren ist die Verwaltung jedoch mit allen Akteuren im Gespräch, betreibt nachhaltige Netzwerkarbeit und fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung.

In Konsequenz der hohen SGB II-Quote, einer beträchtlichen Anzahl von Menschen ohne Schulabschluss und einer niedrigen Kaufkraft gibt es in Duisburg zudem eine hohe finanzielle Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft** und Heizung mit über 175 Mio. Euro im Vergleichsjahr 2017. Die Stadt setzt dieser Belastung ein gut entwickeltes Fach- und Finanzcontrolling entgegen. Die Überwachung der Leistungserbringung und die finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Duisburg werden engmaschig überwacht. Bei der Steuerung der Leistungsgewährung verfügt die Stadt Duisburg über ein schlüssiges Konzept,

nach dem Richtwerte für die Bruttokaltmiete festgelegt sind. Die sozialgerichtliche Produkttheorie wird eingehalten.

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen, so auch Duisburg. Während viele Städte insbesondere einen signifikanten Nachholbedarf in Bezug auf ihre **Verkehrsflächen** haben, ist ein solches Risiko aktuell hier nicht zu erkennen. Mit der durchgeführten Zustandserfassung hat die Stadt eine aktuelle Datenlage ihrer Straßen. Danach befindet sich der Großteil der Straßen in einem guten bis mittleren Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Straßen. Allerdings liegen sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Reinvestitionen zum Teil deutlich unter dem Richtwert¹ von 1,30 Euro je m² bzw. 100 Prozent. Insbesondere hierauf sollte die Stadt Duisburg ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Duisburg haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die Stadt hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Mit der Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen hat sie bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf den Kernbereich der Friedhöfe, um die Außenflächen zu reduzieren. Aktuell erstellt sie auf Grundlage von Friedhofsentwicklungsplänen, in denen Entwicklungsflächen dargestellt werden, ein neues Friedhofskonzept. Dennoch ist auch der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen in Duisburg deutlich zu erkennen. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen hat sich spürbar verringert. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen hat sich die Anzahl in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Duisburg rund zwei Drittel als Urnenbestattung durchgeführt. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge. Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Kosten führen, mit dem Ziel, Gebührenerlöse und Kosten ausgeglichen darzustellen.

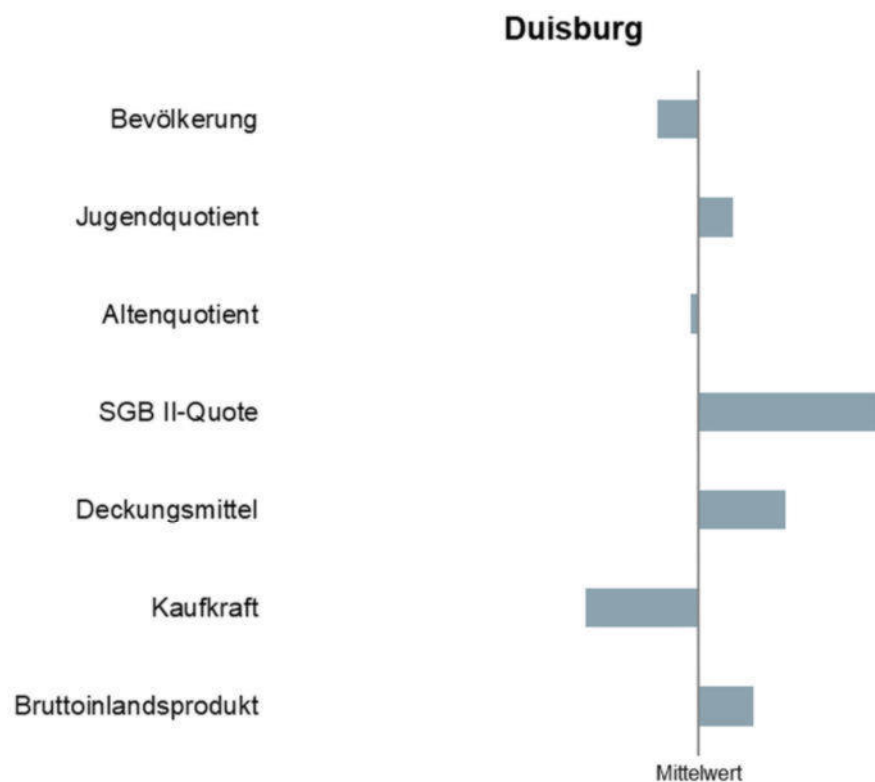
Die **Bauaufsicht** der Stadt Duisburg verfügt über effiziente Prozessabläufe. Diese werden kontinuierlich hinterfragt und verbessert. Inwieweit sich das in Leistungskennzahlen widerspiegelt, kann nicht dargestellt werden. Die Mitarbeitenden bearbeiten sowohl Baugenehmigungen als auch förmliche Bauvoranfragen und übernehmen Baukontrollen. Eine Abgrenzung der jeweiligen Aufgabenbereiche nach der Definition der gpaNRW konnte die Stadt nicht vornehmen. Im Vergleichsjahr 2018 verzeichnet Duisburg minimale Gesamtlaufzeiten bei den vereinfachten und unterdurchschnittliche bei den normalen Genehmigungsverfahren. In 2017 liegen die Gesamtlaufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren nahe dem Mittelwert. Die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist wird in Duisburg immer eingehalten. Die Effizienz der Prozessabläufe zeigt sich auch im Standard der Automatisierung. Duisburg hat das Verfahren vollständig EDV-begleitet unterstützt. So finden sich beispielsweise für alle Teilaufgaben bei der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen, aber auch für Kontrolltätigkeiten Checklisten in ihrer Software.

¹ Richtwert basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019).

➔ Ausgangslage der Stadt Duisburg

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Duisburg. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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.



Duisburg ist bezogen auf die Bevölkerungszahl mit rund 498.000 Einwohnern eine der einwohnerstärksten kreisfreien Städte in NRW. Die bis 2014 rückläufige Einwohnerzahl ist zwar durch die Flüchtlingsentwicklung in den letzten Jahren leicht angestiegen. Die Prognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft aber von einem weiteren Bevölkerungsrückgang aus. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl demnach auf rund 474.000 absinken.

In dem (nur) überdurchschnittlichen Jugendquotienten und dem leicht unterdurchschnittlichen Seniorenanteil zeigen sich bereits die Auswirkungen der demografischen Entwicklung.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Sehr auffällig ist in Duisburg die SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist lediglich in drei anderen kreisfreien Städten in NRW höher. Durch die hohe Arbeitslosenquote haben die Duisburger zudem die zweitniedrigste Kaufkraft aller Vergleichsstädte. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft ist somit als gering einzustufen.

Das Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) gibt einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune. Hier weist Duisburg allerdings einen (sehr) positiven Wert aus und erreicht „Platz 6“ aller kreisfreien Städte. Dies wirkt sich auch auf die Höhe der Gewerbesteuererträge und damit die Deckungsmittel im kommunalen Haushalt aus. Letztere setzen sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammen. Sie sind damit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Bei den Deckungsmitteln bildet Duisburg ebenfalls einen guten, überdurchschnittlichen Wert im Vergleich ab.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stadt Duisburg bei den Strukturmerkmalen überwiegend ungünstige Ausprägungen aufweist. Die Rahmenbedingungen wirken sich somit eher belastend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Übergreifend ist festzustellen, dass viele Feststellungen im Bericht von der Stadt als zutreffend bewertet worden sind, aus diesen jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten waren. Dies hat die Stadt festgestellt und schriftlich dokumentiert.

Daneben wurden zahlreiche Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen und in den Folgejahren teilweise oder auch vollständig umgesetzt. So hat die Stadt Duisburg mehrere Organisationsuntersuchungen durchgeführt, beispielsweise in den Bürger-Service-Stationen, im Standesamt und in der KfZ-Zulassungsbehörde.

Daneben sind auf Basis der Empfehlungen verschiedenste Prozesse in Gang gesetzt worden, die langfristig angelegt sind und sich in der Umsetzungsphase befinden. Insbesondere in den Bereichen Jugend sowie Soziales sind Maßnahmen zum Teil mit externer Unterstützung ange laufen, die sich intensiv mit organisatorischen Fragestellungen sowie der Personalbemessung und –ausstattung befassen.

Intensiv haben sich die einzelnen Fachämter im Nachgang zur Prüfung die Stadt auch mit den Empfehlungen der gpaNRW zu den Themen Schulen, Verkehrsflächen, Grünflächen und Informationstechnik auseinandergesetzt. Maßnahmen sind initiiert worden oder befinden sich noch auf der Arbeitsagenda.

→ 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 Duisburg 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

³ Für 2017: KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“,
für 2018: KGSt-Bericht Nr. 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)“.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Duisburg haben wir im Zeitraum von September 2018 bis November 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Duisburg das Jahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2017 vorgenommen. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018.

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	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Zahlungsabwicklung	Christina Hasse
Hilfe zur Erziehung	Hans-Peter Heis
Hilfe zur Pflege	Heiko Pereira Wolf
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk
Bauaufsicht	Christina Hasse

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

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Herne, den 14.01.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Duisburg unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist seit dem Jahr 2012 verpflichtet, am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilzunehmen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Duisburg erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	In den letzten zehn Jahren konnte die Stadt Duisburg ihre Jahresergebnisse sukzessive verbessern. Im Jahresabschluss 2015 konnte sie erstmals seit vielen Jahren wieder einen Überschuss ausweisen. Einen Jahresüberschuss ohne die Konsolidierungshilfe des Landes erzielte Duisburg erstmals im Jahr 2018. Dennoch war die Ergebnisrechnung auch 2018 noch immer strukturell defizitär.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Duisburg plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von drei Mio. Euro. Die Planung der Stadt ist eher vorsichtig. Sie hat insbesondere bei den konjunkturabhängigen und schwankungsanfälligen Steuerarten sowie bei den Schlüsselzuweisungen Risiken berücksichtigt. Auf der Aufwandsseite halten sich Chancen und Risiken die Waage.
Eigenkapital	
F5	Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2010 hat die Stadt Duisburg ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.
F6	Die Stadt Duisburg wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.
Schulden und Vermögen	
F7	Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Duisburg sind hoch. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten im Kernhaushalt der Stadt. Positiv ist, dass es der Stadt jedoch gelingt, ihre Gesamtverbindlichkeiten und insbesondere ihre Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zu verringern. Die Stadt plant, die Kredite auch in den kommenden Jahren zu reduzieren. Hohe Gewerbesteuerückzahlungen könnten dem jedoch entgegenstehen.
F8	Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastruktur- und Gebäudevermögen. Da die Stadt Duisburg Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionszahlungen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Duisburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist aufstellen.		
F2	Den Entscheidungsträgern der Stadtverwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft der Stadt Duisburg vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.		
F3	Die Haushaltssanierungsmaßnahmen der Stadt Duisburg zeigen Wirkung. Den kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen kann sie hierüber dennoch nur zum Teil kompensieren. Mit der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplan und dem Haushalt 2019 setzt die Stadt ihren Sanierungskurs fort. Zwar profitieren hiervon die künftigen Jahresergebnisse. Die geplanten Überschüsse kann die Stadt Duisburg jedoch nur erzielen, wenn sich die Erträge der Gewerbesteuer und des kommunalen Finanzausgleichs wie von ihr geplant entwickeln.	E3	Die Stadt sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit die Ertragssituation der Stadt, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Aufwandsermächtigungen, die die Stadt Duisburg nicht in Anspruch genommen hat, überträgt sie nicht. Sie veranschlagt Aufwendungen für jedes Haushaltsjahr neu. Auszahlungsermächtigungen überträgt sie zudem nur in geringem Umfang. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Duisburg erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.	E1	Die WBD AöR sollte, soweit es betriebswirtschaftlich angemessen ist, in den kommenden Jahren ihre Ausschüttung an den Kernhaushalt erhöhen.
F2	Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.		

Feststellung		Empfehlung	
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Duisburg ein mittleres Ergebnis.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg einen unter dem Durchschnitt liegenden Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2.1	In der neuen DA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27 Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.
		E2.2	Die Stadt Duisburg sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.
		E2.3	Es sollte geregelt werden, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.
		E2.4	Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte in der DA FiBu ergänzt werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3	Die Vollstreckung der Stadt Duisburg sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg das gleiche Ergebnis wie die Hälfte der Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Duisburg sollte Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüfen.
F5	Positiv wird festgestellt, dass Ziele und Kennzahlen der Stadt Duisburg als Steuerungsgrundlage dienen.		
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Duisburg einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Duisburg sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Geschäftskonten bei den Geldinstituten sollte reduziert werden.
F2	Die Stadt Duisburg hat leicht überdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen unterdurchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten....		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Duisburg hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner weniger durchschnittlich viel Personal in der Zahlungsabwicklung wie die Vergleichskommunen.		
F4	Duisburg gehört zu den kreisfreien Städten mit unterdurchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Duisburg weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E5	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte weiter erhöht werden.
F6	Die Stadt Duisburg weist 2018 im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E6	Die Stadt Duisburg sollte die Rücklastschriften analysieren und dann gezielt die Quote reduzieren.
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Duisburg hat Maßnahmen ergriffen, diese Kennzahl weiter zu verringern.		
F8	Die Stadt Duisburg versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.	E8	Um die Erfolgsquote der Mahnläufe regelmäßig prüfen zu können, sollten Auswertungen auf Vertragskontenebene erfolgen. Anschließend kann untersucht werden, ob die Mahnläufe in der zeitlichen Abfolge optimiert werden können.
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Duisburg hat interkommunal geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.		
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Duisburg weniger Personal eingesetzt, als das in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.		
F3	Die Stadt Duisburg versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden erhoben.	E3	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F4	Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen einen hohen Bestand an Forderungen, der kurz- bis mittelfristig kaum abgearbeitet werden kann.	E4.1	Der Forderungsbestand sollte um die nicht einbringlichen Forderungen reduziert werden.
		E4.2	Der Personalbedarf sollte anhand der verbleibenden Forderungen ermittelt werden.
F5	Die Stadt Duisburg erledigt auch die Vollstreckung für den Wirtschaftsbetrieb Duisburg WBD. Sie erhält dafür eine auskömmliche Vergütung.		
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Duisburg ist durch soziostrukturelle Rahmenbedingungen besonders stark belastet. Das Jugendamt richtet die Beratungs- und Unterstützungsangebote an den Ortsteilen und Sozialräumen mit ihren unterschiedlichen innerstädtischen sozioökonomischen Strukturen und Belastungsfaktoren aus.	E1	
F2	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten gemeinsamen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung ist nicht vorhanden. Das Jugendamt ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Förderkonzept „Soziale Stadt“ eingebunden.	E2	
F3	Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen hat das Jugendamt mit Unterstützung externer Beratungsleistungen ein Maßnahmenbündel mit Zielformulierungen zu den Fach- und Finanzzielen erarbeitet.	E3	Die gpaNRW empfiehlt, die in den Beratungen erarbeiteten Maßnahmen möglichst zeitnah umzusetzen, um die formulierten Ziele perspektivisch mittelfristig zu erreichen.
F4	Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist ein internes Kontrollsystem installiert.	E4	
F5	Für die Fachkräfte des ASD und der WJH sind verbindliche Prozesskontrollen eingeführt.	E5	
F6	Das Finanzcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendige personelle Ausstattung ist inzwischen geschaffen worden. Eine Fach- und Auswertungssoftware ist vorhanden.	E6	Der begonnene Aufbau des Finanzcontrollings sollte konsequent fortgesetzt werden, um die Transparenz der Datenlage stetig weiter zu verbessern und die geplante Einführung eines abgestuften Berichtswesens für die verschiedenen Steuerungsebenen zu unterstützen. Zur Verbesserung der Datenlage sollte eine Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachsoftware geschaffen werden.
F7	Das Fachcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendigen personellen Voraussetzungen sind zwischenzeitlich geschaffen worden. Die enge Abstimmung zwischen Fach- und Finanzcontrolling wird von der gpaNRW positiv bewertet.	E7	
F8	Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Duisburg sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt.	E8	
F9	Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Verfahrensanweisungen des Jugendamtes der Stadt Duisburg enthalten.	E9	Die Stadt Duisburg sollte die Prozessbeschreibungen in den Dienstsanweisungen mit Ablaufdiagrammen ergänzen, um die Abfolge der Verfahrensschritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen sowie die zu beachtenden Fristen und Bearbeitungszeiten transparent zu machen.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im Fachdienst ASD und Teilen der Spezialdienste sowie in der WJH eine vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle. Diese führt auf Dauer zu einer Überlastung mit der Folge qualitativer Defizite in der Fallbearbeitung.	E10	
F11	Eine aktuelle formalisierte Personalbedarfsplanung ist nicht vorhanden. Die Personalsituation ist durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. Die in Vorbereitung befindliche Personalbemessung sieht die gpaNRW als einen wichtigen Grundstein für eine zukünftige Personalbedarfsplanung an.	E11	
F12	Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Personalgewinnung/Personalbindung sowie die Einrichtung von sechs Springerstellen wird positiv bewertet.	E12	Um die Arbeitssituation der Mitarbeiter im ASD einschließlich der Spezialdienste sowie in der WJH zu verbessern wird empfohlen, die Stellenausstattung zu überprüfen und die Aufgabenbereiche personell angemessen auszustatten. Die in Vorbereitung befindliche Vergabe der Organisationsuntersuchung / Personalbemessung sollte möglichst zeitnah umgesetzt werden.
F13	Die Fallsteuerung bedarf punktuell einer Optimierung. Ein schriftliches Präventionskonzept, ein Anbieterverzeichnis der Leistungserbringer und ein Rückführungskonzept sind nicht vorhanden. Die hohe Fluktuation unter den ASD-Fachkräften führt zu einem Verlust von Kenntnis und Vernetzung im Sozialraum.	E13.1	Die Stadt Duisburg sollte die präventiven und niedrigschwelligen Angebote in einem Präventionskonzept zusammenführen, um die vielfältigen sozialräumlichen Ressourcen transparent und damit leichter zugänglich zu machen.
		E13.2	Die vorhandenen Informationen im Fachverfahren Gedok sollten genutzt werden, um perspektivisch ein Anbieterverzeichnis mit Leistungserbringern der HzE zur Unterstützung der ASD-Fachkräfte bei der Auswahl geeigneter und wirtschaftlicher Leistungsanbieter zur Verfügung zu stellen.
		E13.3	Die Stadt Duisburg sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in der Dienstweisung zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.
F14	Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung des interkommunalen Vergleiches einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.	E14	
F15	Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner zeigen im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.	E15	
F16	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall zeigen im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Kosten je Hilfefall.	E16	

Feststellung		Empfehlung	
F17	Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil ambulanter Hilfen im Vergleich der kreisfreien Städte im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Der Anteil stagniert seit Jahren.	E17	
F18	Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil der Vollzeitpflegefälle im Verhältnis zu den stationären Hilfen gesamt im leicht unterdurchschnittlichen Bereich der kreisfreien Städte.	E18	
F19	Die Stadt Duisburg weist bezogen auf die Jugendeinwohner unter den kreisfreien Städten eine weit überdurchschnittliche Falldichte auf. Im Zeitreihenvergleich zeigt die Falldichte eine ansteigende Tendenz.	E19	
F20	Die Stadt Duisburg setzt flexible ambulante Hilfen ein, wenn eine notwendige Hilfe und geeignete Hilfe mit anderen ambulanten Hilfen nicht erbracht werden kann. Die flexiblen ambulanten Hilfen sind durch hohe Fallkosten geprägt. Die Falldichte, die Anzahl der Hilfefälle und die absoluten Aufwendungen für die flexiblen ambulanten Hilfen sind seit Jahren rückläufig, während die Fallkosten im Zeitvergleich bis auf das Jahr 2017 konstant verlaufen.	E20	Die Stadt Duisburg sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden zu den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Laufzeiten und hohen Kosten je Hilfefall transparent zu machen.
F21	Die Sozialpädagogischen Familienhilfen sind durch niedrige Fallkosten geprägt. Die Anzahl der Hilfefälle und die Falldichte sowie die Aufwendungen für SPFH steigen seit Jahren deutlich an.	E21	
F22	Die Leistungen für die Vollzeitpflegepflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer überdurchschnittlichen Falldichte geprägt.	E22	Die Stadt Duisburg sollte untersuchen, worauf die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Hilfen in Vollzeitpflege zurückzuführen sind.
F23	Der Pflegekinderdienst betreut nur den kleineren Anteil der Vollzeitpflegefälle. Die Gewinnung neuer Pflegestellen ist nach Angaben des Jugendamtes äußerst schwierig und muss durch Vermittlung in auswärtige Pflegestellen aufgefangen werden. Immer mehr Kinder bedürfen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen, die vor Ort nicht vorhanden sind. Eine Familiäre Bereitschaftsbetreuung für Notfälle ist eingerichtet	E23	Die Gewinnung neuer Pflegefamilien sollte noch einmal intensiviert werden. Hierbei sollte auch die Einrichtung Sonderpädagogischer Pflegestellen in Duisburg angestrebt werden, um eine auswärtige Unterbringungen von Kindern mit schwierigen Lebensläufen zu vermeiden.
F24	Die Stadt Duisburg gelingt es seit einigen Jahren, die Aufwendungen für Heimunterbringungen je Hilfefall konstant zu halten. Im interkommunalen Vergleich liegen sie unter dem Median. Die Aufwendungen und die Anzahl der Hilfefälle sind 2018 leicht gesunken.	E24	Die Stadt Duisburg sollte das im Ablauf des Hilfeplanverfahrens praktizierte Verfahren zur Prüfung der Rückkehroption in der Dienstanweisung für das Gewährungs- und Hilfeplanverfahren verankern.

Feststellung		Empfehlung	
F25	Im interkommunalen Vergleich 2017 bildet die Stadt Duisburg bei den Auslandsmaßnahmen je Hilfefall den Minimalwert ab	E25	
F26	Die Aufwendungen für die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konnten in 2018 im Vergleich zu den Vorjahren durch die eingeführten Poolösungen für Hilfen mit Integrationshelfer/Schulbegleitung trotz gestiegener Fallzahlen gesenkt werden.	E26	Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte in jedem Einzelfall durchgeführt werden, um den eindeutigen Anspruch auf Leistungen nach § 35a SGB VIII zu dokumentieren. Das Modell der Poollösung im Rahmen von Hilfen für schulische Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte, soweit Hilfen hierüber bedarfsgerecht und vertretbar erbracht werden können, ausgeweitet werden. Die Poollösung bietet eine Alternative, kostenintensive Einzelbetreuungen im Rahmen ambulanter Eingliederungshilfen zu reduzieren.
F27	Die Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige steigen im Zeitverlauf deutlich an. Sie werden maßgeblich durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte sind leicht überdurchschnittlich. Mit den Aufwendungen für Heimunterbringung, betreutes Wohnen je Hilfefall bildet die Stadt Duisburg den Minimalwert ab. Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen HzE Hilfefällen ist unterdurchschnittlich.	E27	
F28	Die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und der Anteil der Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2017 unterdurchschnittlich. Während die Aufwendungen im Jahr 2018 noch einmal leicht ansteigen, verzeichnen die Fallzahlen einen Rückgang.	E28	
F29	Die Entwicklung der Inobhutnahmen ist in den Jahren ab 2016 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Mit der Falldichte liegt die Stadt Duisburg deutlich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.	E29	
F30	Das Verfahren und die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.	E30	
F31	Die zentrale Bearbeitung der UMA-Fälle bündelt das Fachwissen zum Verfahrensprozess und führt zu Synergieeffekten in der Fallbearbeitung.		
Hilfe zur Pflege			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Der alternden Bevölkerung stehen auch in Duisburg zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.		
F2	In Duisburg ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, höher als in den anderen kreisfreien Städten. Dies ist ein belastender Faktor.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Duisburg wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass die vielen Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen, auch häufiger ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.		
F4	Ende 2017 mussten noch 355 Leistungsbezieher außerhalb von und 12 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.		
F5	Es wurde in Duisburg darauf verzichtet, Werte für die Jahre 2014 bis 2016 zu erheben. Wie sich die Pflegestärkungsgesetze in Duisburg konkret ausgewirkt haben, wird mangels Daten in dieser Prüfung deshalb nicht dargestellt.		
F6	Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Duisburg viele ältere Menschen. Bei ihnen werden Pflegeleistungen ganz überwiegend in einer Einrichtung erbracht und nicht zu Hause.		
F7	Die ambulante Quote in Duisburg ist niedrig. In vielen kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden.	E7	Es sollte überprüft werden, ob die auffällige Verteilung der Pflegegrade 2 außerhalb von und in Einrichtungen sich auch in den Folgejahren verstetigt oder als Momentaufnahme der damals noch ausstehenden Neubegutachtung bei der Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade geschuldet ist.
F8	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Duisburg den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt eher an der hohen Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Aufwendungen im Einzelfall.	E8	Um Trends zu erkennen und Entwicklungen zu analysieren, sollte die Stadt Duisburg auch Auswertungen nach bestimmten Gruppen von Leistungsbeziehern ermöglichen.
F9	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Duisburg auch zum Unterhalt herangezogen. Allerdings können nicht alle Fälle aufgrund der personellen Situation zeitnah geprüft werden	E9	Es sollte ausreichend Personal eingesetzt werden, um die Prüfung auf Unterhaltsheranziehung bei allen Antragstellern für Hilfe zur Pflege ohne größeren zeitlichen Verzug zu erledigen.
F10	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Duisburg so organisiert, dass eine effektive und		

Feststellung		Empfehlung	
	rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Dies hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 festgestellt.		
F11	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung und durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems.	E11	Die Stadt Duisburg sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehört auch die Einführung einer elektronischen Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems.
F12	Die schleppende Wiederbesetzung konterkariert eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Es gibt lange Stellenvakanzen. Die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung liegt nicht in der Hand des Amtes.	E12	Die Stadt Duisburg sollte zügig für Wiederbesetzungen sorgen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte das Amt größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Bei der Wiederbesetzung von Stellen gibt es Verzögerungen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastungen der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide, reduziert werden.	E13	Insbesondere bei der Leistungssachbearbeitung sollte die Stadt Duisburg Stellenvakanzen weitestgehend vermeiden. Nur mit attraktiven Arbeitsplätzen, ausreichendem und qualifiziertem Personal kann eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung sichergestellt werden.
F14	Das Amt hat keine Autonomie in der gezielten Personalentwicklung. Das verstärkt möglicherweise die Personalfuktuation und wirkt sich ggf. negativ auf die Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung aus.	E14	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte beim Wiedererlangen der finanziellen Handlungsspielräume in Duisburg das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F15	Das Fach- und Finanzcontrolling in Duisburg ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden.	E15	Die im Haushalt zu den sozialpolitischen Zielen festgelegten Kennzahlen sollten von der Politik auch mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.
F16	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Duisburg ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Begegnungs- und Beratungszentren und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E16	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung besteht in der obligatorischen Prüfung aller Neuansträge auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen mit Pflegegrad 2, wie es andere Kommunen erfolgreich praktizieren.
F17	Die städtische Wohnberatung und die städtisch geförderte Pflegeberatung sind in Duisburg gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.	E17	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen.
F18	Die Stadt Duisburg betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Da sie keine verbindliche Pflegeplanung aufstellt, sondern es bei einer Empfehlung belässt, nutzt sie jedoch nicht alle vorhandenen Instrumente.	E18	Die Stadt Duisburg sollte die Pflegelandschaft weiter intensiv beobachten und sich darauf vorbereiten, eine verbindliche Bedarfsplanung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege (KAP DU) aufzustellen. So kann sie im Bedarfsfall

Feststellung		Empfehlung	
			eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft forcieren. Andere kreisfreie Städte haben mit dem Instrument gute Erfahrungen gemacht.
F19	Die Stadt Duisburg fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Duisburg hat die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 positiv erwähnt.	E19	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung und der wohnortnahen Beratung fortsetzen.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Controlling-Instrumente in Duisburg sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Duisburg verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.		
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Duisburg vergleichsweise stark. Dies liegt nicht an den Kosten des Einzelfalles, sondern an der Vielzahl der Fälle.	E3	Wegen des niedrigen Mietniveaus sollte die Stadt Duisburg neben der Wirtschaftlichkeit der Hilfestellung auch verstärkt sozialraumpolitische Maßnahmen der Stadtentwicklung in den Blick nehmen.
F3	Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales und Wohnen ermöglicht der Sachbearbeitung in Duisburg eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Duisburg verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor.		
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.		
F3	Die Stadt Duisburg hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E3	Die Stadt Duisburg sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F4	Die Stadt Duisburg hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung mangels entsprechender Kennzahlen nicht gemessen werden.	E4	Die Stadt Duisburg sollte die Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Das Aufbruchmanagement ist in der Stadt Duisburg gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Durch		

Feststellung		Empfehlung	
	die Datenbank sowie die Anbindung über ein Online-Portal ist das Aufbruchmanagement bereits zu weiten Teilen digitalisiert. Mit der geplanten Erweiterung des Online-Portals wird das Genehmigungsverfahren weiter optimiert.		
F6	Mit der geplanten Optimierung der Antragstellung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.		
F7	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Duisburg den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F8	Bei der Stadt Duisburg stehen die Fachabteilung (Abt. 61-3) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.	E8	Die Stadt Duisburg sollte im Sinne eines einheitlichen Datenbestandes eine bessere Verzahnung zwischen Fach- und Finanzsoftware anstreben. Entsprechend der örtlichen Vorstellungen sollte sie als ersten Schritt in der Fachsoftware (automatisch) die Vermögenswerte aus der Anlagenbuchhaltung übernehmen, um im Fachamt allgemeine netzweite Auswertungen sowie Prognosen im Einzelfall durchführen zu können.
F9	Die Kennzahlen zur Bevölkerungsdichte sowie zur Verkehrsfläche, die jedem Einwohner zur Verfügung steht, sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Einzig der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist leicht überdurchschnittlich.		
F10	Das Verkehrsflächenvermögen ist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.		
F11	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten.	E11	Mittelfristig sollte die Stadt Duisburg kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustands zu verhindern. Insbesondere sollte Sie die Straßen in den schlechteren Zustandsklassen beobachten.
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Duisburg bilden im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt. Allerdings machen bereits vorhandene außerplanmäßige Abschreibungen deutlich, dass hier eine besondere Beobachtung des Zustands sowie regelmäßige Auswertungen der Daten notwendig sind.	E12	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder der Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F13	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Duisburg ein Risiko darstellen.	E13	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
			Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie die bereits vor-genommene außerplanmäßige Abschreibung.
F14	Die Stadt Duisburg beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die sie den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.		
Friedhofswesen			
F1	Die Verantwortung für das Friedhofswesen ist bei der WBD-AöR angesiedelt. In dem Geschäftsbereich Grünflächen und Friedhöfe sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaus-tausch innerhalb der Wirtschaftsbetriebe ist gegeben.		
F2	Die strategischen und operativen Zielvorgaben sind in der Stadt Duisburg sehr allgemein gehalten. Durch das sich im Aufbau befindende Friedhofsentwicklungskonzept besteht hier die Möglichkeit, entsprechende Ziele zu konkretisieren. Unterjährig überprüft die Stadt Duisburg die Entwicklungen im Friedhofsbereich in einem regelmäßigen Berichtswesen.	E2	Die Stadt Duisburg sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festgelegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.
F3	Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.	E3	Die Stadt Duisburg sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Duisburg zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	In der Stadt Duisburg besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Duisburg bereits unterschiedliche Aktivitäten.	E5	Die Stadt Duisburg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Durchführung eines Friedhofstages sowie von Veranstaltungen in der Trauerhalle sind dabei gute und richtige Ansätze.
F6	Die Stadt Duisburg erreicht im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad. Der öffentliche Anteil wird zu einem großen Teil von der WBD-AöR getragen.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Duisburg die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Duisburg veranschlagt für die Trauerhallen keine kostendeckende Gebühr.		
F9	Bei der Stadt Duisburg ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Die Stadt Duisburg betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem sich im Aufbau befindenden Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsflächen dargestellt. Allerdings setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen. Auch sind denkmalschutzrechtliche Vorgaben zu beachten.		
F11	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Duisburg im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich. Durch die naturnahe Gestaltung der Friedhöfe sowie den gezielten Maschineneinsatz ergeben sich geringe Unterhaltungskosten.	E11	Die Stadt Duisburg sollte für die Friedhofsleistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können und sollten hierbei berücksichtigt werden.
Bauaufsicht			
F1.1	Die Stadt Duisburg geht mit Stellungnahmen restriktiv um.	E1	Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst werden.
F1.2	Mit der internen Online-Auskunft hat die Stadt Duisburg die Abteilung Bauaufsicht technisch optimal aufgestellt. Neben der Bauaufsicht werden damit auch andere beteiligte Sachgebiete entlastet.		
F2.1	In Duisburg ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.		
F2.2	Durch das Duisburger Online-Verfahren können Stellungnahmeverfahren zeitlich optimal abgewickelt werden.		
F3	In Duisburg sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.	E3	Die Stadt Duisburg sollte die Gründe für den hohen Anteil an zurückgewiesenen Bauanträgen recherchieren. Ggf. muss sie ihre bereitgestellten Informationen entsprechend anpassen, um bei den eingereichten Bauanträgen einen höheren Anteil an entscheidungsfähigen Anträgen zu erreichen.
F4	Die Stadt Duisburg hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Duisburg ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.		
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Duisburg unterdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren bildet sie den Minimalwert ab.		
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Duisburg innerhalb von 23 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden.		
F7	Bei der Stadt Duisburg können Leistungskennzahlen zum Personaleinsatz nicht gebildet werden. Die für verschiedenen Aufgabenbereiche eingesetzten Vollzeit-Stellen sind nicht bekannt. Die Steuerung der Auslastung der Mitarbeitenden erfolgt mit statistischen Zeitwerten, die bei Änderungen der zu erfüllenden Aufgaben überprüft und ggf. angepasst wird.	E7.1	Die Stellenanteile sollten für die verschiedenen Aufgabenbereiche erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.
		E7.2	Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.
F8	Die Stadt Duisburg nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Laufzeiten sollten jährlich ermittelt werden, um bei ungünstigeren Werten gegensteuern zu können.
F9	Die Bauaufsicht nutzt bereits Ziele und Kennzahlen als Steuerungsgrundlage. Diese können weiter ergänzt werden.	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Duisburg stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Duisburg beschränkt sich bei der Bauüberwachung auf wenige Stichproben. Für Ermessenentscheidungen gibt es eine Checkliste. Die Bauaufsicht wird in der Regel nur bei möglichen Gefahrenlagen tätig.		
F12	Fertigstellungsabnahmen werden in Duisburg häufiger durchgeführt als das bei allen Vergleichskommunen der Fall ist.		

➔ 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 Duisburg
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	6
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	12
Eigenkapital	17
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
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	37

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg 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 Duisburg, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt ist überschuldet und wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet bleiben. Dies hat zur Folge, dass sie ihren Haushaltssanierungsplan auch in den kommenden Jahren fortschreiben und weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen muss.

Positiv ist, dass es der Stadt Duisburg in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. Einen Jahresüberschuss ohne die Konsolidierungshilfe des Landes erzielte sie erstmals im Jahr 2018. Darüber hinaus plant sie in den Folgejahren bis 2022 mit positiven Jahresergebnissen. Risiken bei bedeutsamen und konjunkturabhängigen Positionen begegnet sie mit einer vorsichtigen Planung.

Dennoch sieht die gpaNRW Handlungsbedarf für die Stadt Duisburg darin, die guten Ergebnisse zu verstetigen. Nur über regelmäßige Überschüsse kann Duisburg die Überschuldung beenden. Nur aus Überschüssen ergeben sich finanzielle Handlungsspielräume. Diese benötigt die Stadt, um den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie außerdem, um notwendige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur finanzieren zu können.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Duisburg liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der Rat notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und des Haushaltskonsolidierungsplans in Gefahr geraten.

Die Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplans der Stadt Duisburg zeigen Wirkung. Hierüber konnte sie insbesondere Aufwandssteigerungen in den Jahren bis 2015 kompensieren. In den Folgejahren überlagern verschiedene Effekte, die Wirkungen der Sanierungsmaßnahmen. Eigene Anstrengungen der Stadt und ihrer Beteiligungen sind 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.

Mit Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt restriktiv um. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt soweit möglich korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt allerdings nur zu einem geringen Teil aus.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Duisburg nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bei den Gebühren weitgehend aus. Die Wirtschaftsbetriebe Duisburg – Anstalt öffentlichen Rechts (WBD AöR) – könnten, je nach Ergebnisentwicklung, in den kommenden Jahren allerdings ihre jährliche Ausschüttung an den Kernhaushalt erhöhen.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind hoch. Die Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben sieht die gpaNRW derzeit nicht.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
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	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

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

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist seit dem Jahr 2011 verpflichtet, am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilzunehmen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.

→ Feststellung

Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Duisburg erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

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.

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ist die **Stadt Duisburg** bereits seit vielen Jahren unterworfen. Bis zum Jahr 2011 war sie nicht in der Lage genehmigungsfähige Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Duisburg hatte in den ersten Jahren nach der Umstellung auf das neue Haushaltsrecht, die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 Gemeindeordnung NRW zu beachten. Seit dem Jahr 2011 nimmt Duisburg am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes NRW teil.

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

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

Alle bisherigen von der Stadt Duisburg aufzustellenden Haushaltssanierungspläne hat die zuständige Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-50.767	-53.931	11.052	5.720	15.015	46.920
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	364.208	446.622	427.499	424.332	405.500	359.620

Ihre Ausgleichsrücklage hatte die Stadt Duisburg bereits im Jahr 2008 vollständig verbraucht. Zudem kann sie seit dem Jahr 2010 keine allgemeine Rücklage mehr ausweisen. Sie ist überschuldet. Die Überschuldung verpflichtete die Stadt zur Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen.

Seit 2015 weist die Stadt Duisburg zwar wieder positive Jahresergebnisse und damit ausgeglichene Haushalte aus. Jedoch bestehen die Pflichten, die die Stadt nach dem Stärkungspaktgesetz zu erfüllen hat, fort.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	2.907	2.864	759	3.000
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	356.713	353.849	353.090	350.090

Die Planung der Stadt Duisburg sieht vor, im Jahr 2021 einen originär und ohne Konsolidierungshilfe ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können. Die Stadtverwaltung geht damit davon aus, das (Konsolidierungs-)Ziel des Stärkungspaktes zu erreichen.

Die Stadt Duisburg wird jedoch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein. Das bedeutet, dass die sie auch nach dem Ende des Stärkungspaktes aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen sein wird. Dies wird sich erst ändern, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

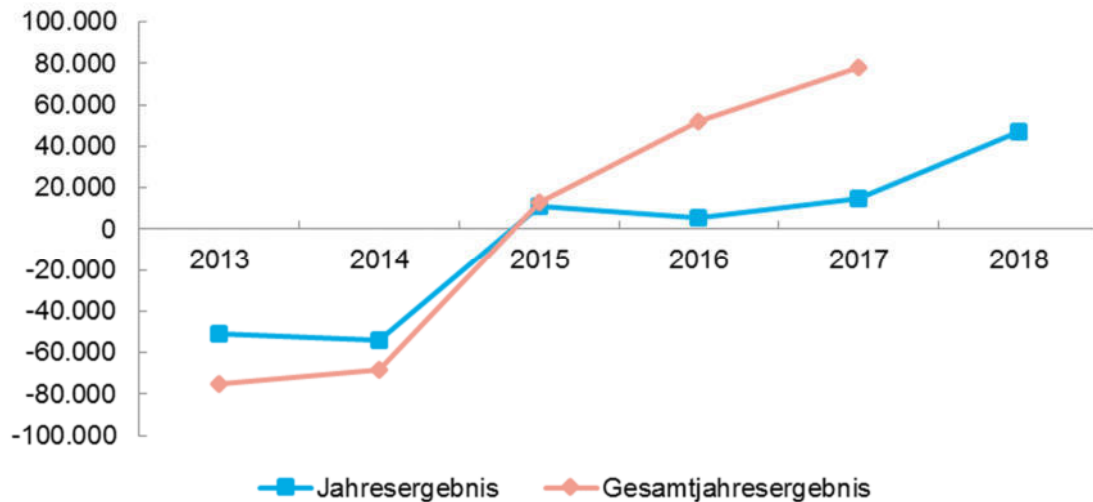
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

In den letzten zehn Jahren konnte die Stadt Duisburg ihre Jahresergebnisse sukzessive verbessern. Im Jahresabschluss 2015 konnte sie erstmals seit vielen Jahren wieder einen Überschuss ausweisen. Einen Jahresüberschuss ohne die Konsolidierungshilfe des Landes erzielte Duisburg erstmals im Jahr 2018. Dennoch war die Ergebnisrechnung auch 2018 noch immer strukturell defizitär.

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



Für das Jahr 2018 liegt noch kein Gesamtergebnis vor.

Als Gesamtjahresergebnis stellt die gpaNRW das Gesamtjahresergebnis ohne Anteile anderer Gesellschafter dar.

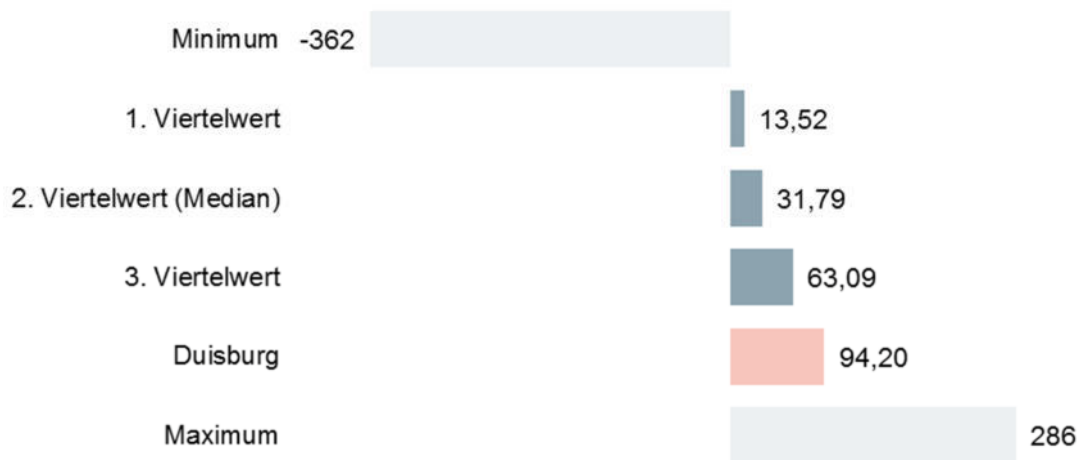
Die Ist-Ergebnisse der Stadt **Duisburg** und des Konzern Stadt Duisburg haben sich in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich gebessert. Im Jahresabschluss 2015 konnte die Stadt Duisburg erstmals seit vielen Jahren wieder einen Überschuss ausweisen.

Maßgeblichen Anteil an der deutlichen Ergebnisverbesserung in 2015 hatten insbesondere die Steuererträge. Die Gewerbesteuererträge sind gegenüber dem Vorjahr um 59 Mio. Euro gestiegen. Der Anteil der Stadt Duisburg an den Gemeinschaftssteuern war zudem 18 Mio. Euro höher als noch 2014. Neben den konjunkturell bedingten Einflüssen hatte auch die Entscheidung, den Hebesatz der Grundsteuer B anzuheben, einen nennenswerten Effekt. Die Erträge aus der Grundsteuer B sind um 25 Mio. Euro gestiegen.

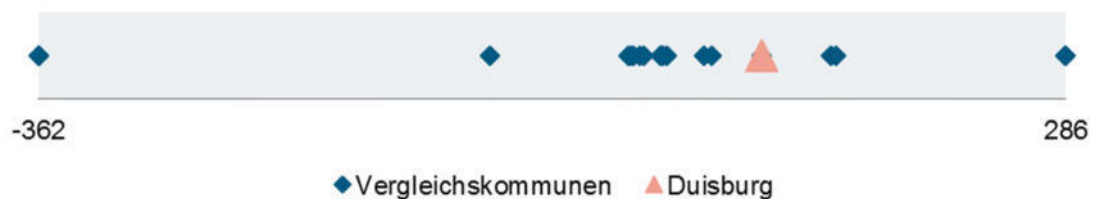
Die Jahre 2016 bis 2018 konnte die Stadt Duisburg ebenfalls mit positiven Ergebnissen abschließen.

Bis 2014 waren die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes besser als die Gesamtjahresergebnisse des Konzernverbundes Stadt Duisburg. Seit dem Jahr 2015 sind die Gesamtjahresergebnisse besser. Im Jahr 2017 betrug die Differenz zwischen Gesamtjahresergebnis und Jahresergebnis 63 Mio. Euro. Wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hat die Duisburger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (DVV-Konzern). Seit 2016 hat der DVV-Konzern den größten Anteil am Gesamtjahresüberschuss. Der Konzern ist zudem zusammen mit seinen Tochtergesellschaften die größte beherrschte Beteiligung der Stadt Duisburg. Die gute Geschäftsentwicklung des DVV-Konzerns fußt auf den Ergebnisstabilisierungs- und Restrukturierungsprogrammen RePower. Die Programme hat der Konzern im Jahr 2012 begonnen. Sie sollten seine Ertragskraft nachhaltig verbessern, seine Stabilität dauerhaft sichern und nicht zuletzt langfristig den Haushalt der Stadt entlasten.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,04	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,31	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

Die Gesamtjahresergebnisse sind in Duisburg nicht nur besser als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Mit seinen Gesamtjahresergebnissen positioniert sich die Stadt Duisburg auch im interkommunalen Vergleich besser. In diesem Vergleich gehört Duisburg zu dem Viertel der kreisfreien Städte, die die höchsten Gesamtjahresergebnisse je Einwohner ausweisen.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig

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

von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde die aktuelle Hochkonjunkturphase enden, würde dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder 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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Grundzahlen	
Jahresergebnis	46.920
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-1.032.799
Hinzurechnung Sondereffekte	13.504
= bereinigtes Jahresergebnis	-972.375
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich der Jahre 2014-2018)	878.720
= strukturelles Ergebnis	-93.655

Ohne Sondereffekte² wäre das Jahresergebnis 2018 um 13,5 Mio. Euro besser gewesen. Dennoch ist das modellhaft von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 141 Mio. Euro schlechter als das Jahresergebnis. Dies liegt daran, dass wir die Erträge und Aufwendungen des kommunalen Finanzausgleichs nivelliert haben. Die Konsolidierungshilfe von 31 Mio. Euro, die die Stadt vom Land erhalten hat, haben wir bereinigt. Anders als in den Vorjahren hätte die Stadt Duisburg 2018 auch ohne die Hilfe des Landes ein positives Jahresergebnis erzielt.

Wie in den Jahren zuvor profitiert aber auch das Jahresergebnis 2018 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wären die Ist-Ergebnisse der Stadt Duisburg deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 69 Mio. Euro niedriger als die Schlüsselzuweisungen von 564 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um 54 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2018.

Für das Jahr 2019 sind die Schlüsselzuweisungen der Stadt Duisburg weiter gestiegen. Sie erhält 606 Mio. Euro. Die aktuelle Entwicklung der Schlüsselzuweisungen ist ein Indiz dafür, dass

² Siehe Tabelle 12 im Anhang

sich die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Duisburg weiter verbessert. Inwieweit dies jedoch auch für die Entwicklung der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs gilt, ist fraglich. Aktuell ist davon auszugehen, dass die konjunkturelle Entwicklung in 2018 eine vorläufige Spitze erreicht hat.

Die Stadt Duisburg selbst sieht eine positive Veränderung in der Struktur der Gewerbesteuerzahler. Die zunehmende Zahl von Gewerbesteuerzahlern verringere die Abhängigkeit von einzelnen Großunternehmen. Dies führe langfristig dazu, dass die Gewerbesteuererträge künftig weniger stark schwanken werden.

Dennoch ist die Modellrechnung für die gpaNRW ein Indiz dafür, dass die Ergebnisrechnungen der Stadt Duisburg bis 2018 strukturell defizitär waren.

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

Plan-Ergebnisse

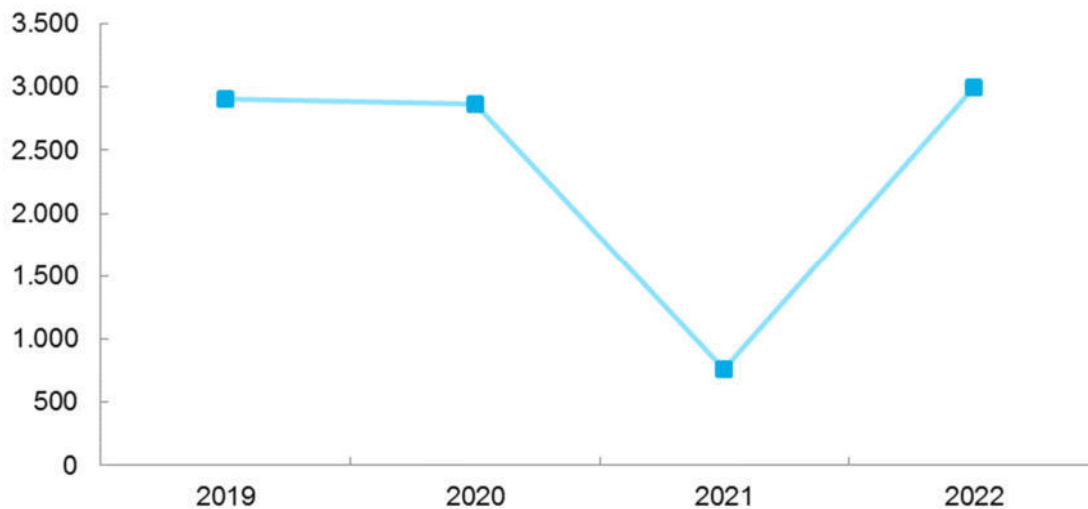
→ Feststellung

Die Stadt Duisburg plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von drei Mio. Euro. Die Planung der Stadt ist eher vorsichtig. Sie hat insbesondere bei den konjunkturabhängigen und schwankungsanfälligen Steuerarten sowie bei den Schlüsselzuweisungen Risiken berücksichtigt. Auf der Aufwandsseite halten sich Chancen und Risiken die Waage.

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.

Die **Stadt Duisburg** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von drei Mio. Euro.

Jahresergebnisse in Tausend Euro



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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)*	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen	564.047 (495.088)	641.300	77.253 (146.212)	3,3 (6,7)
Konsolidierungshilfe	31.029	0	-31.029	-100,0
Übrige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	150.159	170.508	20.348	3,2
Gewerbesteuer	240.674 (227.124)*	259.627	18.953 (32.503)	1,9 (3,4)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	189.185 (173.874)	219.600	30.415 (45.726)	3,8 (6,0)
Übrige Steuern	235.063	247.804	12.741	1,3
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	209.539	204.742	-4.797	-0,6
Übrige Erträge	217.784	207.132	-10.653	-1,2
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	431.088	464.983	33.895	1,9
Transferaufwendungen	682.659	745.993	63.334	2,2
Sonstige ordentliche Aufwendungen	280.035 (261.935)*	274.859	-5.176 (12.924)	-0,5 (1,2)

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)*	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	306.985 (311.582)*	321.512	14.527 (9.931)	1,2 (0,8)
Übrige Aufwendungen	89.793	140.365	50.572	11,8

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

* Bei den Gewerbesteuererträgen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie den sonstigen ordentlichen Aufwendungen 2018 haben wir zudem die Sondereffekte herausgerechnet. Die um die Sondereffekte bereinigten Erträge bzw. Aufwendungen stehen im Klammerzusatz.

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

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

Mit 564 Mio. Euro, das sind 31 Prozent der Erträge, sind die **Schlüsselzuweisungen** nicht nur die wichtigste Ertragsposition im Haushalt der Stadt Duisburg. Mit einem geplanten Anstieg von 77,3 Mio. Euro tragen sie zudem maßgeblich zum positiven Planergebnis 2022 bei. Der Planansatz für 2019 entspricht der Festsetzung im Gemeindefinanzierungsgesetz 2019.

Die von der Stadt angesetzten Steigerungsraten für die Folgejahre liegen unterhalb der Steigerungsraten, die das Land den Kommunen in seinen Orientierungsdaten³ an die Hand gibt. Damit hat die Stadt Risiken Rechnung getragen. Diese könnten sich aus der künftigen Ermittlung der Schlüsselzuweisungen ergeben. Mit einem geringeren Anstieg der Schlüsselzuweisungen müsste die Stadt rechnen, wenn das Land die Ergebnisse des Gutachtens der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt in den künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) vollständig umsetzt. Diskutiert wird, soziale Lasten künftig bei der Bemessung des Zuweisungsbedarfs in geringerem Umfang zu berücksichtigen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2019 musste die Stadt mit Änderungen im GFG 2020 rechnen. In den zwischenzeitlich veröffentlichten Eckpunkten für das GFG 2020 hat das Land jedoch mitgeteilt, dass der Soziallastenansatz des GFG 2019 zunächst für das Jahr 2020 beibehalten wird.

Die **Konsolidierungshilfe** aus dem Stärkungspaktgesetz erhält die Stadt letztmalig im Jahr 2020. Dementsprechend plant Duisburg ab 2021 ohne Stärkungspaktmittel.

³ Orientierungsdaten 2019 - 2022 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2018

Nachvollziehbar und ohne erkennbare zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die Stadt zudem die **übrigen Zuwendungen** geplant.

Nennenswerte Ertragssteigerungen von zusammen 49 Mio. Euro plant die Stadt Duisburg bei der **Gewerbesteuer** und dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**. Das Aufkommen dieser Steuerarten ist schwankungsanfällig. Es ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Planung beinhaltet daher stets ein nennenswertes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Diesem Risiko versucht die Stadt, über eine vorsichtige Planung zu begegnen.

Die Parameter für die Planansätze der **übrigen Steuererträge** hat die Stadt ebenfalls nachvollziehbar erläutert.

Nach den Zuwendungen und Steuern sind die **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** die drittgrößte Position in der Ergebnisrechnung der Stadt Duisburg. Bei dieser Position plant sie einen Ertragsrückgang.

In den Kostenerstattungen und Kostenumlagen sind Erstattungen vom Bund, vom Land, vom Landschaftsverband Rheinland sowie von Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen enthalten. Bund, Land und Landschaftsverband erstatten Aufwendungen, die im Zusammenhang mit sozialen Leistungen⁴ stehen. Die Kostenerstattungen hat die Stadt korrespondierend zu den jeweiligen Aufwendungen geplant.

Der geplante Rückgang der Erträge aus Kostenerstattungen von insgesamt 4,8 Mio. Euro basiert jedoch im Wesentlichen darauf, dass die Stadt mit niedrigeren Erstattungen von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Immobilien Management Duisburg (IMD) plant. Sie geht davon aus, dass sie 2019 vom IMD Zinserstattung aus Darlehen erhält, die acht Mio. Euro niedriger sind als 2018. Dass die Stadt in den zurückliegenden Jahren stets Mehrerträge bei dieser Position verzeichnen konnte, spricht für eine vorsichtige Planung. In den Jahren 2015 bis 2018 waren die tatsächlichen Zinserstattungen durchschnittlich um sieben Mio. Euro höher als die Planansätze.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **übrigen Erträgen** hindeuten, hat die gpaNRW nicht festgestellt.

Ebenfalls plausibel und ohne erkennbare zusätzlichen haushaltswirtschaftliche Risiken hat die Stadt ihre Aufwandsseite geplant. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind in der Planung jedoch naturgemäß enthalten.

Dies wird insbesondere bei den **Personalaufwendungen** deutlich. Die Stadt hat alle wesentlichen Parameter berücksichtigt, die ihr zum Zeitpunkt der Planung bekannt waren. Hierzu zählen u. a. der aktuelle und künftig geplante Personalbestand, die aktuelle Tarifierhöhung für die Beschäftigten, Besoldungserhöhungen analog den Orientierungsdaten des Landes für Verbe-

⁴ U. a. Kosten der Unterkunft gem. SGB II, Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Aufwendungen für die Betreuung und Unterbringung der Asylbewerber, der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, Unterhaltsvorschussleistungen sowie Leistungen für Hilfen bei Pflegebedürftigkeit und Hilfen für Menschen mit Behinderung.

amtete sowie Vorgaben aus den Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans. Die Besoldungserhöhungen für 2019 und die Folgejahre, die das Land inzwischen beschlossen hat, hatte Duisburg damit zu niedrig eingeschätzt.

Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW auch in der Planung der **Transferaufwendungen**. Hierin ist u. a. die Landschaftsverbandsumlage enthalten. Diese plant die Stadt grundsätzlich anhand der Umlagesätze, die der Landschaftsverband festsetzt bzw. für die Folgejahre plant. In den zurückliegenden Jahren hat die Stadt die Landschaftsverbandsumlage stets auskömmlich geplant.

Planungsunsicherheiten sieht die gpaNRW auch bei anderen Transferaufwendungen. Die Stadt plant bei verschiedenen Positionen im Vergleich zum Vorjahresergebnis zwar deutlich höhere Aufwendungen für das Jahr 2019. In den Folgejahren bis 2022 plant sie hingegen keine weiteren Steigerungen.

- Beispiel Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz: Die Stadt plant, dass diese Aufwendungen von 14,4 Mio. Euro in 2018 auf 19,8 Mio. Euro 2019 steigen werden. Als Grund für die deutliche Steigerung nennt sie, die gesetzliche Ausweitung des Kreises der Berechtigten. Da sie in den Folgejahren davon ausgeht, dass weder die Anzahl der Fälle noch die Fallkosten steigen, hat sie in den Folgejahren keine höheren Aufwendungen angesetzt.
- Beispiel Hilfe zur Pflege: Diese Aufwendungen sollen 2019 ebenfalls um fünf Mio. Euro gegenüber dem Ergebnis 2018 steigen. Das entspricht einem Anstieg von zwölf Prozent. Die Stadt hat aus der prognostizierten Altersstruktur ihrer Einwohner die künftige Anzahl der über 65jährigen abgeleitet. Dieser Personenkreis hat, soweit er hilfebedürftig ist, einen Anspruch auf Leistungen der Hilfe zur Pflege. Bei der Ermittlung der Planansätze hat die Stadt die Aufwandsentwicklungen der letzten Jahre sowie gesetzliche Änderungen berücksichtigt. Da die Anzahl der Anträge nicht kalkulierbar ist, hat sie von einer Dynamisierung der Planansätze in den Folgejahren abgesehen.

Auch wenn sich die Planung der Stadt Duisburg nicht mit Prognosen deckt, die u. a. die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände jährlich für die Entwicklung der sozialen Leistungen veröffentlicht. In den mit dieser Planung verbundenen Unsicherheiten sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Weitere Beispiele finden sich bei den Zuschüssen an die Oper und die WBD AöR für die Straßenreinigung sowie den Winterdienst. Ebenfalls keine Steigerungen in den Jahren 2020 bis 2022 plant die Stadt bei den Erstattungen für Aufwendungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit für die Bereiche Rettungsdienst und offene Ganztagschule.

Bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** führen insbesondere zwei Sachverhalte zu wesentlichen aber nachvollziehbaren Veränderungen:

- 2018 hat die Stadt der Rückstellung für Steuerrisiken u. a. einen Betrag von 18 Mio. Euro für Zinsen im Zusammenhang mit der Erstattung von Gewerbesteuern zugeführt. Hierbei handelt es sich um einen Sondereffekt. Insofern ist nachvollziehbar, dass die Stadt in den Folgejahren geringere Erstattungszinsen plant.

- Ab 2019 veranschlagt die Stadt den Betriebskostenzuschuss an die DU-IT GmbH von 9,6 Mio. Euro bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen. In den Vorjahren hatte sie diesen noch den Transferaufwendungen zugeordnet.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sowie den **übrigen Aufwendungen** hindeuten, hat die gpaNRW ebenfalls nicht festgestellt.

Dem erheblichen Anstieg der übrigen Aufwendungen liegt in erster Linie die Planung der Zinsaufwendungen zu Grunde. Die Stadt hat in der Haushaltsplanung einem Zinsänderungsrisiko Rechnung getragen.

Eigenkapital

→ Feststellung

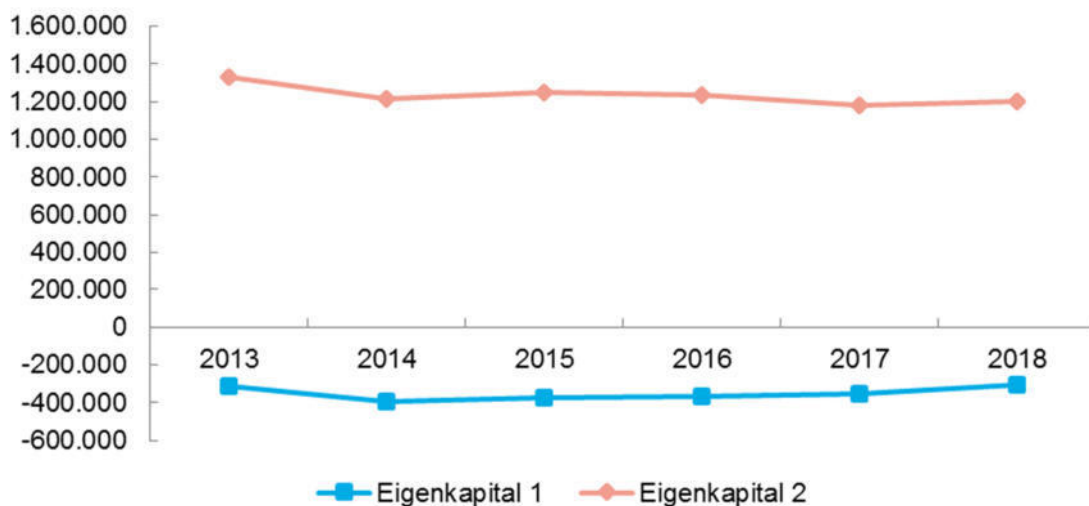
Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2010 hat die Stadt Duisburg ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.

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



In den ersten Jahren seit der Umstellung auf Neue Kommunale Finanzmanagement im Jahr 2008 konnte die **Stadt Duisburg** nur Fehlbeträge ausweisen. Diese haben das städtische Eigenkapital vollständig reduziert. Bereits im Jahre 2010 war die Ausgleichsrücklage verbraucht.

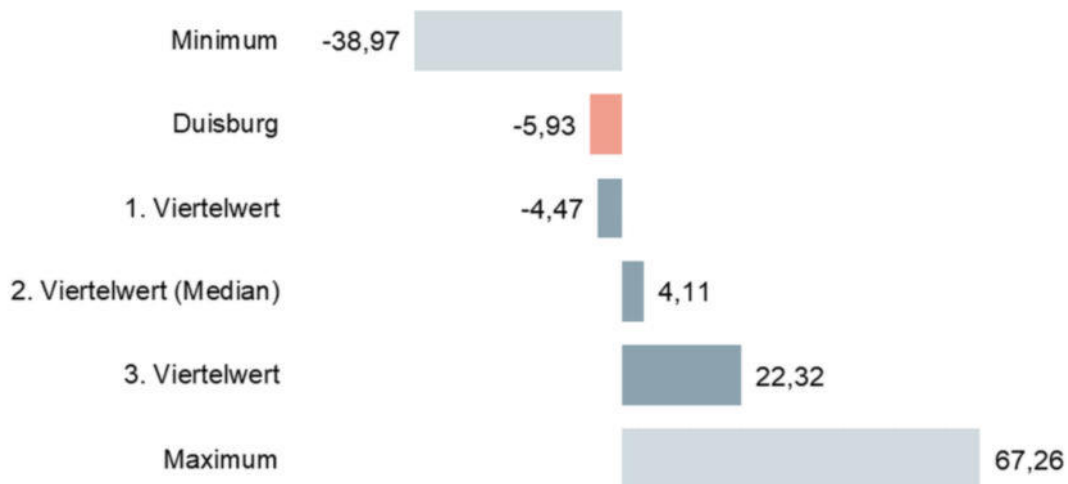
In der Bilanz des Jahres 2010 konnte die Stadt Duisburg erstmals kein Eigenkapital mehr ausweisen. Damit ist sie überschuldet.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag, den Duisburg erstmalig im Jahr 2010 auszuweisen hatte, ist bis zum Jahr 2014 auf 447 Mio. Euro gestiegen. Das entsprach acht Prozent der Bilanzsumme. Die positiven Jahresergebnisse seit 2015 haben den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag inzwischen jedoch wieder um 79 Mio. Euro verringert.

Die Stadt Duisburg plant auch für die Jahre 2019 bis 2022 positive Jahresergebnisse. Ihre Planung sieht vor, dass die Überschüsse den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag um insgesamt zehn Mio. Euro verringern werden. Dies bedeutet, dass die Stadt auch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein wird.

Um zu einer rechtmäßigen Haushaltsführung zurückzukehren, besteht weiterhin hoher Handlungsbedarf. Die Stadt Duisburg hat auch in den Jahren ab 2023 Überschüsse zu erwirtschaften, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zu reduzieren, die rechtlich verbotene Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital aufzubauen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-6,69	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Eigenkapitalsituation des Konzern Stadt Duisburg ist geringfügig besser als die des Kernhaushaltes. D. h. in ihren Gesamtabschlüssen weist die Stadt Duisburg bessere Eigenkapitalquoten aus als in ihren Jahresabschlüssen. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls besser:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015*

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-2,72	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18

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

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Duisburg sind hoch. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten im Kernhaushalt der Stadt. Positiv ist, dass es der Stadt jedoch gelingt, ihre Gesamtverbindlichkeiten und insbesondere ihre Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zu verringern. Die Stadt plant, die Kredite auch in den kommenden Jahren zu reduzieren. Hohe Gewerbesteuererrückzahlungen könnten dem jedoch entgegenstehen.

→ Feststellung

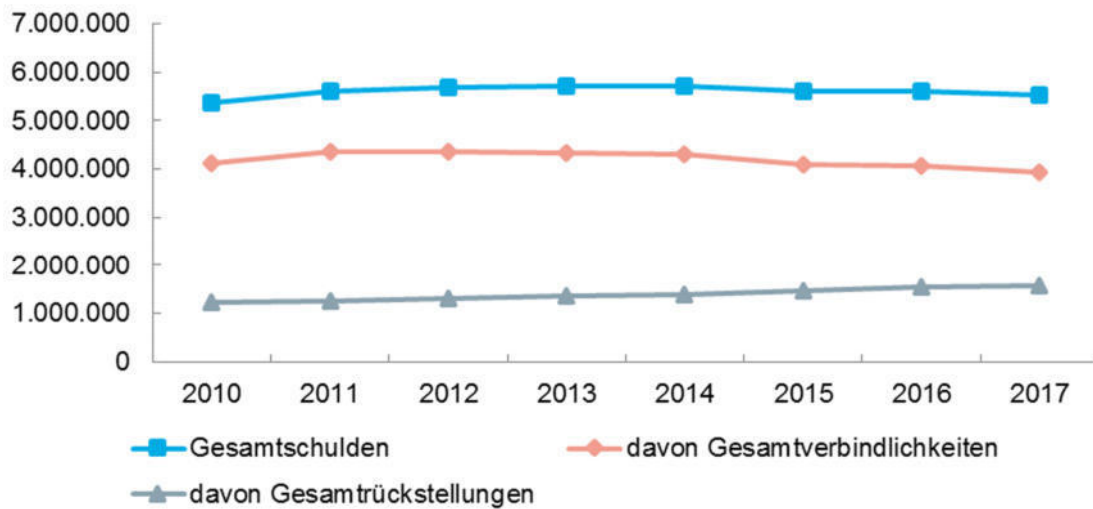
Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastruktur- und Gebäudevermögen. Da die Stadt Duisburg Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionszahlungen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes **Stadt Duisburg** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Gesamtschulden in Tausend Euro

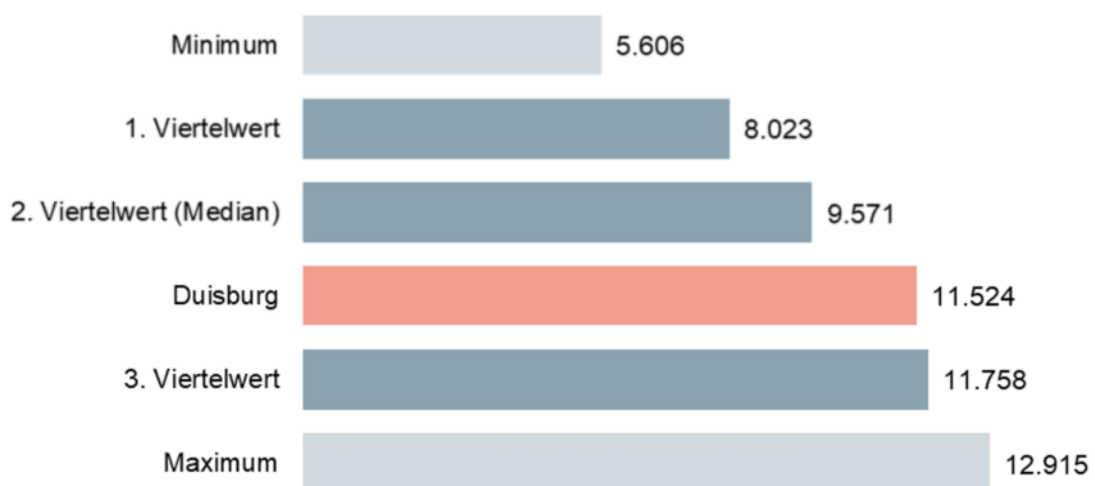


Die Gesamtschulden sind im Zeitverlauf leicht gestiegen. Das lag im Wesentlichen an den Rückstellungen. Diese waren in der Gesamtbilanz 2017 um 343 Mio. Euro höher als im Jahr 2010. Die Pensionsrückstellungen sind kontinuierlich um insgesamt 185 Mio. Euro gestiegen. Zudem weist die Stadt 2017 sonstige Rückstellungen aus, die 146 Mio. Euro höher sind als in der Gesamtbilanz 2010. Dies lag im Wesentlichen an den Rückstellungen, die die Stadt in den Jahren 2015 bis 2018 für Gewerbesteuererisiken gebildet hat.

Entgegen dem Anstieg der Rückstellungen sind die Gesamtverbindlichkeiten 2017 189 Mio. Euro niedriger als 2010. Seit dem Jahr 2012 sind sie sogar um 421 Mio. Euro gesunken.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Duisburg wie folgt:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen. Für die Folgejahre liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

Jahr	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2017	7.101	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23
2018	6.989	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes Stadt Duisburg sind höher als die Schulden des Kernhaushalts. Dies liegt daran, dass sie Vermögen und Schulden in verselbstständigte Aufgabenbereiche ausgegliedert hat. Neben dem Kernhaushalt tragen insbesondere folgende verselbstständigte Aufgabenbereiche zu den hohen Gesamtschulden des Konzernverbundes Stadt Duisburg bei: IMD, WBD AöR, GEBAG Duisburger Baugesellschaft mbH (GEBAG) und DVV-Konzern. Im DVV-Konzern sind die Stadtwerke Duisburg AG (SWDU) sowie die Duisburger Verkehrsgesellschaft AG (DVG) verortet.

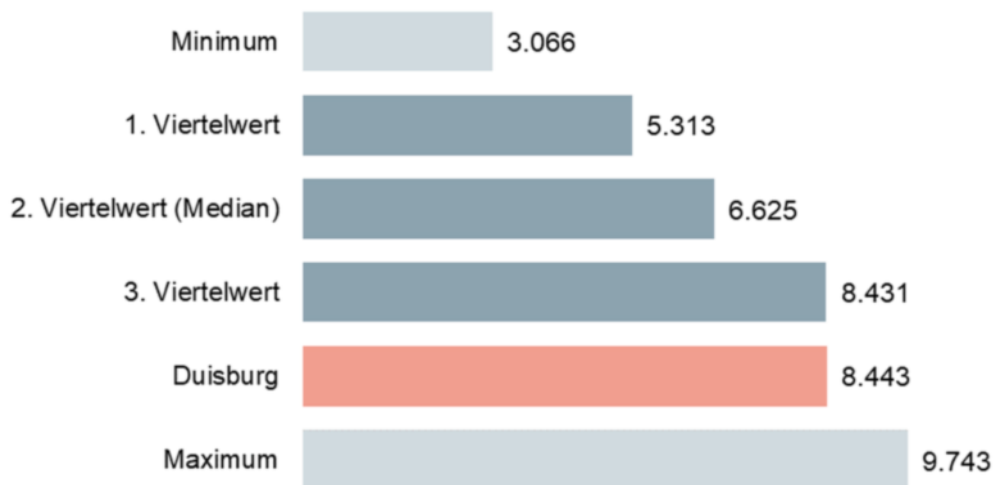
Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	4.349.267	4.342.743	4.300.544	4.098.844	4.061.829	3.929.193	k.A.*
davon Investitionskredite	1.813.702	1.771.326	1.736.631	1.715.430	2.075.733	2.045.772	k.A.*
davon Liquiditätskredite	1.810.292	1.810.160	1.845.515	1.740.721	1.655.965	1.542.982	k.A.*
davon Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	340.026	352.565	364.195	337.400	29.154	24.248	k.A.*
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Duisburg							
Verbindlichkeiten	2.365.314	2.386.974	2.419.586	2.424.206	2.322.603	2.258.603	2.126.842
davon Investitionskredite	447.543	433.992	414.955	395.639	455.323	469.693	484.039
davon Liquiditätskredite	1.735.300	1.737.837	1.777.900	1.677.001	1.609.900	1.502.200	1.347.400

* Für das Jahr 2018 liegen noch keine Gesamtabchlussdaten vor.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015⁵



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



Der Konzernverbund Stadt Duisburg konnte in den letzten Jahren seine Gesamtverbindlichkeiten reduzieren. Bis 2017 sind die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf 7.861 Euro je Einwohner gesunken. Im interkommunalen Vergleich ist der Wert jedoch noch immer hoch.

Maßgeblichen Anteil an der positiven Entwicklung hat die Stadt Duisburg selbst. Ihre Finanzlage hat sich kontinuierlich gebessert. Seit dem Jahr 2015 ist sie in der Lage, ihren Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu verringern. Gegenüber der Schlussbilanz 2014 weist sie in der Bilanz zum 31. Dezember 2018 431 Mio. Euro weniger Liquiditätskredite aus. Dennoch ist der Bestand an Liquiditätskrediten noch immer hoch. Dies verdeutlicht auch der interkommunale Vergleich:

Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung (Kernhaushalt) je Einwohner in Euro

Jahr	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3.005	0,00	1.606	2.204	3.075	7.652	23
2018	2.705	0,56	1.378	2.585	2.874	7.485	17

⁵ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Die erforderlichen Anstrengungen zur Tilgung der Liquiditätskredite schränken die Handlungsspielräume der Stadt Duisburg ein. Investitionen kann sie daher nicht oder nur in sehr geringem Umfang aus laufenden Einzahlungen finanzieren.

Neue Investitionskredite nimmt die Stadt Duisburg in der Regel nur noch maximal in Höhe ihrer ordentlichen Tilgungsleistungen auf. Hierdurch versucht sie, eine Nettoneuverschuldung zu verhindern und die Verbindlichkeiten zu reduzieren. In den Jahren 2016 bis 2018 sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen jedoch wieder gestiegen. Dies hat folgenden Hintergrund: Im Jahr 2015 hat der Rat der Stadt Duisburg eine Zuzahlung von 204 Mio. Euro an die Kapitalrücklage des DVV-Konzern beschlossen. Auch wenn die Bezirksregierung Düsseldorf den Betrag auf 176 Mio. Euro begrenzt hat, musste die Stadt in den Folgejahren zusätzliche Kredite aufnehmen, um die Raten an den DVV-Konzern auszahlen zu können. Die Eigenkapitalverstärkung des DVV-Konzerns dient dem Umbau der SWDU.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten, die die Stadt im Gesamtabchluss bilanziert, sind ebenfalls gestiegen. Dies lag allerdings nur daran, dass sie seit dem Jahr 2016 einen Vorgang, den sie bisher unter der Position Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen bilanziert hat, bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen ausweist.

Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften je Einwohner in Euro 2015 (Gesamtabschluss)



In dem Vergleich sind 18 Werte enthalten.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	27.943	51.514	54.053	60.520
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28.989	-28.559	-18.604	-16.674
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.046	22.956	35.449	43.846
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.085	-1.471	-3.187	-5.228
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.131	21.484	32.262	38.618

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den vier Planjahren auf 93 Mio. Euro. D. h. in dieser Höhe kann die Stadt Duisburg investive Auszahlungen nicht über investive Einzahlungen decken. Sie ist darauf angewiesen, die investiven Auszahlungen anderweitig zu finanzieren. Da die Stadt Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielt, kann sie hierüber einen Teil finanzieren. Die Stadt plant daher, neue Investitionskredite nur mit einem Betrag von insgesamt 83 Mio. Euro aufzunehmen. Aus den Überschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit, die sich in den Jahren 2019 bis 2022 auf 194 Mio. Euro summieren, ist sie zudem in der Lage die ordentlichen Tilgungsleistungen von 114 Mio. Euro zu zahlen und ihren Bestand an Liquiditätskrediten um 70 Mio. Euro zu verringern.

Zudem rechnet die Stadt mit Zuflüssen der WBD AöR für Tilgungserstattungen von 20 Mio. Euro. Insgesamt könnten sich die Verbindlichkeiten um 121 Mio. Euro verringern. Das wären 5,7 Prozent der Verbindlichkeiten, die die Stadt in ihrer Schlussbilanz 2018 ausweist.

Sollten jedoch die Steuerrisiken eintreten, für die die Stadt Duisburg Rückstellungen gebildet hat, wäre der geplante Abbau der Verbindlichkeiten gefährdet. In ihrer Bilanz zum 31. Dezember 2018 hat die Stadt Rückstellungen für Gewerbesteuererisiken von 131 Mio. Euro gebildet. Sofern die Unternehmen tatsächlich einen Erstattungsanspruch gegen die Stadt hätten, müsste sie liquide Mittel hierfür einsetzen und wäre nicht in der Lage, ihre Liquiditätskredite im geplanten Umfang zu reduzieren. Unter Umständen wäre sie sogar angewiesen, neue Liquiditätskredite aufzunehmen.

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 aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert hat. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Dass der Konzernverbund Stadt Duisburg vergleichsweise viel investive Verbindlichkeiten hat, liegt u. a. daran, dass er ein hohes Sachanlagevermögen hat. Dies zeigt insbesondere der Vergleich des Infrastrukturvermögens je Einwohner. Duisburg gehört zu den 50 Prozent der kreisfreien Städte, die in ihrer Gesamtbilanz hohe Vermögenswerte beim Infrastrukturvermögen aufweisen.

Die Gründe für unterschiedlich hohe Vermögenswerte sind vielfältig. Anzahl und Ausstattungsstandards der Vermögenspositionen sowie Bewertungsmethoden können Gründe für hohe Vermögenswerte sein. Zudem könnte ein Grund sein, dass die Stadt und ihre Tochterunternehmen bereits viel investiert haben und die Vermögenspositionen neu und nur in geringem Umfang abgeschrieben sind. Dies würde bedeuten, dass in den nächsten Jahren nur wenig Reinvestitionen anstehen.

Andererseits könnte ein schlechter Zustand des Anlagevermögens auf Reinvestitionsbedarfe hindeuten. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikatoren für den Umfang von Reinvestitionsbedarfen ziehen wir den Zustand und die Altersstruktur des Anlagevermögens 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 vorrangig heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen (Kernhaushalt)	28	50	45
Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen (WBD AöR)	37	69	46
Schulgebäude (IMD)	26	60	57
Schulsporthallen (IMD)	11	60	81
Kindertageseinrichtungen (IMD)	43	60	29
Kulturgebäude, Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten (IMD)	21	60	65

Die Anlagenabnutzungsgrade von wesentlichen Vermögenspositionen der verselbstständigen Aufgabenbereiche mit privatrechtlicher Organisationsform haben wir anhand des Verhältnisses der kumulierten Abschreibungen zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten⁶ ermittelt.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	kumulierte Abschreibungen in Tausend Euro	Anschaffungs- und Herstellungskosten in Tausend Euro	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten (GEBAG)	233.305	583.949	40
Geschäfts- und anderen Bauten (GEBAG)	24.515	63.144	39
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken (DVV)	2.618	25.912	10
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken (SWDU)	76.588	111.034	69
Verteilungsanlagen (SWDU)	286.008	381.666	75
Erzeugungs-, Gewinnungs- und Bezugsanlagen (SWDU)	349.911	402.590	87

⁶ Siehe Anlagenspiegel im Jahresabschluss der Gesellschaften jeweils zum Geschäftsjahr vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2017; veröffentlicht auf www.unternehmensregister.de

Grundzahlen	kumulierte Abschreibungen in Tausend Euro	Anschaffungs- und Herstellungskosten in Tausend Euro	Anlagenabnutzungsgrad
Gleisanlagen, Streckenausrüstung und Sicherungsanlagen (DVG)	42.421	77.589	55
Fahrzeuge für den Personenverkehr (DVG)	91.673	111.220	82

Die hohen Anlagenabnutzungsgrade beim Großteil der im IMD bilanzierten Gebäude sowie bei Vermögenspositionen des DVV-Konzerns deuten auf Reinvestitionsbedarfe hin. In den kommenden Jahren wird die Stadt Duisburg in erheblichen Maße in ihre Verkehrsinfrastruktur investieren. Hiermit werden zusätzliche finanzielle Belastungen verbunden sein. Reinvestitionsmaßnahmen im Bereich der Schulen plant die Stadt über das Förderprogramm Gute Schule 2020 zu finanzieren. Bereits im Jahr 2015 hat der Rat der Stadt Duisburg beschlossen, dem DVV-Konzern einen dreistelligen Millionenbetrag für anstehende Investitionen zur Verfügung zu stellen.

Bei der WBD AöR und der GEBAG deuten die eher niedrigen Anlagenabnutzungsgrade bei den Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie bei den Wohngebäuden auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Nennenswerte Belastungen für die Stadt Duisburg, Investitionen in diesen Bereichen zu finanzieren, bestehen in den nächsten Jahren nicht.

Wie die gpaNRW den Reinvestitionsbedarf der Straße einschätzt, steht im Berichtsteil Verkehrsflächen.

→ Haushaltssteuerung

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

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist aufstellen.

→ Feststellung

Den Entscheidungsträgern der Stadtverwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft der Stadt Duisburg vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.

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

Unabhängig hiervon sollten die 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 **Duisburg** hat den Haushalt 2019 am 26. November 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Düsseldorf anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt fristgerecht festgestellt.

Die Stadt Duisburg gehört zu den sieben kreisfreien Städten, die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 hat der Oberbürgermeister dem Rat allerdings erst im Februar 2019 zugeleitet.

Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die städtischen Ämter erstellen zweimal im Jahr jeweils für ihre Zuständigkeitsbereiche „Sachstandsberichte zur Ergebnisrechnung und zum Haushaltssanierungsplan“. Die einzelnen Sachstandsberichte fasst die Stadtkämmerei zu einem „Sachstandsbericht zur wirtschaftlichen Entwicklung der Ergebnisrechnung der Stadt Duisburg“ zusammen. Die Darstellungen entsprechen den Vorgaben der Bezirksregierung Düsseldorf und sind an das Layout des Haushaltsplans angelehnt.

Die Berichte enthalten u. a. die Haushaltsplanansätze für das gesamte Geschäftsjahr, die Ist-Werte zu den vorgegebenen Stichtagen, Hochrechnungen für das Gesamtjahr sowie die Abweichungen zwischen dem Haushaltsplan und den Hochrechnungen. In ergänzenden textlichen Erläuterungen erklärt die Verwaltung Abweichungen von besonderem Interesse. Die Erläuterungen zu Haushaltssanierungsmaßnahmen enthalten das Konsolidierungsziel für das aktuelle Haushaltsjahr sowie die Ist-Werte zu den vorgegebenen Stichtagen. Darüber hinaus weist eine Prognose zum Jahresende Abweichungen zwischen dem Konsolidierungsziel und der tatsächlichen Umsetzung aus.

Vom Beginn des Haushaltsjahres bis zur Genehmigung der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes durch die Bezirksregierung hat die Stadt die Vorschriften der Gemeindeordnung zur vorläufigen Haushaltsführung zu beachten. In diesem Zeitraum können die Ämter nur dann über Haushaltsmittel verfügen, wenn das Rechnungsprüfungsamt und die Stadtkämmerei diese freigegeben haben. Über dieses Verfahren hat die Stadtkämmerei schon vor dem ersten unterjährigen Sachstandsbericht zum 30. Juni detaillierte Kenntnis über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung in den Ämtern.

Sofern sich aus den Sachstandsberichten Handlungsbedarf ergibt, entwickelt die Stadtkämmerei in Abstimmung mit den Ämtern konkrete Empfehlungen an den Verwaltungsvorstand bzw. den Oberbürgermeister.

Der Rat wird über die regelmäßigen Controllingberichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Haushaltssanierungsmaßnahmen der Stadt Duisburg zeigen Wirkung. Den kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen kann sie hierüber dennoch nur zum Teil kompensieren. Mit der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans und dem Haushalt 2019 setzt die Stadt ihren Sanierungskurs fort. Zwar profitieren hiervon die künftigen Jahresergebnisse. Die geplanten Überschüsse kann die Stadt Duisburg jedoch nur erzielen, wenn sich die Erträge der Gewerbesteuer und des kommunalen Finanzausgleichs wie von ihr geplant entwickeln.

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 Konsolidierungsmaßnahmen ihren

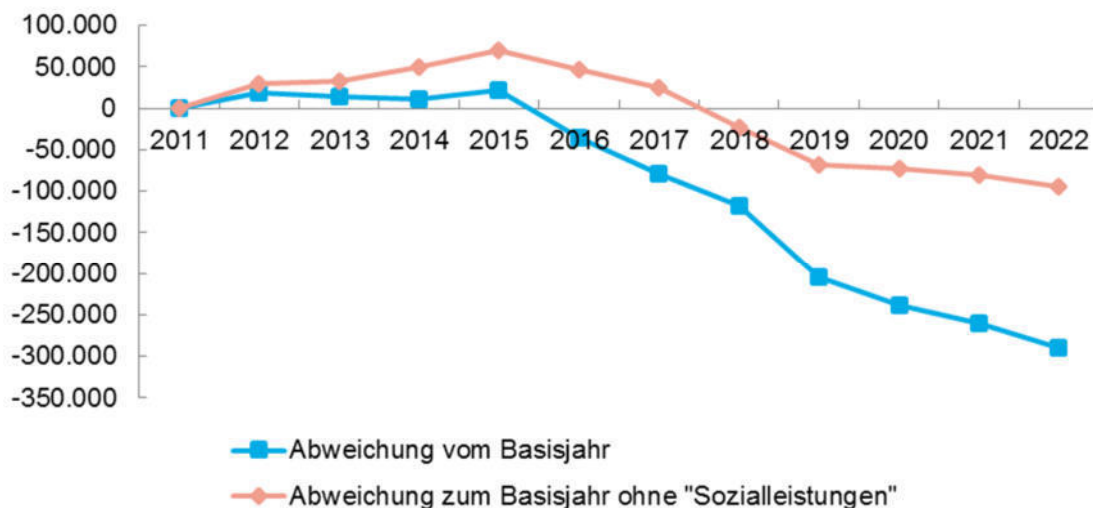
Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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

Des Weiteren berücksichtigt die gpaNRW, 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. Bei der **Stadt Duisburg** ist die Haushaltsbelastung durch diese Sozialleistungen seit dem Jahr 2011 um 95 Mio. Euro auf 597 Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Insbesondere der Zustrom geflüchteter Menschen, deren Unterbringung, Versorgung und Integration haben die Jahresergebnisse ab dem Jahr 2016 erheblich belastet. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen bei der Stadt Duisburg deutlich machen.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist zunächst positiv. Von 2011 bis 2018 verschlechterten sie sich jedoch um insgesamt 118 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2022 sollen sie sich um weitere 171 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2018 war das Jahresergebnis rund 154 Mio. Euro besser als 2011. Die positive Ergebnisentwicklung basierte damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Eine positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Duisburg ist in den Jahren bis 2015 erkennbar.

Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich seit 2011 ein negativer Ergebnisverlauf. Die positive Wirkung der Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans wird durch diese Darstellung jedoch wesentlich besser deutlich.

Konsolidierungserfolge erzielt die Stadt Duisburg in erster Linie über höhere Steuersätze, Personaleinsparungen, Sachkostenkürzungen und die Beiträge der Beteiligungen. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B konnte die Stadt einen Teil der zusätzlichen Ergebnisbelastungen kompensieren. Die Aufwendungen sind trotz Konsolidierung kontinuierlich gestiegen.

Seit dem Jahr 2011 und insbesondere in den Jahren seit Beginn des Stärkungspaktes 2012 hat sich das bereinigte Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ bis zum Jahr 2018 nur um 23 Mio. Euro verschlechtert. Das sind durchschnittlich 0,8 Prozent jährlich.

Seit dem Jahr 2016 ist der Trend negativ. Es gelingt der Stadt nicht mehr, Aufwandssteigerungen selbst zu kompensieren. Das liegt zum einen an den Integrationskosten. Diese verteilen sich auf verschiedene Bereiche des städtischen Haushalts. Sie sind nicht ausschließlich in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu finden.

Zum anderen tragen eigene Entscheidungen der Stadt zu dieser Entwicklung bei. Zum Beispiel enthalten die Ergebnisrechnungen 2017 und 2018 im Vergleich zu den Vorjahren mehr als zehn Mio. Euro weniger Erträge aus der Schulpauschale. In den beiden Jahren hat die Stadt die Schulpauschale verwendet, um investive Maßnahmen zu finanzieren.

2018 kam ein Effekt hinzu, den die Stadt hingegen nicht beeinflussen konnte. Die Heubeck AG hat neue Richttafeln für die Bewertung der Pensionsrückstellungen veröffentlicht. Die Neubewertung hatte zur Folge, dass die Stadt Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen von 22 Mio. Euro zu buchen hatte.

Mit der aktuellen Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans und dem Haushalt 2019 wirkt die Stadt dem negativen Trend der letzten Jahre entgegen. Die Geschwindigkeit, mit der sich die bereinigten Jahresergebnisse in den letzten Jahren verschlechtert haben, verlangsamt sie mit den Planzahlen deutlich. Die bereinigten Jahresergebnisse „ohne Sozialleistungen“ sollen sich in den Jahren 2020 bis 2022 um insgesamt 27 Mio. Euro bzw. jährlich 1,9 Prozent verschlechtern.

Ein signifikanter Erfolg weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, die die Stadt in der Fortschreibung ihres Haushaltssanierungsplans bis 2022 auflistet, ist damit aber dennoch nicht erkennbar.

Einen nennenswerten Beitrag erwartet die Stadt lediglich von den verselbstständigten Aufgabenbereichen. Sie plant, dass die Erträge aus Gewinnanteilen von sieben Mio. Euro im Jahr 2018 auf 14 Mio. Euro in den Jahren ab 2019 steigen. Einzig im Verantwortungsbereich des Amts für Stadtentwicklung und Projektmanagement ergibt sich ab dem Jahr 2020 eine weitere

nennenswerte Verbesserung. Für die Entwicklung der Flächen des Mercatorviertels und des Angerbogens sowie für die Herrichtung des Grundstücks "The Curve" hat die Stadt im Haushaltsjahr 2019 mehr als sechs Mio. Euro veranschlagt. In den Folgejahren hat sie in dieser Größenordnung keine Aufwendungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen eingeplant.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit die Ertragssituation der Stadt, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Aufwandsermächtigungen, die die Stadt Duisburg nicht in Anspruch genommen hat, überträgt sie nicht. Sie veranschlagt Aufwendungen für jedes Haushaltsjahr neu. Auszahlungsermächtigungen überträgt sie zudem nur in geringem Umfang. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie 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 den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Duisburg** 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	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.450.166	1.512.151	1.633.177	1.735.951	1.809.288
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.450.166	1.512.151	1.633.177	1.735.951	1.809.288
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.463.527	1.592.950	1.674.234	1.768.189	1.772.830
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	105	103	102	97,98

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.397.266	1.441.546	1.586.942	1.665.899	1.750.087
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	14.664	13.789	14.918	13.191	13.271
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,05	0,96	0,94	0,79	0,76
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.411.931	1.455.335	1.601.860	1.679.090	1.763.357
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.373.918	1.440.358	1.545.173	1.605.228	1.659.002
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,31	98,97	96,46	95,60	94,08

Die Stadt Duisburg hat in den Jahren 2014 bis 2017 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie hingegen in allen betrachteten Jahren in ausreichender Höhe.

Die Stadt Duisburg überträgt anders als fast alle anderen kreisfreien Städte keine Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Stattdessen veranschlagt sie ihre voraussichtlich zu leistenden Aufwendungen jedes Jahr neu. Dies hat der Oberbürgermeister in den grundsätzlichen Regelungen vom 01. August 2014 über die Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 GemHVO NRW geregelt. Darüber hinaus formuliert der Kämmerer jedes Jahr ergänzende Vorgaben zu Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen.

Auch konsumtive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in eher geringem Umfang: In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie zwar Ermächtigungen von durchschnittlich 14 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch jedoch nur um weniger als ein Prozent erhöht. Zudem ist der Wert der Stadt Duisburg im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner 2017“ mit den anderen kreisfreien Städten niedrig.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	91.581	301.043	105.208	231.089	185.843
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	43.500	32.651	238.037	44.153	98.891

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	47,50	10,85	226	19,11	53,21
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	135.081	333.694	343.244	275.242	284.733
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	48.985	43.441	122.207	83.104	102.132
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	36,26	13,01	35,60	30,19	35,86

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Duisburg in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 30 Prozent aus. Dabei ist ein wesentlicher Sondereffekt zu berücksichtigen: Im Jahr 2015 hat der Rat eine Zuzahlung von 204 Mio. Euro an die Kapitalrücklage des DVV-Konzerns beschlossen. Bis 2018 hat der DVV-Konzern allerdings erst Tranchen von insgesamt 152 Mio. Euro abgerufen. Der DVV-Konzern ruft die Mittel bedarfsorientiert ab. Dies entspricht einer Vorgabe der Bezirksregierung. Noch nicht abgerufene Mittel/ Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt ins jeweilige Folgejahr.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Duisburg investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 91 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist trotz Sondereffekt verglichen mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen niedrig.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt so weit möglich korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Grundsätze für die Veranschlagung von investiven Auszahlungen hat die Stadt in einer Dienstanweisung geregelt. Als Gründe für die geringe Ansatzausschöpfung nennt die Stadt Duisburg planungsbedingte, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen.

Die Stadt Duisburg konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Zwar überstieg im Jahr 2016 die tatsächliche Aufnahme von Investitionskrediten die Kreditermächtigung aus der Haushaltssatzung. Die Stadt hatte jedoch aus dem Vorjahr Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe übertragen. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt Duisburg nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

→ 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 in den Jahren 2008 und 2012.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.

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

Die WBD AöR führen in der **Stadt Duisburg** die Aufgabe der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie die Straßenreinigung und den Winterdienst aus. Die WBD AöR berücksichtigt bei der Kalkulation der jeweiligen Gebühren kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Die kalkulatorischen Abschreibungen ermittelte die WBD AöR auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. In die Kalkulationen für das Jahr 2019 hat sie einen kalkulatorischen Zinssatz von 5,53 Prozent einbezogen.

Die WBD AöR führt Gewinnanteile an den Kernhaushalt ab. 2018 hat sie 3,5 Mio. Euro und 2019 5,1 Mio. Euro an den Kernhaushalt ausgeschüttet. Höheren Ausschüttungsbeträgen steht die geringe Eigenkapitalausstattung der AöR entgegen. Gewinne sollen derzeit zum Substanzerhalt sowie als Risikovorsorge vorrangig in der AöR verbleiben. Ziel der WBD AöR ist, wieder das Eigenkapitalniveau des Jahres 2012 zu erreichen.

→ Empfehlung

Die WBD AöR sollte, soweit es betriebswirtschaftlich angemessen ist, in den kommenden Jahren ihre Ausschüttung an den Kernhaushalt erhöhen.

Die Ausführungen zu den Friedhofsgebühren stehen im Berichtsteil Friedhofswesen.

Steuern

→ Feststellung

Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.

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.

Seit die **Stadt Duisburg** am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnimmt, hat sie ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer B im Jahr 2012 von 550 v. H. auf 590 v. H., im Jahr 2013 auf 695 v. H. und in 2015 auf 855 v. H.;
- Gewerbesteuer im Jahr 2014 von 490 v. H. auf 505 v. H., im Jahr 2015 auf 510 v. H. und in 2016 auf 520 v. H.

Im interkommunalen Vergleich mit den Nachbarkommunen ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Duisburg damit wie folgt ein:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Duisburg	260	855	520
Oberhausen	250	670	580
Mülheim an der Ruhr	265	640	550
Ratingen	200	400	400
Düsseldorf	156	440	440
Meerbusch	250	440	450
Krefeld	265	533	480
Moers	300	740	480
Rheinberg	300	470	470
Dinslaken	280	648	460
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Düsseldorf	235	609	474
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Inzwischen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr ihren Grundsteuer B-Hebesatz auf 890 v.H. angehoben. Damit ist Duisburg nicht mehr die kreisfreie Stadt mit dem höchsten Hebesatz in Nordrhein-Westfalen.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer ist in Duisburg zwar niedriger als der Hebesatz der angrenzenden kreisfreien Städte. Allerdings ist er höher als der Hebesatz der anderen Nachbarkommunen sowie höher als der Mittelwert der kreisfreien Städte.

Die Stadt Duisburg plant nicht, ihre Hebesätze zu erhöhen. D. h. sie erreicht die geplanten Überschüsse mit den aktuellen Hebesätzen.

Unmittelbare jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 [v. H.]	260	855	520
Geplante Erträge 2019 in Euro	115.000	135.400.000	238.997.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	442	158.363	459.610

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Zweitwohnsitz-, Vergnügungs-, Wettbüro- und Hundesteuer, haben in Duisburg eine eher untergeordnete Bedeutung. Die Steigerung der Erträge aus diesen Steuern ist Bestandteil des Haushaltssanierungsplans. Hierdurch konnte die Stadt das Aufkommen dieser Steuerarten um 4,2 Mio. Euro auf 9,3 Mio. Euro im Jahr 2018 steigern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Duisburg unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist seit dem Jahr 2012 verpflichtet, am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilzunehmen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Duisburg erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	In den letzten zehn Jahren konnte die Stadt Duisburg ihre Jahresergebnisse sukzessive verbessern. Im Jahresabschluss 2015 konnte sie erstmals seit vielen Jahren wieder einen Überschuss ausweisen. Einen Jahresüberschuss ohne die Konsolidierungshilfe des Landes erzielte Duisburg erstmals im Jahr 2018. Dennoch war die Ergebnisrechnung auch 2018 noch immer strukturell defizitär.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Duisburg plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von drei Mio. Euro. Die Planung der Stadt ist eher vorsichtig. Sie hat insbesondere bei den konjunkturabhängigen und schwankungsanfälligen Steuerarten sowie bei den Schlüsselzuweisungen Risiken berücksichtigt. Auf der Aufwandsseite halten sich Chancen und Risiken die Waage.
Eigenkapital	
F5	Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2010 hat die Stadt Duisburg ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.
F6	Die Stadt Duisburg wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.
Schulden und Vermögen	
F7	Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Duisburg sind hoch. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten im Kernhaushalt der Stadt. Positiv ist, dass es der Stadt jedoch gelingt, ihre Gesamtverbindlichkeiten und insbesondere ihre Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zu verringern. Die Stadt plant, die Kredite auch in den kommenden Jahren zu reduzieren. Hohe Gewerbesteuerückzahlungen könnten dem jedoch entgegenstehen.

	Haushaltssituation
F8	Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastruktur- und Gebäudevermögen. Da die Stadt Duisburg Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionszahlungen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Duisburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist aufstellen.		
F2	Den Entscheidungsträgern der Stadtverwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft der Stadt Duisburg vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.		
F3	Die Haushaltssanierungsmaßnahmen der Stadt Duisburg zeigen Wirkung. Den kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen kann sie hierüber dennoch nur zum Teil kompensieren. Mit der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplan und dem Haushalt 2019 setzt die Stadt ihren Sanierungskurs fort. Zwar profitieren hiervon die künftigen Jahresergebnisse. Die geplanten Überschüsse kann die Stadt Duisburg jedoch nur erzielen, wenn sich die Erträge der Gewerbesteuer und des kommunalen Finanzausgleichs wie von ihr geplant entwickeln.	E3	Die Stadt sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit die Ertragssituation der Stadt, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Aufwandsermächtigungen, die die Stadt Duisburg nicht in Anspruch genommen hat, überträgt sie nicht. Sie veranschlagt Aufwendungen für jedes Haushaltsjahr neu. Auszahlungsermächtigungen überträgt sie zudem nur in geringem Umfang. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Duisburg erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten weitgehend aus.	E1	Die WBD AöR sollte, soweit es betriebswirtschaftlich angemessen ist, in den kommenden Jahren ihre Ausschüttung an den Kernhaushalt erhöhen.
F2	Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-5,93	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	23,37	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	41,05	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	3,94	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	73,27	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	72,45	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	64,34	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	12,58	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	40,39	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	27,32	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,00	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	35,26	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	40,77	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	21,65	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,32	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	38,51	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: Durchschnittswerte in Tausend Euro (Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“)

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuer	157.533	216.614	206.920	217.376	240.674	207.824
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	155.533	169.441	172.887	182.325	189.185	173.874
Ausgleichsleistungen	29.550	31.242	33.448	39.671	39.231	34.628
Schlüsselzuweisungen vom Land	440.642	478.761	481.945	510.043	564.047	495.088
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	52.994	52.996	52.996	41.883	31.029	-*
Summe der Erträge	836.252	949.054	948.196	991.297	1.064.166	911.414

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts- werte
Gewerbsteuerumlage	11.593	15.844	16.834	17.985	15.750	15.601
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	13.500	18.111	20.315	17.918	15.617	17.092
Summe der Aufwendungen	25.093	33.955	37.149	35.903	31.368	32.694
Saldo	811.158	915.099	911.047	955.394	1.032.799	878.720

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

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	55.242	55.242	55.242	55.242	54.475	54.475
- Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	364.208	446.622	427.499	424.332	405.500	359.620
Eigenkapital 1	-308.966	-391.380	-372.257	-369.090	-351.025	-304.105
Sonderposten für Zuwendungen	1.471.518	1.436.726	1.458.697	1.447.405	1.384.735	1.363.567
Sonderposten für Beiträge	171.118	166.844	161.851	156.514	150.104	144.992
Eigenkapital 2	1.333.670	1.212.190	1.248.292	1.234.829	1.183.815	1.204.455
Bilanzsumme	5.268.049	5.284.502	5.397.404	5.328.568	5.247.202	5.149.697

Tabelle 7: Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages in Tausend Euro

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	364.208	446.622	427.499	424.332	405.500	359.620
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis	50.767	53.931	-11.052	-5.720	-15.015	-46.920

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	12.052	27.780	-9.868	2.713	-1.517	1.040
Sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages	-189	703	1.796	-159	-2.299	0

Tabelle 8: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	433.992	414.955	395.639	455.323	469.693	484.039
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.737.837	1.777.900	1.677.001	1.609.900	1.502.200	1.347.400
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	38.132	35.718	32.900	31.140	26.178	24.416
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	30.559	27.457	198.069	117.925	118.275	100.809
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	7.199	13.339	6.785	8.711	15.674	13.226
Sonstige Verbindlichkeiten	40.780	34.699	34.606	35.452	40.166	33.533
Erhaltene Anzahlungen	98.475	115.519	79.206	64.152	86.417	123.420
Verbindlichkeiten	2.386.974	2.419.586	2.424.206	2.322.603	2.258.603	2.126.842
Rückstellungen	1.085.373	1.103.132	1.187.221	1.237.057	1.290.684	1.354.254
Schulden	3.472.346	3.522.718	3.611.426	3.559.659	3.549.287	3.481.096

Tabelle 9: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	4.349.267	4.342.743	4.300.544	4.098.844	4.061.829	3.929.193
Rückstellungen	1.309.634	1.354.111	1.390.539	1.477.514	1.537.203	1.577.253

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	16.861	19.355	22.002	18.218	7.439	8.523
Gesamtschulden	5.675.762	5.716.209	5.713.085	5.594.576	5.606.471	5.514.969

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.813.702	1.771.326	1.736.631	1.715.430	2.075.733	2.045.772
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.810.292	1.810.160	1.845.515	1.740.721	1.655.965	1.542.982
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	340.026	352.565	364.195	337.400	29.154	24.248
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	193.057	140.797	93.578	87.868	93.272	81.447
Sonstige Verbindlichkeiten	192.189	126.080	110.440	104.420	108.324	114.412
Erhaltene Anzahlungen	0,00	141.815	150.185	113.006	99.380	120.332
Gesamtverbindlichkeiten	4.349.267	4.342.743	4.300.544	4.098.844	4.061.829	3.929.193

Tabelle 11: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	7.114.031	6.990.317	6.932.457	6.819.967	6.727.005	6.684.714
davon Gebäudevermögen	1.925.471	1.901.575	1.866.758	1.835.905	1.829.199	1.823.186
davon Infrastrukturvermögen	3.693.282	3.587.732	3.527.277	3.497.630	3.441.102	3.377.614

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-106.805	-60.646	-50.767	-53.931	11.052	5.720	15.015	46.920	2.907	2.864	759	3.000
Gewerbesteuer	191.374	184.868	171.662	157.533	216.614	206.920	217.376	240.674	238.997	243.777	251.090	259.627
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	133.981	145.641	150.503	155.533	169.441	172.887	182.325	189.185	196.800	205.600	213.800	219.600
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	21.929	23.969	24.110	24.761	29.217	29.791	37.685	46.377	45.000	46.200	47.200	48.200
Ausgleichsleistungen	28.747	32.286	32.031	29.550	31.242	33.448	39.671	39.231	39.900	40.500	41.100	41.700
Schlüsselzuweisungen	403.671	435.158	432.974	440.642	478.761	481.945	510.043	564.047	605.611	617.700	630.000	641.300
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	52.511	51.802	52.996	52.994	52.996	52.996	41.883	31.029	20.430	10.087	0	0
Summe der Erträge	832.214	873.725	864.276	861.013	978.272	977.988	1.028.982	1.110.543	1.146.738	1.163.864	1.183.190	1.210.427
Gewerbesteuerumlage	14.374	11.051	11.717	11.593	15.844	16.834	17.985	15.750	17.481	17.831	17.831	17.831
Fonds Deutsche Einheit	14.374	10.706	17.077	13.500	18.111	20.315	17.918	15.617	20.481	3.500	3.500	0
Summe der Aufwendungen	28.747	21.757	28.794	25.093	33.955	37.149	35.903	31.368	37.962	21.331	21.331	17.831
Saldo der Bereinigungen	803.467	851.968	835.483	835.920	944.317	940.838	993.079	1.079.176	1.108.776	1.142.533	1.161.859	1.192.596
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nach Festwertabwertungen	0	0	0	0	0	4.742	30.525	0	0	0	0	0
Sonderauskehrung des LVR	0	0	0	0	0	0	15.841	0	0	0	0	0
Aktivierung von Rückgriffsforderungen gegenüber der GMVA	0	0	0	0	27.400	0	0	0	0	0	0	0
Sondereffekte - Saldo Erträge	0	0	0	0	27.400	4.742	46.366	0	0	0	0	0
Abschreibungen auf Finanzanlagen (RWE-Aktien)	9.724	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Außerplanmäßige Abschreibungen aus der Neubewertung von Festwerten	0	0	0	0	0	13.142	40.903	0	0	0	0	0
Sonderabschreibungen	0	0	0	0	0	5.605	4.859	0	0	0	0	0
Zuführung zu Rückstellung für Verlustübernahme DVV	0	30.347	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuführung zu Rückstellung Mercatorhalle City-Palais*	0	0	0	0	25.100	0	0	0	0	0	0	0
Inanspruchnahme Rückstellungen Mercatorhalle City-Palais*	0	0	0	0	0	-17.730	-7.370	0	0	0	0	0
Zuführung zu Rückstellungen Garantien WBD bzw. GMVA*	0	0	0	0	27.400	0	0	0	0	0	0	0
Inanspruchnahme Rückstellungen Garantien WBD bzw. GMVA*	0	0	0	0	0	-1.700	-3.726	-4.596	0	0	0	0
Erstattungszinsen/ Zuführung zu Rückstellung für Gewerbesteuerisiken	0	0	0	0	1.600	4.600	9.900	18.100	0	0	0	0
Wertveränderungen auf Forderungen	0	0	0	0	27.400	0	0	0	0	0	0	0
Sondereffekte - Saldo Aufwendungen	9.724	30.347	0	0	81.500	3.916	44.566	13.504	0	0	0	0
Saldo der Sondereffekte	-9.724	-30.347	0	0	-54.100	825	1.800	-13.504	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-900.547	-882.267	-886.250	-889.851	-879.164	-935.943	-979.865	-1.018.752	-1.105.869	-1.139.669	-1.161.100	-1.189.596

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Abweichung vom Basisjahr	0	18.280	14.298	10.696	21.382	-35.397	-79.319	-118.206	-205.322	-239.122	-260.552	-289.049

Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

* Im Jahr 2015 haben Rückstellungszuführungen das Jahresergebnis belastet. Diese Sachverhalte haben wir als Sondereffekte bereinigt. In den Folgejahren hat die Stadt diese Rückstellungen teilweise in Anspruch genommen. Daher haben wir die hieraus resultierenden Effekte ebenfalls bereinigt.

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	-900.547	-882.267	-886.250	-889.851	-879.164	-935.943	-979.865	-1.018.752	-1.105.869	-1.139.669	-1.161.100	-1.189.596
Landschaftsumlage	-119.504	-130.599	-133.159	-135.030	-140.597	-148.627	-150.100	-145.479	-159.900	-181.500	-189.900	-199.300
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-213.852	-209.340	-202.268	-208.073	-215.600	-229.626	-237.260	-222.136	-250.518	-250.438	-251.916	-252.199
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-168.728	-173.248	-184.343	-198.054	-194.131	-205.579	-218.799	-229.554	-229.182	-237.129	-240.857	-244.974
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-398.463	-369.080	-366.480	-348.694	-328.836	-352.111	-373.706	-421.583	-466.270	-470.603	-478.427	-493.123
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	29.383	31.983	49.769	69.626	46.351	24.756	-23.121	-67.807	-72.140	-79.963	-94.660

Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

➔ 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 Duisburg 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	34

➔ Managementübersicht

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

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Duisburg erledigt ihre Aufgaben mit durchschnittlichem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Auch sollten die Niederschlagungen in der Zahlungsabwicklung zentralisiert werden. Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sollten definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Duisburg erledigt ihre Aufgaben mit unterdurchschnittlichem personellen Einsatz sehr erfolgreich. Durch personelle Ausfälle ist ein sehr hoher Rückstand entstanden, der durch inzwischen erfolgte organisatorische Änderungen abgearbeitet werden soll. Dazu ist auch zusätzliches Personal erforderlich. Zunächst sollte jedoch der Forderungsbestand analysiert werden. Nicht einbringliche Forderungen verfälschen das Bild, sie sollten niedergeschlagen werden. Erst dann kann der weitergehende Personalbedarf ermittelt werden.

Daneben sollte die Stadt Duisburg die Abnahme der Vermögensauskunft mit den eigenen Vollziehungskräften wahrnehmen.

➔ 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 Duisburg** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Im Ergebnis hat die gpaNRW keine Differenz festgestellt.

In Duisburg werden die Tagesabschlüsse jeden Werktag aufgestellt und monatlich verfilmt. Die Abläufe dazu sind im Regelwerk über die Arbeitsabläufe der Zahlungsabwicklung beschrieben.

Die Stadt Duisburg hat 15 Geschäftskonten bei neun Banken eingerichtet. Daneben verwaltet sie ein Termingeldkonto. Ein Geschäftskonto wird zur internen Verrechnung genutzt. Mit diesem werden alle vorhandenen Konten täglich ausgeglichen (sogen. Cash-Pool). Einige Geschäftskonten wurden für bestimmte Zwecke eingerichtet. Ein Geschäftskonto wurde für die Parkscheinautomaten benötigt. Das Münzgeld wird von den meisten Banken nur gegen Gebühr gezahlt und angenommen. Ein Festgeldkonto wurde für eine zweckgebundene Spende eingerichtet. Ein Konto ist für die VHS, das Straßenverkehrsamt und das städtische Theater eingerichtet.

Jedes Geschäftskonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, auch wenn bei fast allen die Übermittlung des Kontostandes automatisiert erfolgt. Bei einer Bank ist das aufgrund der Banksoftware nicht möglich. Neben dem Arbeitsaufwand summieren sich auch die Kontoführungsgebühren, die bei allen Konten fällig sind.

→ Empfehlung

Die Anzahl der Geschäftskonten bei Geldinstituten sollte reduziert werden.

Verschiedene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, u.a. im Bürgeramt, dem Standesamt oder der Vollstreckungsaußendienst haben Einnahmekassen bzw. Handvorschüsse. Insgesamt gibt es sieben Zahlstellen und eine Barkasse. Die Zahlstellen befinden sich in den Bezirksämtern und die Barkasse in der Abteilung Zahlungsabwicklung. Geregelt ist der Workflow für die Zahlstellen in der Richtlinie für die Zahlungsabwicklung Abschnitt 6 Punkt sowie in einer Arbeitsanweisung über das Führen und Verwalten der Barkasse und der Zahlstellen mit dem elektronischen Kassensbuch. Die Zahlungsabwicklung entscheidet über die Einrichtung einer Zahlstelle. Mit der Prüfung ist die jeweilige Amtsleitung bzw. ein von ihr bestellter Innenprüfer beauftragt. Niederschriften über die Prüfungen sind vorhanden. Das Rechnungsprüfungsamt kontrolliert die Einhaltung der dezentralen Prüfpflicht. Geprüft wird in unregelmäßigen Abständen, mindestens einmal jährlich.

→ 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 Duisburg** einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Duisburg ein mittleres Ergebnis.

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 Duisburg einen unter dem Durchschnitt liegenden Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein/Nein = 1
gpaNRW

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Duisburg** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsggrade relevant sind. Sie werden durch Richtlinien und Arbeitsanweisungen ergänzt. Die Aktualisierung der DA FiBu und einiger Dienstanweisungen ist geplant, zum Zeitpunkt der Berichtserstellung im Herbst 2019 aber noch nicht abgeschlossen. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für den Aufgabenbereich der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung der Stadt Duisburg vom 03. Dezember 2007 (DA Fibu),
- Dienstanweisung Insolvenzverfahren
- Dienstanweisung zum Verwalten von Barmitteln (Elterngelder) in den städtischen Kindertageseinrichtungen.
- Richtlinie für die Zahlungsabwicklung
- Richtlinie über die Behandlung von Geschäftsvorfällen der Kreditorenbuchhaltung
- Richtlinie über die Befugnisse im Bestell- und Anordnungswesen
- Richtlinie zu Erfassung und Bewertung von Forderungen
- Richtlinie über die Aufbewahrung von Unterlagen des Rechnungswesens
- Richtlinie zur Verfolgung von Forderungen
- Regelwerk über die Arbeitsabläufe der Zahlungsabwicklung
- Auszüge aus der Allgemeinen Dienstanweisung ADA
- und diverse Arbeitsanweisungen.

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Duisburg im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 93 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Zahlungsabwicklung wird bei der Stadt Duisburg zentral wahrgenommen.

Schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sind in der DA FiBu § 15 und der ADA § 4.4.2.7 und § 4.4.2.4 fixiert. Dieser Abschnitt wurde bereits überarbeitet und ist auf aktuellem Stand. Die jeweiligen Fachbereiche sind zwar für die unbefristete Niederschlagung von Forderungen zuständig. Eine Prüfung zur Einbringlichkeit einer Forderung und der Vorschlag einer unbefristeten Niederschlagung erfolgt im Sachgebiet Vollstreckung für alle öffentlich-rechtlichen Forderungen bzw. für alle privatrechtlichen Forderungen, die nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz wie öffentlich-rechtliche Forderungen verfolgt werden können. Diese Forderungen werden von der Vollstreckung verwaltet und ggf. befristet niedergeschlagen. Der Vorschlag zur unbefristeten Niederschlagung an die Fachbereiche erfolgt

auf Anraten der Vollstreckung. Die übrigen offenen Forderungen verfolgt das Forderungsmanagement weiter. Den Fachbereichen werden regelmäßig Erinnerungslisten über die noch offenen Forderungen zur Verfügung gestellt. Neben den Erinnerungslisten erhalten die Fachbereiche im Rahmen eines Eskalationsszenarios ein Anschreiben, in dem sie aufgefordert werden, ggf. die Forderungen über das Rechtsamt beitreiben zu lassen bzw. Wertberichtigungen (befristete und unbefristete Niederschlagungen) vorzunehmen. Somit werden sämtlichen Forderungen im Amt für Rechnungswesen und Steuern über die Vollstreckung und dem Forderungsmanagement verwaltet.

→ **Empfehlung**

In der neuen DA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27 Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.

Bislang hat die Stadt darauf verzichtet, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen zu lassen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Damit verzichtete die Stadt Duisburg auf einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um ihre fälligen Forderungen durchsetzen zu können. Die Klarstellung in § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW vom 01. August 2016 sollte die Stadt als Anlass nehmen, diese Möglichkeit auch zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.

In der DA FiBu § 19 und der Richtlinie für die Zahlungsabwicklung § 3.4 finden sich die schriftlichen Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten. Sie dürfen nur in den dafür vorgesehenen und entsprechend ausgestatteten Stellen angenommen werden. Auszahlungen sollen nicht mittels Debit- oder Kreditkarten erfolgen. Bar- oder Verrechnungsschecks sind für Auszahlungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Es ist (mit Ausnahme von Barschecks) nicht festgelegt, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.

→ **Empfehlung**

Es sollte geregelt werden, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.

Die Bestimmungen zur Archivierung und den Aufbewahrungspflichten sind in der DA FiBu § 24, der Richtlinie über die Aufbewahrung von Unterlagen des Rechnungswesens und der Richtlinie der Zahlungsabwicklung § 14 beschrieben. Verantwortlichkeiten und Verfahren sind festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte in der DA FiBu ergänzt werden.

Organisation

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

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 **Duisburg** gestellt. Die Stadt erreicht 90 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Die wirtschaftliche Beitreibung von Forderungen in der Vollstreckung erfordert, dass auch die neuen Instrumente aus der Reform der Sachaufklärung aus dem Jahr 2013 zum Einsatz kommen. Eine schriftliche Regelung für das wirtschaftliche Beitreiben von Vollstreckungsforderungen findet sich der **Stadt Duisburg** in der Allgemeinen Dienstanweisung (ADA) 4.4.2.4. Diese werden durch Arbeitsanweisungen ergänzt.

Für das Sachgebiet Vollstreckung hat das Hauptamt 2016/17 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt. Der Bericht dazu wurde 2017 vorgelegt.

Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst abzunehmen, wird nicht genutzt. Dazu bedient sich die Stadt Gerichtsvollziehern.

→ Empfehlung

Die Vollstreckung der Stadt Duisburg sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen.

Die Stadt Duisburg führt nach eigener Aussage bisher kein Telefoninkasso durch, plant aber die Einführung. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt zwar nicht vorrangig dieses Instrument einsetzen, wohl aber auch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Dies bietet sich insbesondere dann an,

- wenn der Stadt die Telefonnummer des Schuldners ohnehin bekannt ist.
- Wenn sie Kenntnis davon hat, dass ein Schuldner normalerweise immer bezahlt und die Indizien dafürsprechen, dass es schlichtweg vergessen wurde.
- Oder der Schuldner in einer anderen Stadt wohnt.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg das gleiche Ergebnis wie die Hälfte der Vergleichskommunen.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte

sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen.

Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die Stadt Duisburg erreicht 50 Prozent (Median 50 Prozent).

Die **Stadt Duisburg** hat für die Zahlungsabwicklung i.e.S und die Vollstreckung ein Berichtswesen aufgebaut und erhebt dafür zahlreiche Fallzahlen. Als Steuerungsgrundlage werden Kennzahlen gebildet. Für die Vollstreckung sind das u.a. Fallzahlen zu den erledigten und den neuen Forderungen oder zu den Niederschlagungen. Sie werden monatlich aktualisiert. Eine zugehörige Kennzahl ist die Beitreibungsquote. Für die Mahnsperren werden vierzehntägig Auswertungen vorgenommen. Die Mahnsperren werden dafür nach ihrem Alter, ihrer Art und ihrem Volumen analysiert. Ziel ist die Reduzierung von Mahnsperren.

Insgesamt dienen der Stadt diese Ziele und die Kennzahlen als Steuerungsgrundlage für die Zahlungsabwicklung i.e.S. und die Vollstreckung. Die Qualität der Arbeit soll stetig verbessert werden.

Seit 2012 führt die Stadt ein Berichtswesen, in welchem vierteljährlich Kennzahlen abgebildet werden. Darauf aufbauend sollte die Verwaltungsführung Zielwerte vorgeben. Deren Einhaltung könnte dann über das bereits installierte Berichtswesen in Form der Quartalsberichte überprüft werden. Dazu gehören auch die bereits gesetzten Qualitätsstandards.

→ **Feststellung**

Positiv wird festgestellt, dass Ziele und die Kennzahlen der Stadt Duisburg als Steuerungsgrundlage dienen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüfen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Duisburg einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf

das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Duisburg** hat den elektronischen Workflow für kreditorische Rechnungen seit 2006 eingerichtet. Sämtlich eingehenden kreditorischen Rechnungen werden an der Poststelle zentral angenommen und in der Kreditorenbuchhaltung eingescannt. Im Regelfall werden die Papier-Rechnungen gem. § 59 KomHVO sechs Jahre bzw. nach § 147 A0 zehn Jahre aufbewahrt und dann vernichtet. Falls spezielle Aufbewahrungspflichten bestehen, werden die Originalrechnungen dem jeweiligen Fachdienst zugeleitet, wo sie dann aufbewahrt werden.

Eine elektronische Vollstreckungsakte ist noch nicht angelegt, aber geplant. Bislang sind nur interne Maßnahmen im Vollstreckungsprogramm hinterlegt, Schriftverkehr wird im Abschluss der Maßnahme eingescannt.

Die Vollziehungskräfte sind nicht mit Tablets ausgestattet. Sie sind im Regelfall morgens in der Verwaltung und stellen ihre Touren zusammen. Dabei werden auch die aktuellen Sachstände überprüft, bevor die Vollziehungskräfte mit den papierhaften Akten ihre Außendiensttouren durchführen.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können bislang ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Duisburg. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungersuchen der Stadt Oberhausen, der Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR und des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Diese können über Schnittstellen eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Duisburg oder von der Stadt Duisburg an den Beitragsservice können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen. Hierzu ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Duisburg 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 Duisburg hat leicht überdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen unterdurchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

→ Feststellung

Duisburg hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner durchschnittlich viel Personal in der Zahlungsabwicklung wie die Vergleichskommunen.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Duisburg** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 29,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,75 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 31,78 und der Overhead auf 2,03 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,68	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,64	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	6,00	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Bei der Sachbearbeitung liegt die Stadt Duisburg leicht unter dem Median. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 2.072.594 Euro in 2017 und 2.254.989 Euro in 2018.

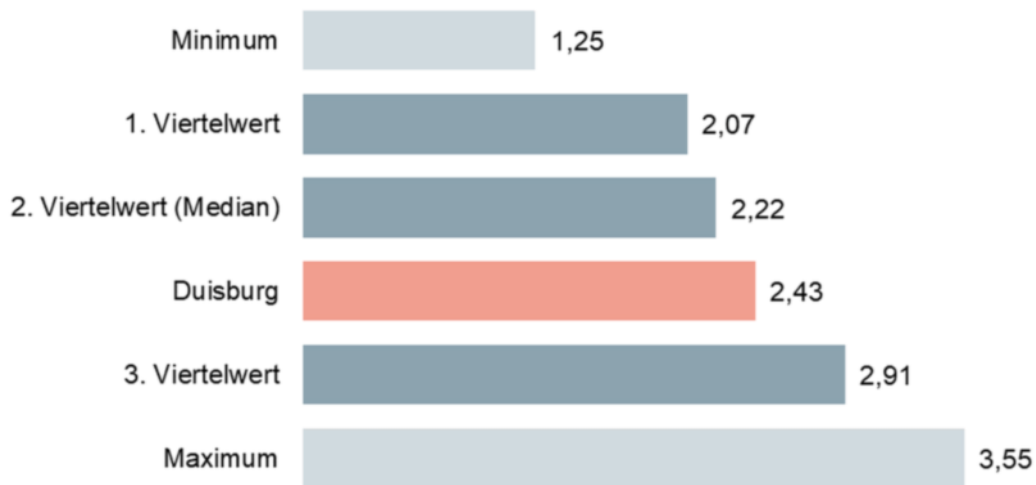
Beeinflusst werden die Aufwendungen je Fall (Einzahlung) durch die:

- Anzahl der Fälle und den Zeitaufwand für die Bearbeitung,

- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Anteil Overhead,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Die Stadt Duisburg liegt mit ihren Aufwendungen je Einzahlung über dem Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 50 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen niedrigeren Wert erzielt haben.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,31	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Einzahlungen

➔ Feststellung

Duisburg gehört zu den kreisfreien Städten mit unterdurchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

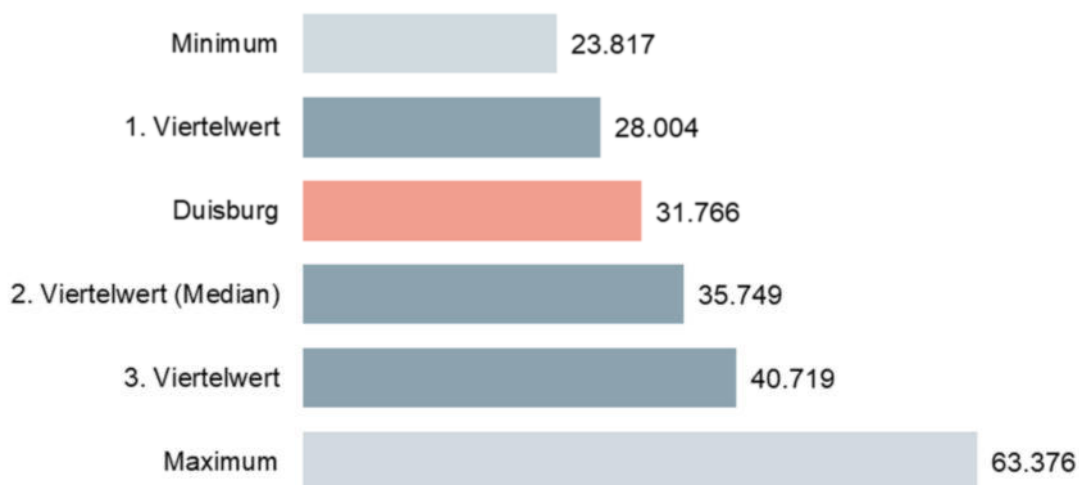
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgeschäftskonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Duisburg

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	972.373	1.009.516
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	449.955	484.502
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	21.713	22.259
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	402.519	410.474

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32.939	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Duisburg** erzielt damit wie in 2017 einen geringeren Leistungswert als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Einzahlungen wird erheblich davon beeinflusst, wie groß der Anteil der automatisch zugeordneten Buchungen ist. Übrig bleiben ungeklärte Einzahlungen, die manuell zugeordnet werden müssen.

Der Anteil der Einzahlungen, die in der Stadt Duisburg automatisiert zugeordnet werden können liegt, liegt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen

Jahr	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	92,73	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18

Jahr	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	93,15	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

Trotz des am 3. Viertelwert liegenden Anteils automatisiert eingeleseener Daten bleibt ein Teil ungeklärt.

Einen überdurchschnittlicher Wert weist darauf hin, dass die Soll-Stellungen der Fachämter rechtzeitig erfolgen. Nach Angaben der Zahlungsabwicklung gibt es hier aktuell keine nennenswerten Probleme.

In diesem Zusammenhang ist auch der Anteil der SEPA-Lastschriften an den regelmäßig erhobenen Forderungen wichtig. Das sind u.a. Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge. Werden sie mit SEPA eingezogen, ist der Anteil der Einzahlungen geringer, die nicht automatisiert eingeleesen werden können.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

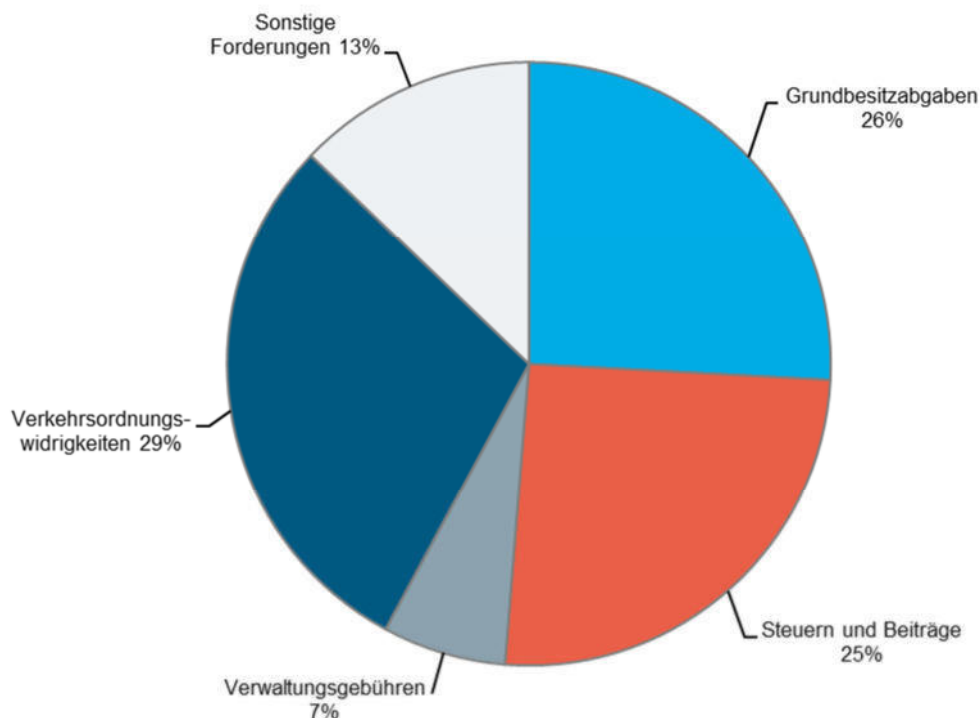
Die Stadt Duisburg weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.

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 haben wir die 1.009.516 Forderungen der Stadt Duisburg nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Duisburg verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus dem Bereich Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der **Stadt Duisburg** sind in 2018 insgesamt 488.339 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
sonstige	6,47	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20
Musikschule	25,72	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	0,00	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Offene Ganztagschule	26,65	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	24,46	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	28,99	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	39,39	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	48,54	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbesteuer	38,59	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundbesitzabgaben	71,16	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19

Die SEPA-Quoten bei u.a. den Grundbesitzabgaben, der Gewerbesteuer und der Kita-Beiträge liegen im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Bei der VHS wurde in den letzten Jahren ganz auf die Nutzung von SEPA-Lastschriftmandaten verzichtet.

Dabei haben die Grundbesitzabgaben mit einem Anteil von rund 85 Prozent an den gesamten SEPA-Lastschriften besonderes Gewicht. In Duisburg beinhalten die Grundbesitzabgaben nur die Grundsteuer, da u.a. Gebühren für Abwasser vom Wirtschaftsbetrieb Duisburg eingezogen werden. Die Gewerbesteuer hat einen Anteil von ca. vier, die Kita- Beiträge einen Anteil von ca. zehn Prozent an den gesamten SEPA-Lastschriften.

Die Stadt Duisburg versendet bei Mahnungen SEPA-Formulare. Bei den Grundbesitzabgaben werden seit 2019 Formulare mit der Veranlagung verschickt, um die Quote zu erhöhen. Auch die VHS nutzt SEPA seit Mitte 2019. In den übrigen Bereichen sollten die jeweiligen Fachämter stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.

→ **Empfehlung**

Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte weiter erhöht werden.

Lastschriften

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg weist 2018 im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten 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 Duisburg für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	1.009.516
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	484.502
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	410.474
Gesamt	935.488
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	43,88

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
43,52	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

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

Duisburg	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,94	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Im Vorjahr **2017** bildete die **Stadt Duisburg** mit 0,93 Prozent einen ähnlich hohen Wert ab.

Einen Grund für die überdurchschnittliche Quote konnte die Stadt Duisburg nicht angeben. Möglich können erloschene Konten, mangelnde Deckung oder Widersprüche sein. Die Stadt Duisburg sollte die Gründe dafür auswerten.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte die Rücklastschriften analysieren und dann gezielt die Quote reduzieren.

Ungeklärte Einzahlungen

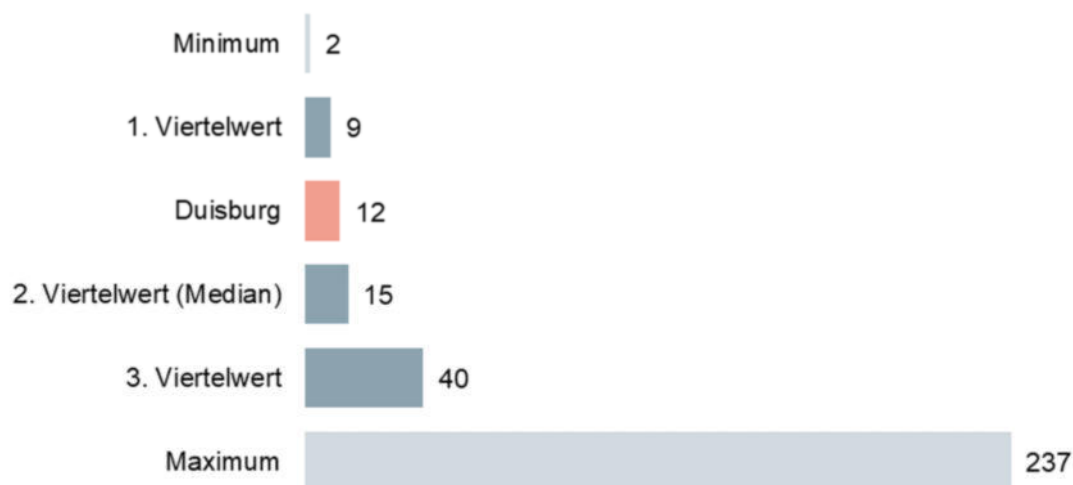
→ Feststellung

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Duisburg hat Maßnahmen ergriffen, diese Kennzahl weiter zu verringern.

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 Duisburg** 1.184 ungeklärte Zahlungsein- und keine ungeklärten Zahlungsausgänge vor. Im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Ergebnis.

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 Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14	3	10	16	33	229	23

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung teilen den Fachdiensten den Zahlungseingang mit, soweit die Zuständigkeit erkennbar ist. Seit Anfang 2019 ist der Workflow überarbeitet worden. Es gibt nun auch eine monatliche Statistik, die ausgewertet wird. Ziel der Zahlungsabwicklung ist, die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen weiter zu verringern.

Mahnläufe

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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.

In **Duisburg** wird nach der Fälligkeit einer Forderung zweimal monatlich gemahnt. Gemahnt werden Forderungen, die bis zu 14 Tage zuvor fällig gewesen sind. Mit der Mahnung wird der Schuldner aufgefordert, die Zahlung innerhalb von sieben Tagen vorzunehmen. Nach Verstreichen dieser Frist dauert es bis zum übernächsten Mahnlauf, bis die Übergabe an den Innendienst der Vollstreckung erfolgt. Von der Fälligkeit der Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung dauert es somit bis zu sechs Wochen. Dann erhält ein Teil der Schuldner eine erneute Zahlungsaufforderung. Das gilt für bisher unbekannte Schuldner und solche, bei denen

eine erneute Zahlungsaufforderung in der Vergangenheit eine Zahlung zur Folge hatte. Die Akten werden elektronisch vom Innendienst an den Außendienst übergeben.

In 2017 hat die Stadt Duisburg 149.432 Mahnungen erstellt, in 2018 waren es 141.259 Mahnungen.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018

Jahr	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	2.990	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20
2018	2.836	1.802	2.356	2.547	2.770	3.437	20

Für die weitere Bearbeitung ist wichtig, wie hoch die Erfolgsquote, d. h. der Anteil der aufgrund der Mahnung erfolgten Einzahlungen ist. Die Kennzahl gibt Aufschluss darüber, wo die zeitliche Abfolge von Fälligkeit, Mahnung und Vollstreckung Besonderheiten aufweist.

In Duisburg werden bei den Fallzahlen der Vollstreckung alle Forderungen einzeln gezählt, da die aktuelle Vollstreckungssoftware keine Möglichkeit bietet, auf einer anderen Ebene auszuwerten. Die Zahlen der Zahlungsabwicklung stammen hingegen aus dem Rechnungswesen. In der dort eingesetzten Software erfolgt die Betrachtung auf Ebene der Forderungsart. Aufgrund der unterschiedlichen Zahlweisen lässt sich die Erfolgsquote nicht aus den erfassten Grundzahlen herleiten. Damit die Werte innerhalb der Vollstreckung konsistent bleiben und dennoch eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Erfolgsquote nachrichtlich ausgewiesen werden kann, wurde die Kennzahl "Anzahl der von der Mahnung übergegangenen eigenen Vollstreckungsforderungen" zusätzlich aus dem Rechnungswesen ermittelt.

In Duisburg beträgt die Erfolgsquote nach dieser Berechnung im Jahr 2017 48,11 Prozent und im Jahr 2018 betrug die Erfolgsquote 49,46 Prozent. Im Vergleich zu den anderen Städten positioniert sich Duisburg somit oberhalb des 3. Viertelwertes (47,06 Prozent).

→ Empfehlung

Um die Erfolgsquote der Mahnläufe regelmäßig prüfen zu können, sollten Auswertungen auf Vertragskontenebene erfolgen. Anschließend kann untersucht werden, ob die Mahnläufe in der zeitlichen Abfolge optimiert werden können.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hat interkommunal geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.

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 Duisburg** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

→ Feststellung

Einwohnerbezogen hat die Stadt Duisburg weniger Personal eingesetzt, als das in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.

Die Vollstreckung der Stadt Duisburg setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 39,11 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,13 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 44,09 Vollzeit-Stellen und der Overhead reduzierte sich auf 1,5 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

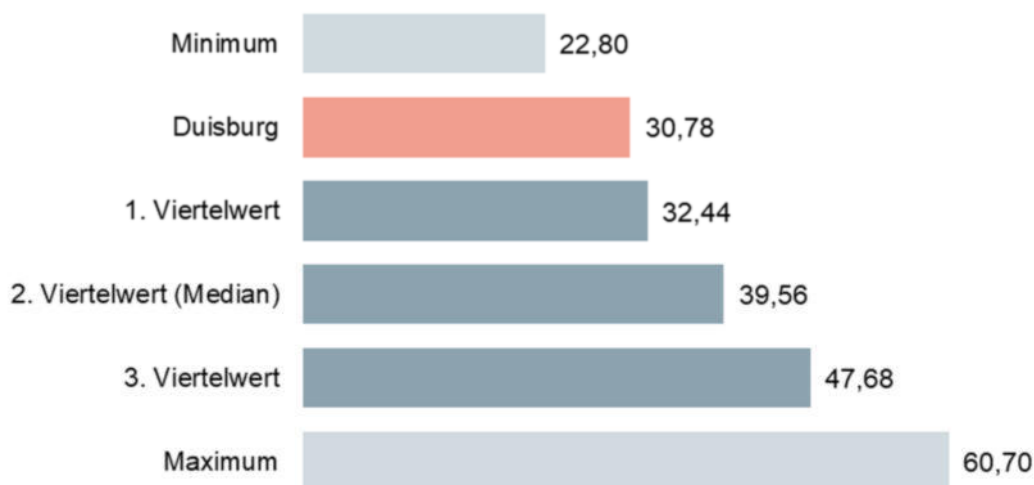
Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,92	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,89	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	3,29	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Bei den einwohnerbezogenen Kennzahlen liegt die Stadt Duisburg leicht über dem ersten Viertel, der Overheadanteil bildet den Minimumwert. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 2.964.527 Euro in 2017 und 3.355.586 Euro in 2018.

In Duisburg sind (nicht vollzeitverrechnet) acht Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für den Außendienst zuständig. Die übrigen Stellenanteile sind dem Innendienst zugeteilt.

Die Vollstreckung wurde in 2017 umorganisiert. Seit 2018 ist ein Frontoffice eingerichtet, dass als Kontaktstelle für Bürger und für telefonische Kontakte zuständig ist. Hier können Schuldner Forderungen bar begleichen. Sobald Personal dafür zur Verfügung steht, wird das Telefoninkasso hier wahrgenommen. Weiterhin wird das Frontoffice im Vollstreckungsinendienst und für die Amtshilfen eingesetzt.

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 Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,39	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden erhoben.

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 Duisburg** erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.

→ Empfehlung

In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Duisburg

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	191.934	213.430
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	24.029	25.166
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	96.930	90.706
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	23.271	22.098
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	75.431	87.662
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	22.134	21.353
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	15.979	13.650

Der Zeitreihenvergleich zeigt eine Zunahme des Bestandes an Vollstreckungsforderungen. Die im laufenden Jahr entstandenen Forderungen gingen zurück, die Anzahl der abgewickelten Forderungen stieg, liegt jedoch immer noch unter der Anzahl der abgewickelten Forderungen.

Die Fallzahlen werden nachfolgend in Verbindung mit den zuvor aufgeführten besetzten Vollzeit-Stellen interkommunal verglichen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

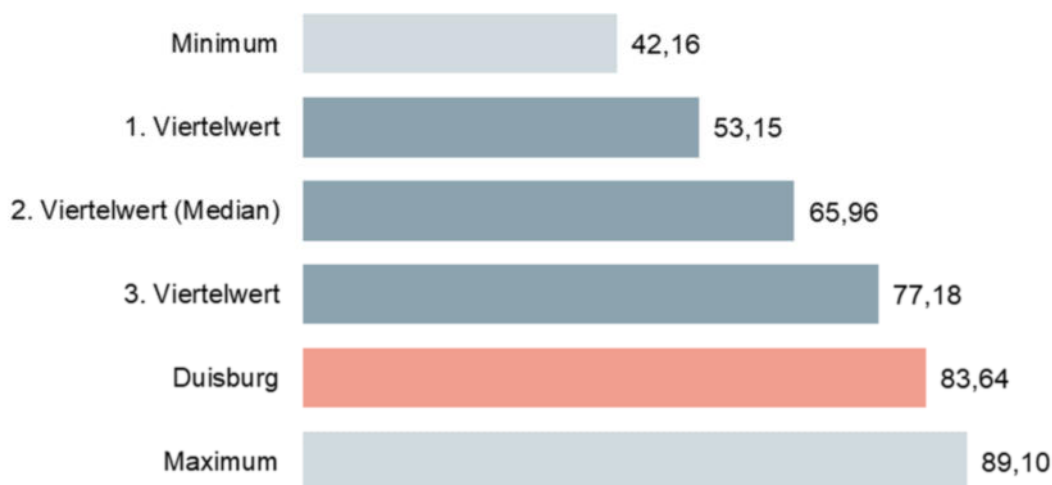
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	2.582.640	2.821.501
Summe Aufwendungen in Euro	3.005.397	3.373.527
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	85,93	83,64

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
85,93	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Das in beiden Vergleichsjahren nahe dem dritten Viertelwert liegenden Ergebnis ergibt sich aufgrund der vielen kleinen realisierten Vollstreckungsforderungen. Obwohl die Vollstreckung sehr erfolgreich ist (siehe nachfolgend „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“), ist das Volumen der Hauptforderungen niedrig. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist nicht erkennbar.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2018

Kennzahlen	Duis-burg	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungs-Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung	266.617	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17

Kennzahlen	Duis- burg	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	51.062	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	19,15	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Duisburg hat im Jahr 2017 ca. 21 Prozent und 2018 ca. 15 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Durch Ausschöpfung aller rechtlichen und technischen Möglichkeiten sollte es die Stadt Duisburg schaffen, ihre Forderungen überwiegend mit dem eigenen Personal durchzusetzen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen einen hohen Bestand an Forderungen, der kurz- bis mittelfristig kaum abgearbeitet werden kann.

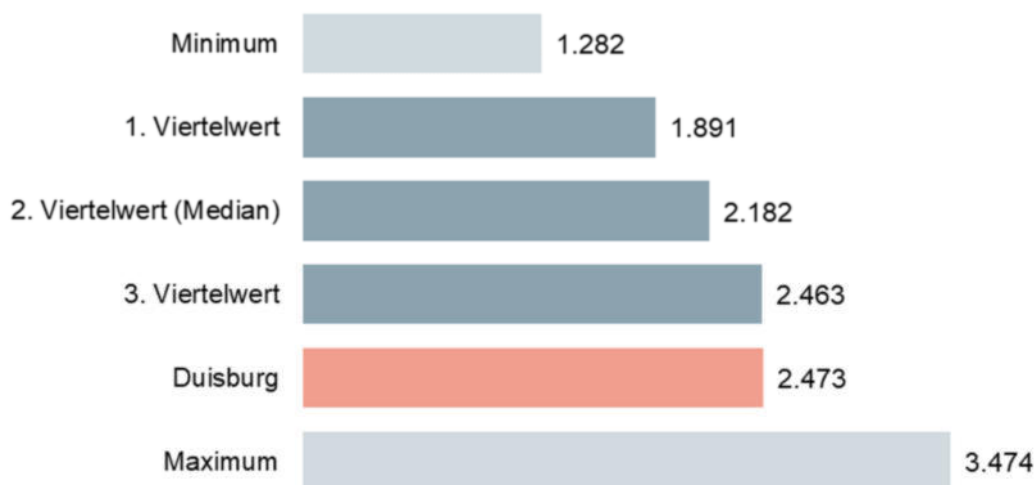
Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Duisburg

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.495	2.473
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	5.522	5.412
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	3.073	2.558

In beiden betrachteten Jahren werden weniger Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen. Im Ergebnis werden damit die zum 01. Januar eines Jahres bestehenden Vollstreckungsforderungen in der **Stadt Duisburg** nicht abgebaut. Dass der Anfangsbestand je Vollzeit-Stelle von 2017 im Jahr 2018 reduziert hat, liegt an der personellen Verstärkung der Sachbearbeitung.

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 Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.495	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

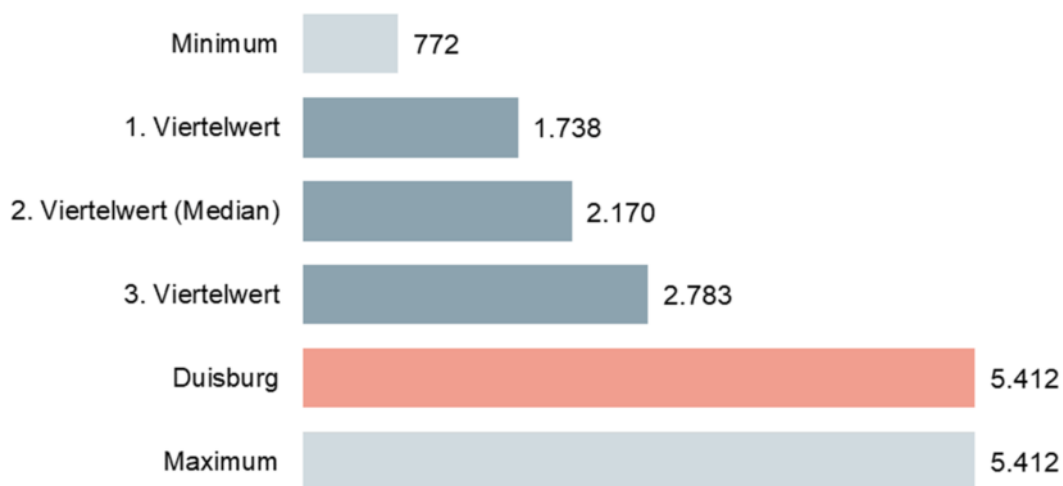
Die **Stadt Duisburg** bildet in 2018 den dritten Viertelwert ab, in 2017 lag sie über dem Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen geringeren Leistungswert aufweisen. Der Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Duisburg	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	51,29	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	46,87	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.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5.522	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Der Bestand an Vollstreckungsforderungen ist in Duisburg sehr hoch. Er wird monatlich nach Alter und Höhe der Forderung analysiert.

Entstanden ist der Forderungsbestand über viele Jahre, in denen Stellen unbesetzt waren. Grund waren Fluktuation und ein nach Angaben der Verwaltung hoher Krankenstand. Mithilfe der Organisationsuntersuchung und einer Neuorganisation der Vollstreckung soll der Forderungsbestand abgebaut werden. Das ist nur mit zusätzlichem Personal erreichbar.

Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung ist, desto geringer sind die Chancen auf erfolgreiche Erledigung. Forderungen bleiben in Duisburg im System, bis sie bezahlt oder niedergeschlagen sind. So sind Forderungen enthalten, die teilweise über 27 Jahre alt oder nach Insolvenzen nicht wertberichtigt sind. Nach der DA FiBu § 15 und der ADA § 4.4.2.4.3.1 sollen

Forderungen unbefristet niedergeschlagen werden, wenn u.a. über vier Jahre Einziehungsversuche ohne Erfolg blieben. Das Alter der bestehenden Forderungen zeigt, dass das nicht konsequent umgesetzt wird.

→ **Empfehlung**

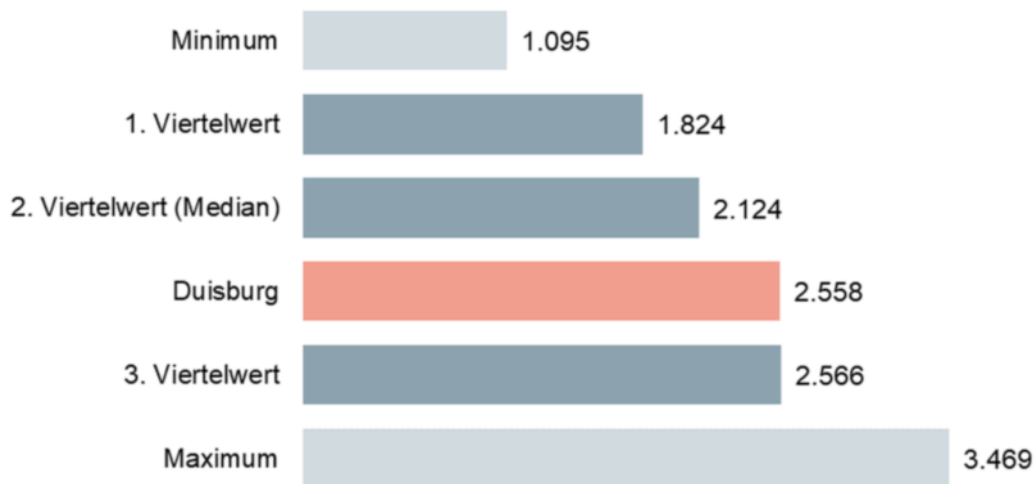
Der Forderungsbestand sollte um die nicht einbringlichen Forderungen reduziert werden.

Anhand der verbleibenden Forderungen sollte der künftige Personalbedarf ermittelt werden. In einem Personalkonzept sollte auch das altersbedingten Ausscheiden von Mitarbeitern berücksichtigt werden. Ggf. sollte auf eine Befristung von Stellen verzichtet werden, wenn sich in den nächsten Jahren aufgrund der Fluktuation ein Personalbedarf zeigt.

→ **Empfehlung**

Der Personalbedarf sollte anhand der verbleibenden Forderungen ermittelt werden.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.073	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Mit den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ordnet sich die Stadt Duisburg in beiden betrachteten Jahren über dem dritten Viertelwert ein. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass die Vollziehungskräfte im Innen- und Außendienst der Vollstreckung in der Stadt Duisburg stärker belastet sind als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erledigt auch die Vollstreckung für den Wirtschaftsbetrieb Duisburg WBD. Sie erhält dafür eine auskömmliche Vergütung.

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 bei einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung 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 im Bericht zusammengefasst als „Vollstreckungsforderungen von Dritten“.

Die Stadt Duisburg erledigt auch die Vollstreckung für den Wirtschaftsbetrieb Duisburg WBD. Sie erhält dafür eine Vergütung. Diese richtet sich nach dem Zeitaufwand und ist nach Angaben der Verwaltung auskömmlich.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Duisburg ein mittleres Ergebnis.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg einen unter dem Durchschnitt liegenden Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2.1	In der neuen DA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27 Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.
		E2.2	Die Stadt Duisburg sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.
		E2.3	Es sollte geregelt werden, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.
		E2.4	Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte in der DA FiBu ergänzt werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3	Die Vollstreckung der Stadt Duisburg sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Duisburg das gleiche Ergebnis wie die Hälfte der Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Duisburg sollte Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüfen.
F5	Positiv wird festgestellt, dass Ziele und Kennzahlen der Stadt Duisburg als Steuerungsgrundlage dienen.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Duisburg einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Duisburg sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Geschäftskonten bei den Geldinstituten sollte reduziert werden.
F2	Die Stadt Duisburg hat leicht überdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen unterdurchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten....		
F3	Duisburg hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner weniger durchschnittlich viel Personal in der Zahlungsabwicklung wie die Vergleichskommunen.		
F4	Duisburg gehört zu den kreisfreien Städten mit unterdurchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Duisburg weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E5	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte weiter erhöht werden.
F6	Die Stadt Duisburg weist 2018 im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E6	Die Stadt Duisburg sollte die Rücklastschriften analysieren und dann gezielt die Quote reduzieren.
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Duisburg hat Maßnahmen ergriffen, diese Kennzahl weiter zu verringern.		
F8	Die Stadt Duisburg versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.	E8	Um die Erfolgsquote der Mahnläufe regelmäßig prüfen zu können, sollten Auswertungen auf Vertragskontenebene erfolgen. Anschließend kann untersucht werden, ob die Mahnläufe in der zeitlichen Abfolge optimiert werden können.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Duisburg hat interkommunal geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.		
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Duisburg weniger Personal eingesetzt, als das in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.		
F3	Die Stadt Duisburg versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden erhoben.	E3	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F4	Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen einen hohen Bestand an Forderungen, der kurz- bis mittelfristig kaum abgearbeitet werden kann.	E4.1	Der Forderungsbestand sollte um die nicht einbringlichen Forderungen reduziert werden.
		E4.2	Der Personalbedarf sollte anhand der verbleibenden Forderungen ermittelt werden.
F5	Die Stadt Duisburg erledigt auch die Vollstreckung für den Wirtschaftsbetrieb Duisburg WBD. Sie erhält dafür eine auskömmliche Vergütung.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe DA FiBu §18 Abs 4 und § 21 und die Arbeitsanweisung über die Aufnahme und Rückzahlung von kurzfr. Kassenkrediten. Liquiditätsverbund (Cash-Pooling) ist vorhanden. Kurzfristige Liquiditätsplanung liegt bei der ZA. Fachbereichsmeldepflicht ab 1 Mio. Euro. Es gibt ein

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
							Programm für die Finanz- und Li- quiditätsplanung.
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA für die FiBu und die Zahlungsabwicklung § 21 und die Richtlinie ZA § 11
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA FiBu §14 und die Richt- linie Zahlungsabwicklung § 12.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschla- gung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA FiBu §15 und die ADA 4.4.2.7. Unterschiedliche Wert- grenzen sind schriftlich festgelegt worden. Es bestehen zudem schriftliche Regelungen von Ver- fahren zu Ausnahmen und Ver- antwortlichkeiten zu diesen Ent- scheidungen.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regel- mäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Eine Niederschlagungsliste wird zentral geführt. Die niederge- schlagenen Forderungen werden regelmäßig auf drohende Verjäh- rung geprüft und entsprechende Schritte unternommen.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA FiBu §3 und § 4. ZA ist zuständig.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Lö- schung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoft- ware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Das Konzept liegt vor.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA FiBu § 17 und die Richtlinie für die ZA § 7.1. Die Konten sollten regelmäßig auf

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
							ihre Notwendigkeit hin geprüft und ggf. aufgelöst werden.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe ADA § 4.5.1.6
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA FiBu § 22 und die Richtlinie für die Zahlungsabwicklung § 15
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	siehe DA FiBu §19 und die RI für die ZA § 3.4. Regelungen sollten ergänzt werden.
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	siehe DA FiBu § 6 und § 13 und die RI über Befugnisse im Bestell- und Anforderungswesen
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA FiBu § 23
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA FiBu § 20 Abs 1 und die RI für die ZA § 8
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	siehe DA FiBu § 24 und die RI über die Aufbewahrung von Unterlagen des Rechnungswesens und die RI der ZA § 14. Regelungen zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollten ergänzt werden.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	nicht erfüllt	0	1	0	3	das geschieht nicht

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe ADA § 4.5.5.2
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				81	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				93		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Die technischen Voraussetzungen dazu bestehen.
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	Siehe Regelwerk über die Arbeitsabläufe der ZA. Dazu soll es noch eine Arbeitsanweisung geben?
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe Richtlinie zur Verfolgung von Forderungen § 2 und § 3. 14-tägige Mahnläufe.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe Richtlinie zur Verfolgung von Forderungen § 4
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	siehe Richtlinie zur Verfolgung von Forderungen. Diese wird ergänzt durch Arbeitsanweisungen, die derzeit überarbeitet werden. Telefoninkasso ist geplant.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Regelungen gibt es in der Arbeitsanweisung Sonderzwang Zahlungsabwicklung Anlage 9
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Die Vermögensauskunft wird durch einen Gerichtsvollzieher abgenommen.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Stundung, Niederschlagung und Erlass sind nicht in der Zahlungsabwicklung zentralisiert. Siehe DA § 4. Die enge Abstimmung zwischen Zahlungsabwicklung und Fachamt ist gegeben. Wertgrenzen sind festgelegt.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe Arbeitsanweisung und Erläuterungen über die Behandlung von Vollstreckungs-/Abholforderungen/Amtshilfeersuchen und Kurzkontoauszüge § 14
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Insolvenzverfahren § 1.3 und die Arbeitsanweisung über das Verfahren in Konkursfällen
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe Richtlinie zur Erfassung und Bewertung von Forderungen
	Punktzahl Organisation				65	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				90		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	nicht erfüllt	0	2	0	6	Zielwerte oder Qualitätsstandards sind nicht definiert.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Kennzahlen und ein Berichtswesen gibt es.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				50		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				152	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				89		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	Ja, bereits seit 2006
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	ja
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	ja
	Elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	0	1	ja
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	0	1	ja
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					20 Prozent
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					u.a. von den kommunalen Wirtschaftsbetrieben oder Auftragnehmern.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektroni- schen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					Möglichkeit ist noch nicht überall bekannt.
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	ja, revisionssicher (Hard- und Software)
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	ja	1	1	1	1	ja
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektro- nische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstre- ckungsakte.	nein	0	2	0	2	Papierakten werden genutzt, eine Vollstreckungssoftware einge- setzt. Die E-Akte ist geplant.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papieraus- drucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	nein, das ist aber geplant.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	2	2	0	2	Teilweise gibt es entsprechende Schnittstellen (WDR, Stadt Ober- hausen, kommunale Wirtschafts- betriebe)
	Punktzahl Digitalisierung				12	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				71		

➔ 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
Duisburg im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Sozioökonomische Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	10
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	13
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	17
→ Organisation und Personaleinsatz	23
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	23
Personal- und Leistungskennzahlen	25
→ Steuerung und Controlling	29
Fach- und Finanzcontrolling	29
Steuerung der Leistungsgewährung	30
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	31
Steuerung der Pflegelandschaft	32
Quartiersmanagement	34
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg 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

Auch in **Duisburg** hat die Hilfe zur Pflege eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegegeld betragen zusammen **mehr als 60 Mio. Euro pro Jahr**. Sozialleistungen sind grundsätzlich Aufwendungen, die nur einer **eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit** durch die Stadt unterliegen. Dennoch verlangt die geschilderte Höhe, steuernd einzugreifen, wo es möglich ist.

Die sozioökonomischen Bedingungen sind in Duisburg ungünstig. Es gibt hier auch künftig **mehr alte und pflegebedürftige Menschen**, aber zunehmend weniger pflegende Angehörige. Dabei ist die **Bevölkerung außerdem ärmer**, als in vielen anderen kreisfreien Städten. Sie kann sich deshalb seltener aus eigener Kraft professionelle Pflegedienstleistungen erlauben, sondern muss dafür ergänzende Hilfe zur Pflege beanspruchen.

Menschen, die in Duisburg Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind **häufiger innerhalb einer Einrichtung** untergebracht. Sie wohnen seltener zu Hause als im landesweiten Durchschnitt. Oftmals ist die stationäre Versorgung von Pflegebedürftigen deutlich teurer als eine (gesetzlich gewünschte) ambulante in der eigenen Wohnung. Für Duisburg konnte der Unterschiedsbetrag mangels differenzierter Zahlen jedoch nicht ermittelt werden.

Die **Sachbearbeitung** der Hilfestellung und Unterhaltsveranlassung kann in Duisburg durch **besseren und verstärkten IT-Einsatz** unterstützt werden (z.B. elektronische Akte und Dokumentenmanagementsystem).

Unbesetzte Stellen und **lange Wiederbesetzungsverfahren** belasten das verbleibende Personal. Überlastungen können eine kontinuierliche und rechtmäßige Aufgabenerledigung gefährden und zu **langen Bearbeitungszeiten** oder sogar finanzwirksamen Fehlern führen. Bei hoher Fluktuation und kleiner werdenden Stammebelegschaft sind häufig ressourcenintensive Einarbeitungen neuer Kolleginnen und Kollegen erforderlich, um eine ausreichende Arbeitsqualität zu gewährleisten.

Die **individuelle Hilfestellung und städtische Pflegeberatung** ist in Duisburg gut entwickelt. Eigene Pflegefachkräfte gewährleisten im Zusammenspiel mit den 23 Begegnungs- und Beratungszentren (BBZ) und anderen Akteuren die individuelle Unterstützung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Prüfung ihrer jeweiligen Situation. Die entsprechenden Statistiken belegen die Erfolge der städtischen Bemühungen, Heimaufnahmen zu verhindern oder gar Rückführungen in die eigene Wohnung zu ermöglichen.

Die Stadt Duisburg nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflege-landschaft. Auf eine **verbindlichen Pflegeplanung** wird in Duisburg allerdings noch ver-zichtet. Schon seit Jahren ist die Verwaltung jedoch mit allen Akteuren im Gespräch, betreibt nachhaltige **Netzwerkarbeit** und fördert Initiativen zum **Quartiersmanagement** und der klein-räumigen Vernetzung.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

➔ Strukturen

Demografische Entwicklung

➔ Feststellung

Der alternden Bevölkerung stehen auch in Duisburg zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.

➔ Feststellung

In Duisburg ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, höher als in den anderen kreisfreien Städten. Dies ist ein belastender Faktor.

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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Duisburg

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	243.754	241.289	246.337	254.313	252.965	251.972	234.010
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	141.385	142.271	143.226	143.950	143.370	133.567	119.232
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	73.427	77.939	76.782	75.989	75.170	78.297	88.382
Einwohner ab 80 Jahren	28.289	29.451	30.396	31.386	32.319	33.770	37.333
Einwohner gesamt	486.855	485.465	491.231	499.845	498.110	490.835	474.000

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

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

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	20,32	16,82	20,33	21,19	21,82	23,60	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	6,28	4,78	5,94	6,29	6,51	7,15	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	21,45	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	6,88	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	25,48	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,88	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Wenn es mehr ältere Menschen in **Duisburg** gibt, wird es auch mehr Pflegebedürftige geben. Sie werden pflegerische Leistungen nachfragen, die entweder von Angehörigen oder professionellen Dienstleistern zu erbringen sind.

Jedoch sinkt parallel auch die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter: Es gibt also voraussichtlich weniger Menschen, die ihre Angehörigen selbst pflegen. Dann müssen kostenpflichtige Anbieter eingeschaltet werden und ggf. zusätzliche staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Allerdings stehen den Pflegediensten und Einrichtungen auch weniger potentielle Arbeitskräfte zur Verfügung (Fachkräftemangel). Diese allgemeinen Trends sind auch für Duisburg zu befürchten und es ist mit einer Versorgungslücke zu rechnen.

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

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,74	16,16	19,25	20,90	22,73	24,74	20

Es zeigt sich, dass in Duisburg die Grundgesamtheit der Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, bereits höher ist, als in den anderen kreisfreien Städten. Es ist davon auszugehen, dass ein erhöhter Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren und insbesondere ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung nennenswerten Einfluss hat. Mit höherem Alter geht statistisch eine höhere Pflegebedürftigkeit einher. Dieser Zusammenhang lässt sich für Duisburg allerdings nicht unmittelbar erkennen, weil es hier trotz einer eher typischen Altersstruktur mehr Pflegebedürftige als in den anderen kreisfreien Städten gibt.

Es lässt sich mit der Altersstruktur allein nicht abschließend erklären, warum Senioren in Duisburg signifikant pflegebedürftiger sind als in vergleichbaren Städten. Hinweise darauf, dass in Duisburg atypisch viele Menschen einen Anspruch aus der Pflegeversicherung nach SGB XI haben, liegen nicht vor. Unter der Prämisse, dass die Selbständigkeit im Alltag als Kriterium der Pflegebedürftigkeit überall nach gleichem Maßstab beurteilt wird, bedeutet dies: Eine außergewöhnlich hohe Zahl der älteren Duisburgerinnen und Duisburger ist in besonderem Maße auf pflegerische Hilfe angewiesen.

Sozioökonomische Strukturen

➔ Feststellung

Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Duisburg wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass die vielen Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen, auch häufiger ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.

Inwieweit heute und zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Duisburg neben der Pflegeversicherung auch Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt von den sozioökonomischen Verhältnissen 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 2017

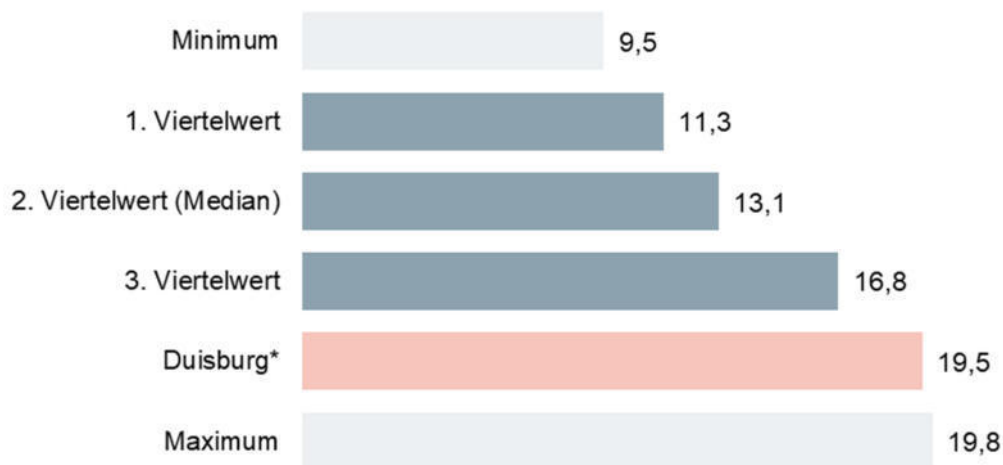
Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹	19,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²	19.260	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Arbeitslosenquote ¹	12,6	5,4	8,2	9,3	10,7	13,8	22

1) Stand Dezember 2016; Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

2) Stand Kaufkraftbericht 2018 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH.

Wenn viele Menschen in **Duisburg** Leistungen nach dem SGB II erhalten oder ohne Arbeit sind, sind vermutlich auch mehr Menschen im Alter bei Pflegebedürftigkeit auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen. Die vergleichsweise niedrige Kaufkraft lässt zudem darauf schließen, dass die Einkommen in Duisburg im Durchschnitt geringer ausfallen als anderswo. Dies lässt ein niedriges Rentenniveau befürchten, was wiederum ebenfalls mehr ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege erwarten lässt.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017¹



*) Näherungswert - Für die Stadt Duisburg konnten nicht alle benötigten Zahlen im von der gpaNRW vorgegebenen Format ermittelt werden. Die gpaNRW arbeitet mit aufsummierten Jahresdurchschnittswerten für einzelne Hilfearten der Hilfe zur Pflege; in Duisburg wird allerdings teilweise mit Stichtagszahlen gearbeitet, was einen unmittelbaren Vergleich

¹ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

nicht erlaubt. Es werden deshalb von der gpaNRW für Duisburg Näherungswerte gebildet, die dennoch eine aussagekräftige Platzierung der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich erlauben. Im weiteren Prüfungsbericht werden solche Zahlen mit dem Hinweis „Näherungswert“ versehen.

Es zeigt sich, dass in **Duisburg** fast jeder fünfte Mensch, der Leistungen aus der Pflegeversicherung erhält, nicht genug Einkommen und Vermögen hat und deshalb ergänzend Hilfe zur Pflege in Anspruch nimmt. Dies ist ein weiterer deutlicher Hinweis auf die geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Duisburger Bevölkerung.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Ende 2017 mussten noch 355 Leistungsbezieher außerhalb von und 12 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.

→ Feststellung

Es wurde in Duisburg darauf verzichtet, Werte für die Jahre 2014 bis 2016 zu erheben. Wie sich die Pflegestärkungsgesetze in Duisburg konkret ausgewirkt haben, wird mangels Daten in dieser Prüfung deshalb nicht dargestellt.

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

Es ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbezieher nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht wie §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII.

Die Stadt **Duisburg** hat in Absprache mit der gpaNRW keine Werte für 2014 bis 2016 geliefert. Wegen der gesetzlichen Umstellung ist eine Vergleichbarkeit solcher Zeitreihen nicht ohne Weiteres gegeben. Zudem hätte es sich hierbei teilweise um Duisburger Stichtagswerte gehandelt, die ohnehin keinen unmittelbaren exakten Vergleich mit den von der gpaNRW verwendeten Jahresdurchschnittswerten erlauben.

➔ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

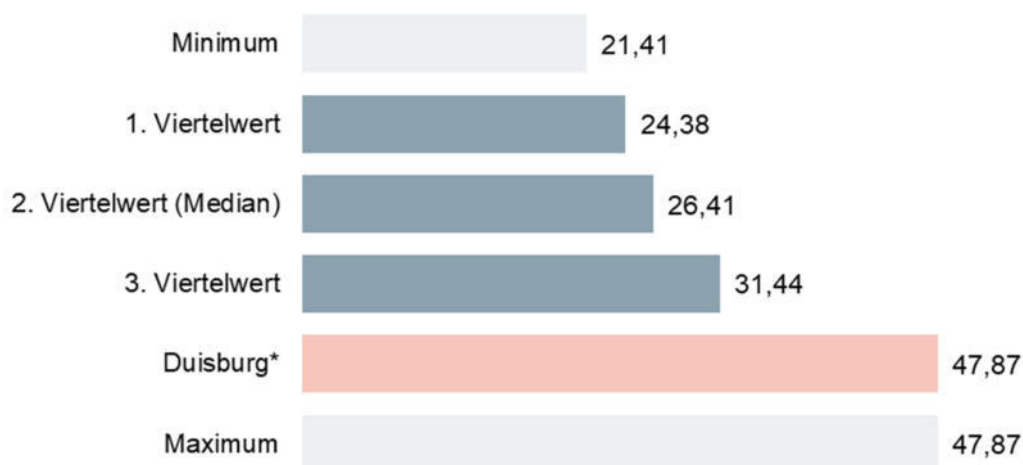
➔ Feststellung

Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Duisburg viele ältere Menschen. Bei ihnen werden Pflegeleistungen ganz überwiegend in einer Einrichtung erbracht und nicht zu Hause.

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.

Zur methodischen Vereinfachung hat die gpaNRW als Vergleichsgruppe zumeist die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung 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.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2017



*) Näherungswert

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



*) Näherungswert

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	11,15	4,71	5,52	7,43	9,74	15,64	19
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	36,72	14,23	17,41	19,00	21,16	37,13	20

Es zeigt sich, dass in **Duisburg** die Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege im Vergleich mit anderen Städten besonders häufig in Anspruch genommen werden. Überwiegend kommt sie hier Menschen in Pflegeheimen zugute.

Die Kennzahl wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, im Wesentlichen durch:

- die erbrachte Pflegeleistung (Art, Umfang und Preis) sowie
- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Pflegebedürftigen (Einkommen und Vermögen).

Daraus ergibt sich die Anzahl der Pflegebedürftigen, die auf ergänzende Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Die zuvor geschilderten sozioökonomischen Faktoren weisen darauf hin, dass in Duisburg mehr Menschen die notwendigen Pflegeleistungen nicht selbst finanzieren können. In Duisburgs Einwohnerschaft reichen deswegen häufiger als anderswo die Leistungen der Pflegeversicherung und die eigenen Mittel nicht aus, um erforderliche Pflege zu bezahlen.

Leistungsbezieher nach Pflegegraden 2017 in Duisburg

Pflegegrade	Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Prozent (gerundet)	Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen in Prozent (gerundet)
Pflegegrad 1	0	0
Pflegegrad 2	21	24
Pflegegrad 3	18	31
Pflegegrad 4	12	28

Pflegegrade	Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Prozent (gerundet)	Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen in Prozent (gerundet)
Pflegegrad 5	3	16
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII*	47	0
Summe	100	100

*) Nachrichtlich aufgeführt sind noch die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII, die heute keine Rolle mehr spielen.

Hilfe zur Pflege wird Menschen mit unterschiedlichem Pflegebedarf gewährt. Deshalb werden ihnen auch unterschiedliche Pflegegrade zugesprochen. Außerhalb von Einrichtungen ist ihre Pflegebedürftigkeit in Duisburg meistens mit den niedrigeren Pflegegraden 2 und 3 festgestellt. Menschen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten, haben häufig eine höhere Pflegebedürftigkeit. Hier verschiebt sich der Schwerpunkt in Duisburg entsprechend zu den Pflegegraden 3 und 4.

Ambulante Quote

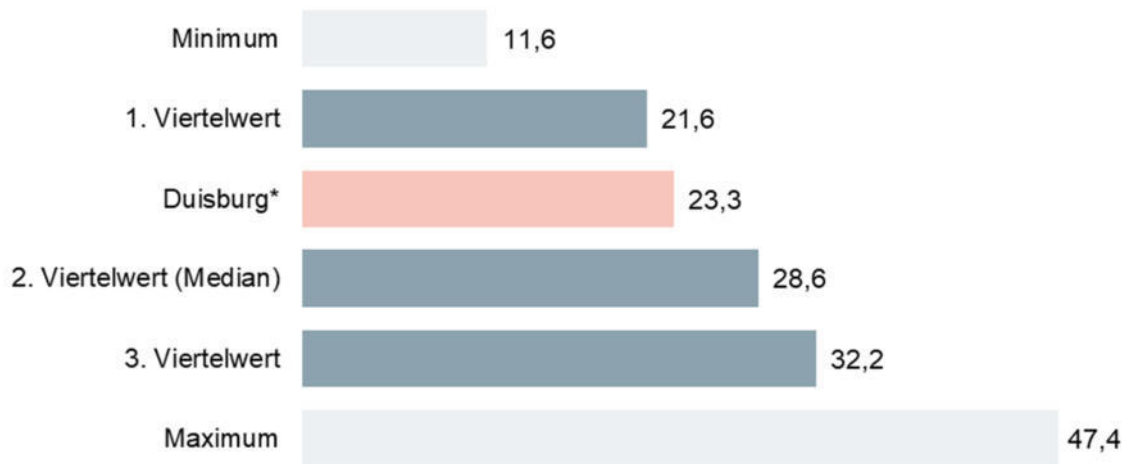
→ Feststellung

Die ambulante Quote in Duisburg ist niedrig. In vielen kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden.

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

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

Ambulante Quote 2017



*) Näherungswert

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



*) Näherungswert

In **Duisburg** stehen 3.730 Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege, die in Einrichtungen leben, 1.133 Leistungsbezieher gegenüber, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen erhalten; darin enthalten sind jeweils einige wenige Plätze für teilstationäre Tages- oder Nachtpflege sowie vorübergehende stationäre Unterbringung bei einer Kurzzeitpflege.

Schon im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW in Duisburg eine ähnliche Situation beschrieben (Seite So-20).

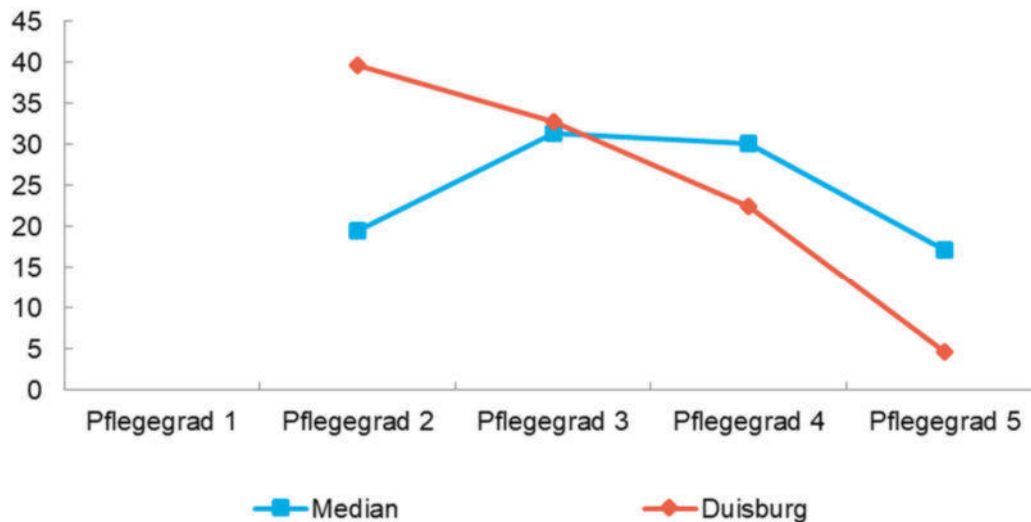
Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die ergänzende Hilfe zur Pflege nach SGB XII beziehenden Menschen einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote für Duisburg setzt also nicht alle ambulanten und stationären Pflegebedürftigen in der Stadt ins Verhältnis. Sie berücksichtigt vielmehr nur diejenigen pflegebedürftigen Menschen, die über kein ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen. Wenn aber immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den gestiegenen Leistungen der Pflegeversicherung decken können, kann

die hier dargestellte ambulante Quote sogar künftig absinken, da die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege zurückgeht.

Bei einer eher niedrigen ambulanten Quote steht ansonsten oftmals pauschal der Verdacht im Raum, dass keine optimale Zugangssteuerung zu Leistungen der Hilfe zur Pflege erfolgt. Pflegebedürftige würden dann sofort stationär versorgt, anstatt dass eine ambulante Versorgung geprüft und arrangiert wird.

Wäre diese Annahme richtig, müssten in Duisburg besonders viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Anspruch nehmen, bei denen nur ein niedriger Pflegegrad festgestellt wurde.

Anteil der Leistungsbezieher in Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern in Einrichtungen in Prozent 2017



Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen.

Es zeigt sich, dass die Verteilung der Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Duisburg tatsächlich nicht dem allgemeinen, landesweiten Bild entspricht. In Duisburg nehmen besonders viele gering pflegebedürftige Menschen bereits Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Anspruch.

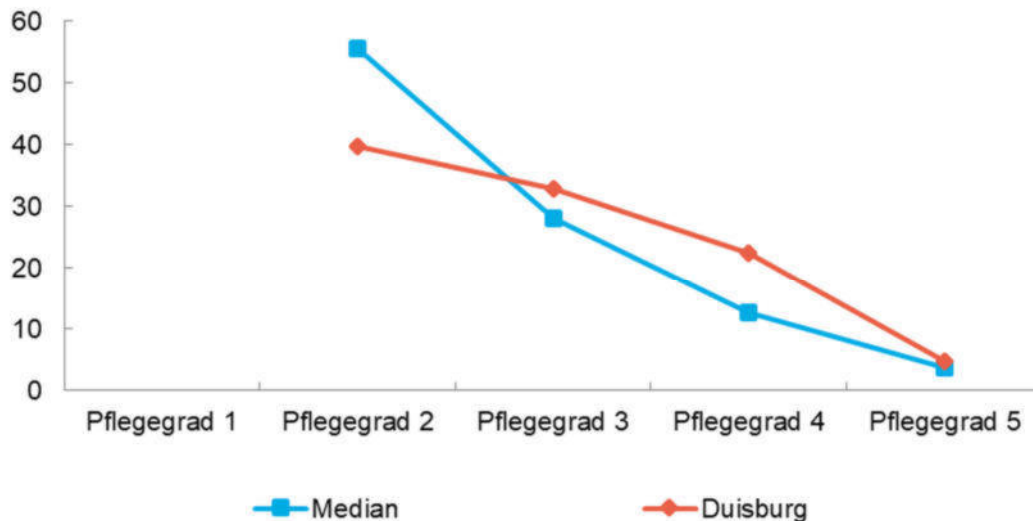
Solange in Duisburg in Fällen des Pflegegrades 2 in Einrichtungen eine Überprüfung der Heimnotwendigkeit bei der ergänzenden Hilfe zur Pflege nicht obligatorisch ist, sondern eine Heimnotwendigkeit unterstellt wird, bestehen noch Möglichkeiten zur Optimierung. Ein verstärkter Einsatz von Pflegefachkräften im Case Management an dieser Stelle könnte möglicherweise helfen, ambulante Arrangements zu konzipieren und den Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu fördern; dies trägt auch zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung bei.

Eine weitere mögliche Erklärung ist das niedrige Einkommensniveau in Duisburg. Es lässt viel mehr Menschen als anderswo die ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen. Wenn in Duisburg besonders viele arme Pflegebedürftige leben, muss die ergänzende Hilfe zur Pflege auch häufiger und früher schon bei niedrigen Pflegegraden in Anspruch genommen werden.

Diese Erklärung wird flankiert vom Umstand, dass es in Duisburg möglicherweise auch eine Reihe von Menschen ohne pflegende Familienangehörige vor Ort gibt, die sich die Pflege ihrer Angehörigen wirtschaftlich erlauben können. Aus diesem Grund könnte hier ein ambulantes Arrangement misslingen und eine Heimaufnahme zur Vermeidung von Verwahrlosung oder bei Demenz angezeigt sein.

Ergänzend kann auch die Aufteilung der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betrachtet werden:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Prozent 2017



Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen.

Die Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind in Duisburg ebenfalls auffällig verteilt. Sie entsprechen nicht dem allgemeinen Trend; in Duisburg werden sogar etwas mehr schwer pflegebedürftige Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ambulant versorgt, als es in den meisten anderen kreisfreien Städten der Fall ist. Demgegenüber sind es weniger Menschen mit Pflegegrad 2.

Vermutlich spielt hier ein weiterer Faktor eine Rolle: Typischerweise kommen landesweit im Median auf vier Menschen, die von Angehörigen zu Hause gepflegt werden (Pflegegeld), fünf Menschen, die von einem Pflegedienst versorgt werden (Pflegesachleistung). In Duisburg ist dieses Verhältnis fünf zu fünf. Hier gibt es also vermutlich häufiger als anderswo Familienangehörige,

die es sich leisten können, sich um ihre pflegebedürftigen Familienmitglieder zu kümmern. Die teure Pflegesachleistung könnte deshalb nicht so stark nachgefragt werden, wie das günstigere Pflegegeld, weshalb die ergänzende ambulante Hilfe zur Pflege insbesondere im niedrigen Pflegegrad 2 in Duisburg seltener in Anspruch genommen wird. Daneben ist eine ebenso relevante Gruppe von alleinstehenden älteren Menschen auszumachen, bei denen die Heimnotwendigkeit möglicherweise wegen Vereinsamung, Demenz oder Verwahrlosung angezeigt ist.

Alternativ könnte die verstärkte Nachfrage nach Pflegegeld auch mit im Umstand begründet sein, dass die ambulanten Pflegedienste wegen des Fachkräftemangels nicht die gesamte Nachfrage bedienen können.

→ **Empfehlung**

Es sollte überprüft werden, ob die auffällige Verteilung der Pflegegrade 2 außerhalb von und in Einrichtungen sich auch in den Folgejahren verstetigt oder als Momentaufnahme der damals noch ausstehenden Neubegutachtung bei der Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade geschuldet ist.

Wie sich die bisher auf der Ebene von Personenzahlen analysierte Situation in der Hilfe zur Pflege finanzwirtschaftlich auswirkt, stellen wir im folgenden Abschnitt dar.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Duisburg den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt eher an der hohen Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Aufwendungen im Einzelfall.

→ **Feststellung**

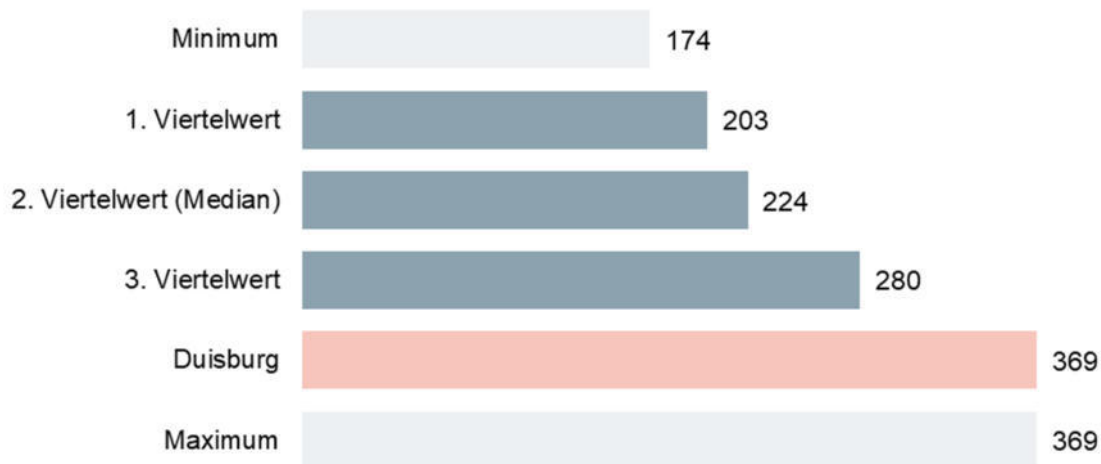
Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Duisburg auch zum Unterhalt herangezogen. Allerdings können nicht alle Fälle aufgrund der personellen Situation zeitnah geprüft werden.

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

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

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2017

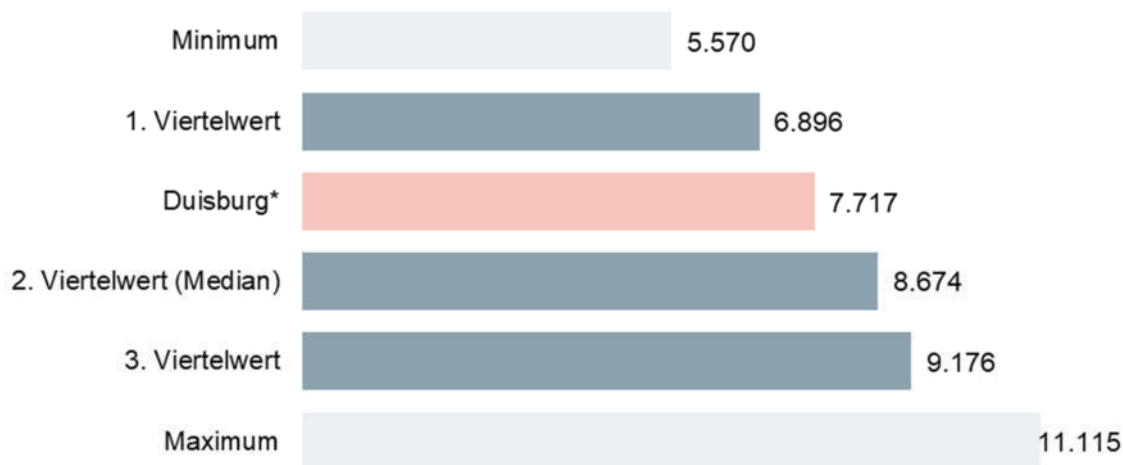


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege auf den Einwohner ab 65 Jahren, ergibt sich für **Duisburg** ein maximaler Wert. In Duisburg gibt es überdurchschnittlich viele Pflegebedürftige. Neben der Anzahl der Leistungsbezieher ist die durchschnittliche Höhe der Leistungen relevant:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017



*) Näherungswert

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Menschen sind in **Duisburg** unterdurchschnittlich. Der Stadt Duisburg war es allerdings nicht möglich, mit vertretbarem Aufwand für eine detailliertere Analyse eine Auswertung der Transferaufwendungen getrennt nach Leistungsbeziehern außerhalb von und in Einrichtungen zu erstellen.

→ Empfehlung

Um Trends zu erkennen und Entwicklungen zu analysieren, sollte die Stadt Duisburg auch Auswertungen nach bestimmten Gruppen von Leistungsbeziehern ermöglichen.

Sind die Heime in Duisburg günstiger als in den meisten anderen Städten, reichen die Leistungen der Pflegeversicherung regelmäßig aus. Insoweit müssen Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege nur in geringerem Umfang in Anspruch genommen werden als in anderen kreisfreien Städten.

Vergleicht man in diesem Zusammenhang die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 1. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) in Duisburg im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 808 Euro unter dem Durchschnittswert von 876 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung des Pflegebedürftigen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Duisburg bei rund 1.793 Euro liegt, der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt jedoch rund 1.893 Euro. Nur in einer einzigen kreisfreien Stadt des LVR gibt es noch niedrigere Werte als in Duisburg.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	230	106	158	173	190	241	22
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	5.622	5.622	6.293	6.717	7.784	8.204	22

Es zeigt sich erneut, dass die Heime in Duisburg eher günstiger sind als in den anderen kreisfreien Städten: Das Pflegewohngeld, das einem Heim zur Begleichung der Investitionskosten zur Verfügung gestellt wird, ist in Duisburg vergleichsweise minimal. Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Stadt nur bedingt steuerbar. Je mehr Menschen jedoch ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

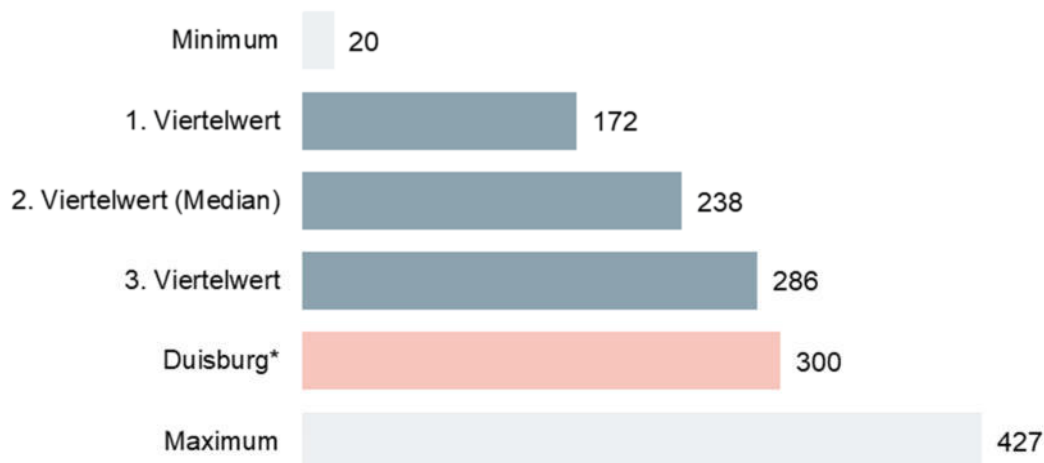
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher in Euro

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlastungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird. Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017



*) Näherungswert

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2017

Kennzahlen	Duisburg	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	0	0,00	0,00	1,38	23,57	174	14
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	391*	24,31	218	323	366	674	15

*) Näherungswert

Duisburg gehört zu den kreisfreien Städten mit den höchsten Unterhaltserträgen. Die Stadt prüft, berechnet und vereinnahmt Unterhaltsleistungen bei der Hilfe zur Pflege sowohl außerhalb von als auch in Einrichtungen. Für letztere gibt es zudem eine spezialisierte Sachbearbeitung mit rund fünf Vollzeit-Stellen. Aufgrund von Stellenvakanzen haben sich Prüfung und Heranziehung in den letzten Jahren zum Teil erheblich verzögert. Es ist unklar, ob die Personalbemessung ohne Fluktuationen und Vakanzen noch angemessen ist.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Duisburg so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Dies hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 festgestellt.

→ Feststellung

Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung und durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems.

→ Feststellung

Die schleppende Wiederbesetzung konterkariert eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Es gibt lange Stellenvakanzen. Die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung liegt nicht in der Hand des Amtes.

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

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

In **Duisburg** erfolgt die Aufgabenerledigung vollständig im Amt für Soziales und Wohnen. Die Bearbeitung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen wird in getrennten Organisationseinheiten erledigt. Erstere wird dezentral in den Bezirken vorgenommen, letztere zentral. Durch die zunehmende Komplexität in der Bearbeitung der einzelnen Fälle hat sich nach Auffassung der Verwaltung die Trennung seit Jahren bewährt. Die gpaNRW hält dies grundsätzlich für sachgerecht und nachvollziehbar.

Für beide Bereiche der Hilfe zur Pflege werden zusätzlich zur klassischen Sachbearbeitung drei Pflegefachkräfte eingesetzt. Den verstärkten Einsatz von Pflegefachkräften hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 empfohlen (Seite So-10). Die Pflegefachkräfte ermitteln den Bedarf vor Ort und die Sachbearbeitung prüft die leistungsrechtlichen Voraussetzungen. Absprachen und Austausch erfolgen dabei kontinuierlich. Ziel ist die optimale Versorgung

der Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Dies ist ein wichtiger Baustein, mit dem Duisburg dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ folgt, was die gpaNRW begrüßt.

In der Sachbearbeitung werden Verwaltungskräfte eingesetzt, insgesamt handelt es sich um mehr als 25 Vollzeit-Stellen: Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind es über elf Vollzeit-Stellen, bei der in Einrichtungen werden über 14 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Die Stadt arbeitet mit Fallzahlenkorridoren zur Stellenbemessung, die sie selbst in der Vergangenheit nach Erfahrungswerten festgesetzt hat.

Die Arbeitsprozesse sind dokumentiert und standardisiert. Es gibt festgelegte Entscheidungskriterien, Texthandbücher und Checklisten. Die Maßnahmen zur Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen regelmäßig durch die Arbeitsgruppenleitungen. Neuerungen werden durch die Grundsatzsachbearbeitung aufbereitet und in Dienstbesprechungen erörtert. Werden Arbeitsschritte verändert, erfolgt die Umstellung dokumentiert nach einer gemeinsamen Besprechung.

Bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 hatte die gpaNRW festgestellt, dass die Bedingungen für eine optimierte Sachbearbeitung in der Stadt Duisburg vorliegen (Seite So-11).

Im verwendeten IT-Fachverfahren sind bestimmte Arbeitsabläufe noch verbesserungswürdig oder fehlen noch. So sind etwa täglich manuelle Nacharbeiten der Haushaltssachbearbeitung notwendig und es gibt keine Schnittstelle zur elektronischen Akte des Landschaftsverbandes. Gerade bei knapper Personalausstattung kann die IT einen entscheidenden Beitrag für die Effizienz der Sachbearbeitung leisten. Hierzu gehört auch ein zeitgemäßes Dokumentenmanagementsystem, das die Ressourcen der Sachbearbeitung schont und manuelle Arbeitsschritte reduziert hilft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehört auch die Einführung einer elektronischen Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems.

Ist eine Stelle unbesetzt, sind lange Vakanzen die Regel. Eine nahtlose parallele Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist nicht möglich. Die notwendige Vertretung durch die übrigen Kolleginnen und Kollegen führt zu zusätzlicher Arbeit und verursacht letztlich auch Demotivation. Die notwendige Einarbeitung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers erfolgt dann oft auf dem Höhepunkt der Belastung, zusätzlich zur Bemühung keine Rückstände in der Bearbeitung aufkommen zu lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte zügig für Wiederbesetzungen sorgen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte das Amt größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Bei der Wiederbesetzung von Stellen gibt es Verzögerungen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastungen der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide, reduziert werden.

→ Feststellung

Das Amt hat keine Autonomie in der gezielten Personalentwicklung. Das verstärkt möglicherweise die Personalfluktuations und wirkt sich ggf. negativ auf die Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung aus.

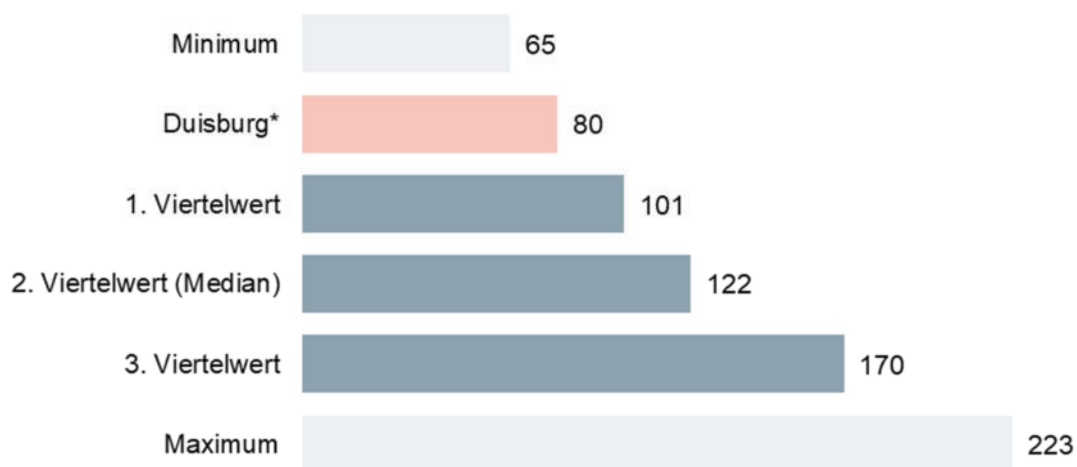
Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2017

Kennzahl	Duisburg	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	1,59	0,21	0,54	0,73	1,08	1,96	18

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



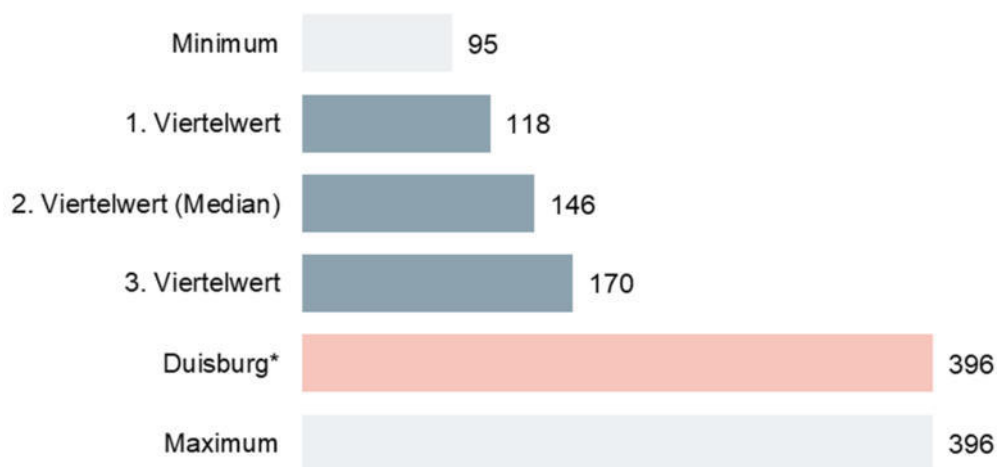
*) Näherungswert

In Duisburg wurden im Jahr 2017 für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 14,22 Vollzeit-Stellen in den Außenstellen auf Mischarbeitsplätzen eingesetzt. Hinzu kommen dort 2,0 Vollzeit-Stellen für Pflegefachkräfte.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

Kennzahl	Duisburg	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	1,10	0,82	1,26	1,67	2,13	3,02	18

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



*) Näherungswert

Für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind 11,17 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung in den Vergleich eingeflossen. Pflegefachkräfte waren hier nicht zu berücksichtigen.

Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2017 Stadt

Kennzahl	Duisburg	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	0,39	0,06	0,41	0,60	1,04	2,04	19

Es wurden für Duisburg in 2017 4,0 Vollzeit-Stellen berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um das Personal der städtischen Wohnberatung. Die Pflegeberatung in Duisburg hingegen erfolgt nicht durch städtisches Personal, sondern in den 23 Begegnungs- und Beratungszentren. Diese sind nicht in kommunaler Trägerschaft, werden jedoch von der Stadt gefördert. Insoweit wird das entsprechende Personal in der Pflegeberatung (anders als in vielen anderen kreisfreien Städten) im Vergleich nicht berücksichtigt.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2017

Kennzahl	Duisburg	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	0,51	0,00	0,35	0,51	0,59	0,96	19

Obwohl die Stadt Duisburg den Maximalwert an Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege verzeichnet, weisen die Hälfte der kreisfreien Städte im Vergleich mehr Personal zur Aufgabenerledigung aus. Mehr Fälle in der wirtschaftlich wenig leistungsstarken Einwohnerschaft bedeuten auch mehr Prüfungen auf Unterhaltsheranziehung. Damit korrespondieren die von der Verwaltung benannten Stellenvakanzen und abzuarbeitenden Bearbeitungsrückstände.

Aus dem Verhältnis Leistungsbezieher zu Sachbearbeitung lässt sich das Risiko ableiten qualitative Abstriche in der Bearbeitung in Kauf nehmen zu müssen. In ihrem Prüfungsbericht aus 2008 hatte die gpaNRW noch festgestellt, dass die Stadt Duisburg mit der Spezialisierung in der Unterhaltsheranziehung den richtigen Weg beschreitet und dass die Intensität der Unterhaltsverfolgung beibehalten werden sollte (Seite So-13). Dies ist aktuell zumindest gefährdet.

→ Empfehlung

Insbesondere bei der Leistungssachbearbeitung sollte die Stadt Duisburg Stellenvakanzen weitestgehend vermeiden. Nur mit attraktiven Arbeitsplätzen, ausreichendem und qualifiziertem Personal kann eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung sichergestellt werden.

→ Empfehlung

Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte beim Wiedererlangen der finanziellen Handlungsspielräume in Duisburg das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.

➔ Steuerung und Controlling

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

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

Fach- und Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling in Duisburg ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden.

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.

Bereits im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW festgestellt, dass **Duisburg** über die über die erforderlichen Grundlagen für den Aufbau eines wirksamen Controllings verfügt. Neben Routineaufgaben, wie der monatlichen Berechnung der ambulanten Quote und der Mitarbeit in einem interkommunalen Vergleichsring, obliegt dem Controlling im Amt für Soziales und Wohnen auch das Berichtswesen zu mehreren Maßnahmen des Duisburger Haushaltssanierungsplanes:

- 3-500001 Senkung der Fallkosten für Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bei 50-22,
- 3-500011 Betreutes Wohnen,
- 3-500013 Reduzierung der Wohnungsbauförderungsdarlehen,
- 3-500023 Verlagerung der städtischen Senioren- und Pflegeberatung auf die Wohlfahrtsverbände und
- 3-500031 Abbau eines überplanmäßigen Einsatzes bei 50-21.

Zudem liefert das Controlling Basisdaten für die städtische Sozialplanung und betreibt ein erweitertes und politisches unterjähriges Berichtswesen.

Im Haushalt der Stadt Duisburg werden im Produkt 050101 Altenhilfe folgende Ziele definiert:

- Stärkung des Selbsthilfepotenzials der älteren und pflegebedürftigen Menschen und

- Förderung und Kontrolle von Pflege- und Freizeiteinrichtungen für ältere Menschen.

Im Produkt 050104 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit lautet das Ziel:

- Gewährung der Leistungen nach dem SGB XII und dem PfG NW in vollstationären Pflegeeinrichtungen unter Beachtung des Grundsatzes ambulant vor stationär durch regelmäßige Vorprüfung ambulanter Versorgungsmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die im Haushalt zu den sozialpolitischen Zielen festgelegten Kennzahlen sollten von der Politik auch mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Duisburg ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Begegnungs- und Beratungszentren und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss eine 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.

Während der Prüfung hat die gpaNRW keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruches in **Duisburg** zu beanstanden ist. Das verwendete IT-Verfahren unterstützt zumindest die wichtigsten Arbeitsschritte der Sachbearbeitung. Die hier noch bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten wurden zuvor angesprochen.

Die bereits selbst erkannten Möglichkeiten zur Verbesserung und Prozessoptimierung anhand einer externen Beratung befinden sich momentan in der Umsetzung. Die einzelnen Arbeitsan-

weisungen werden derzeit in einem Handbuch zur Hilfe zur Pflege gebündelt aktualisiert. Zudem wird ein Servicezentrum eingerichtet, das die Entgegennahme und Ersterfassung von Anträgen auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen abwickelt.

Dem wichtigen Grundsatz „ambulant vor stationär“ folgt die Verwaltung. Insbesondere der Einsatz der Pflegefachkräfte erlaubt es, individuelle ambulante Arrangements zu schaffen. So können Heimaufnahmen vermieden werden und pflegebedürftige Menschen länger zu Hause leben. Außerhalb von Einrichtungen bearbeiten sie jeden Neuantrag; in Einrichtungen nur solche ohne Pflegeversicherung. Viele Kommunen berichten von Erfolgen bei der zusätzlichen Überprüfung aller Neuanträge auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen der Pflegegrade 2. Die Bearbeitung umfasst, wo angezeigt, auch eine Beratung der Pflegebedürftigen zu Hause. Fehlt ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen, erfolgt durch die Pflegefachkräfte eine selbständige Begutachtung. Sie übernehmen die Bedarfsfeststellung, damit durch die Sachbearbeitung nach leistungsrechtlicher Prüfung ein Bescheid als Bewilligung oder Ablehnung gefertigt werden kann. Auch eine individuelle Hilfeplanung findet durch die Pflegefachkräfte statt. Sie unterstützen die Leistungsbezieher zudem bei Widerspruchsverfahren im Bereich SGB XI, etwa bei der Ablehnung einer Höhergraduierung. Regelmäßige Überprüfungen der Hilfestellung, der Leistungsabrechnungen und die Heranziehung Angehöriger zum Unterhalt sind gelebter Standard in Duisburg.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung besteht in der obligatorischen Prüfung aller Neuanträge auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen mit Pflegegrad 2, wie es andere Kommunen erfolgreich praktizieren.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die städtische Wohnberatung und die städtisch geförderte Pflegeberatung sind in Duisburg gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.

Eine Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung,
- 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 Stadt **Duisburg** setzt eigene Pflegefachkräfte ein, die eng mit der Sachbearbeitung zusammenarbeiten und sich im Bedarfsfall austauschen. Diese ergänzen und unterstützen mit ihrer speziellen Fachlichkeit die 23 Begegnungs- und Beratungszentren (BBZ) im Stadtgebiet; sie werden von freien Trägern betrieben und von der Stadt mit über 1,2 Mio. Euro pro Jahr gefördert. Drohende Pflegebedürftigkeit wird oftmals entweder über die BBZ angezeigt oder von Krankenhäusern und Betreuern. Hinzugezogen werden dann meist die Pflegefachkräfte, die entsprechend gut vernetzt sind. Sie leiten das weitere erforderliche Vorgehen ein. Allgemeine Pflegeberatungen erfolgen in der Regel durch die BBZ sowie die Pflegekassen, konkret-individuelle Pflegeberatungen erfolgen durch die Pflegefachkräfte der Stadt. Die Beratung erfolgt inhaltlich über Pflegeversicherung, ambulante Pflege, Mahlzeitendienste, Hausnotruf, hauswirtschaftliche Hilfen, Tages- und Nachtpflege, vollstationäre Pflege, Kurzzeitpflege, Begegnungstätigkeiten sowie Seniorenprojekte und Veranstaltungen. Die Gespräche finden auch als Hausbesuch statt, wo bei Anträgen und Hilfsmitteln unterstützt werden kann. Eine spezielle, separate städtische Wohnberatung wird ermöglicht durch die hälftige Bezuschussung durch die Landespflegekasse der AOK.

Die Beratungen in den BBZ werden dokumentiert und in einer Statistik erfasst. In einer Modellrechnung anhand der tatsächlichen Fallzahlen und Finanzdaten belegte die Stadt Duisburg die Wirtschaftlichkeit der intensiven, präventiven Beratung. Durch die hiernach vermiedenen oder verzögerten Heimaufnahmen verbleibt ein Vorteil von netto 2,5 bis 3,0 Mio. Euro pro Jahr im städtischen Haushalt.

Schon in ihrem Prüfungsbericht 2008 stellt die gpaNRW fest, dass durch die gewachsenen Strukturen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten der Altenhilfe und den Einsatz von Ehrenamtlichen die Stadt Duisburg im präventiven Bereich eine erfolgreiche Arbeit leistet (Seite So-34). Auch heute wird durch das Angebot von Maßnahmen im vorpflegerischen Bereich und der gezielten Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen einer vorzeitigen Heimaufnahme entgegengewirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Da sie keine verbindliche Pflegeplanung aufstellt, sondern es bei einer Empfehlung belässt, nutzt sie jedoch nicht alle vorhandenen Instrumente.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Eine Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in einer Stadt vorhanden sein. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

In **Duisburg** hat die vernetzte Entwicklung der Pflegelandschaft eine lange Tradition. Insbesondere die stadtweite Konferenz Alter und Pflege (KAP DU) wird hier als das entscheidende Zentralorgan genutzt, um einen Einfluss auf die pflegerischen Angebote zu nehmen.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,62	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	52,23	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	3,85	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Platzierung von Duisburg ist durchgehend im mittleren bis überdurchschnittlichem Bereich. Hieraus alleine lassen sich keine Handlungsempfehlungen ableiten. Jedoch sind diese Zahlen stets vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass in Duisburg vergleichsweise viele pflegebedürftige Menschen leben.

Es wird an dieser Stelle auf die differenzierte Betrachtung im „5. Bericht zur Pflege- und Seniorenplanung (Pflegeplan 2017 – 2018)“ des städtischen Amtes für Soziales und Wohnen verwiesen. Darin wird die Situation datenbasiert analysiert und auf den Seiten 2 und 3 nachvollziehbar zusammengefasst ausgeführt:

„Auch die Nutzung und das Angebot an Plätzen in ambulanten Wohngemeinschaften steigen stetig. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Trend in den nächsten Jahren weiter anhält. Die Tagespflege erlebt derzeit einen spürbaren Boom in Duisburg. Die Anzahl der Einrichtungen und Plätze nimmt stetig zu. (...) Duisburg hat, wie viele Regionen in NRW, einen hohen Nachholbedarf im Bereich der reinen Kurzzeitpflegeplätze. Die Schaffung solcher Plätze gestaltet sich äußerst schwierig. (...) Ab 2020/2021 jedoch werden aller Voraussicht nach deutlich mehr (vollzeitstationäre) Plätze zur Verfügung stehen, als für die Versorgung der Duisburgerinnen und Duisburger benötigt wird. Der Überhang wird bis zu 1.100 Plätze betragen. Ob diese Plätze ungenutzt bleiben oder durch pflegebedürftige Personen aus Regionen mit einer Unterversorgung belegt werden, bleibt abzuwarten. Deutlich wird dadurch jedoch, dass Duisburg absehbar bis zum Jahr 2027 keinen Bedarf an zusätzlichen vollstationären Dauerpflegeplätzen hat.“

Bereits im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW positiv die ausführliche und informative Pflegeplanung in Duisburg erwähnt, die die Angebotsstruktur sowie die Entwicklungen der Pflegesituation umfasst und als Grundlage für zukünftige Planungen und als Orientierung für Investoren dient (Seite So-8).

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die Pflegelandschaft weiter intensiv beobachten und sich darauf vorbereiten, eine verbindliche Bedarfsplanung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege (KAP DU) aufzustellen. So kann sie im Bedarfsfall eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft forcieren. Andere kreisfreie Städte haben mit dem Instrument gute Erfahrungen gemacht.

Quartiersmanagement

➔ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Duisburg hat die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 positiv erwähnt.

Das Quartiersmanagement sollte in einer 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.

Es gibt in **Duisburgs** 46 Stadtteilen 23 städtisch geförderte Beratungs- und Begegnungszentren. Für die Details zu den Aufgaben, der Umsetzung, der über 1,2 Mio. Euro Finanzierung und des Controllings ab 2017 kann auf die kommunale Beschlussvorlage Drucksache-Nr. 15-0942 vom 14.09.2015 verwiesen werden. Sieben der BBZ bilden zugleich eine eigene Regionalkonferenz für die sieben Duisburger Stadtbezirke mit einer institutionalisierten kleinräumigen Vernetzung. An drei der BBZ finden sich zudem modellhaft intensive Beratungspartnerschaften. Dort werden im Quartier die Akteure wie z.B. Bäckereifachverkäuferinnen oder Sprechstundenhilfen gezielt sensibilisiert, damit sie gewissermaßen als Frühwarnsystem im Alltag der Menschen mit bevorstehender Pflegebedürftigkeit achtsam sind und ihnen als Lotse zu den BBZ Hilfestellung bieten.

Bereits 2008 hat die gpaNRW in ihrem Prüfungsbericht hierzu anerkennend ausgeführt:

- „Durch das Förderkonzept der Begegnungs- und Beratungszentren und Seniorentreffs stellt die Stadt Duisburg stadtweit eine trägerunabhängige Beratungsstruktur und Vernetzung sicher. Die Träger, die finanzielle Förderungen erhalten, unterliegen einem differenzierten Zuschusscontrolling und einem Berichtswesen. Die Öffentlichkeitsarbeit wird intensiv betrieben.“ (Seite So-7)
- „Die Stadt Duisburg hat über das Stadtgebiet verteilt ein umfassendes Beratungsangebot geschaffen. Sie hat frühzeitig erkannt, dass eine aktive Gestaltung und Steuerung im Bereich der Altenhilfe eine Kostenregulierung ermöglicht und einen wichtigen Steuerungsansatz für die Verlängerung des Verbleibs in der Häuslichkeit von pflegebedürftigen Personen darstellt.“ (Seite So-7)

- „Die Stadt Duisburg stellt seit Jahren die quartiersbezogene Altenhilfearbeit mit dem Schwerpunkt der Vernetzung der beteiligten Akteure unter Einbeziehung des Ehrenamtes sicher.“ (Seite So-32)

Diesen damaligen Ausführungen kann sich auch heute nur erneut und vollumfänglich angeschlossen werden. Die Stadt Duisburg sollte ihre Anstrengungen in diesem Bereich beibehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung und der wohnortnahen Beratung fortsetzen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der alternden Bevölkerung stehen auch in Duisburg zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.		
F2	In Duisburg ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, höher als in den anderen kreisfreien Städten. Dies ist ein belastender Faktor.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Duisburg wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass die vielen Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen, auch häufiger ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.		
F4	Ende 2017 mussten noch 355 Leistungsbezieher außerhalb von und 12 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.		
F5	Es wurde in Duisburg darauf verzichtet, Werte für die Jahre 2014 bis 2016 zu erheben. Wie sich die Pflegestärkungsgesetze in Duisburg konkret ausgewirkt haben, wird mangels Daten in dieser Prüfung deshalb nicht dargestellt.		
F6	Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Duisburg viele ältere Menschen. Bei ihnen werden Pflegeleistungen ganz überwiegend in einer Einrichtung erbracht und nicht zu Hause.		
F7	Die ambulante Quote in Duisburg ist niedrig. In vielen kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden.	E7	Es sollte überprüft werden, ob die auffällige Verteilung der Pflegegrade 2 außerhalb von und in Einrichtungen sich auch in den Folgejahren verstetigt oder als Momentaufnahme der damals noch ausstehenden Neubegutachtung bei der Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade geschuldet ist.
F8	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Duisburg den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt eher an der hohen Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Aufwendungen im Einzelfall.	E8	Um Trends zu erkennen und Entwicklungen zu analysieren, sollte die Stadt Duisburg auch Auswertungen nach bestimmten Gruppen von Leistungsbeziehern ermöglichen.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Duisburg auch zum Unterhalt herangezogen. Allerdings können nicht alle Fälle aufgrund der personellen Situation zeitnah geprüft werden	E9	Es sollte ausreichend Personal eingesetzt werden, um die Prüfung auf Unterhaltsheranziehung bei allen Antragstellern für Hilfe zur Pflege ohne größeren zeitlichen Verzug zu erledigen.
F10	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Duisburg so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Dies hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 festgestellt.		
F11	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung und durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems.	E11	Die Stadt Duisburg sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehört auch die Einführung einer elektronischen Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems.
F12	Die schleppende Wiederbesetzung konterkariert eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Es gibt lange Stellenvakanzen. Die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung liegt nicht in der Hand des Amtes.	E12	Die Stadt Duisburg sollte zügig für Widerbesetzungen sorgen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte das Amt größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Bei der Wiederbesetzung von Stellen gibt es Verzögerungen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastungen der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide, reduziert werden.	E13	Insbesondere bei der Leistungssachbearbeitung sollte die Stadt Duisburg Stellenvakanzen weitestgehend vermeiden. Nur mit attraktiven Arbeitsplätzen, ausreichendem und qualifiziertem Personal kann eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung sichergestellt werden.
F14	Das Amt hat keine Autonomie in der gezielten Personalentwicklung. Das verstärkt möglicherweise die Personalfuktuation und wirkt sich ggf. negativ auf die Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung aus.	E14	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte beim Wiedererlangen der finanziellen Handlungsspielräume in Duisburg das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F15	Das Fach- und Finanzcontrolling in Duisburg ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden.	E15	Die im Haushalt zu den sozialpolitischen Zielen festgelegten Kennzahlen sollten von der Politik auch mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.
F16	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Duisburg ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Begegnungs- und Beratungszentren und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E16	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung besteht in der obligatorischen Prüfung aller Neuanträge auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen mit Pflegegrad 2, wie es andere Kommunen erfolgreich praktizieren.

	Feststellung		Empfehlung
F17	Die städtische Wohnberatung und die städtisch geförderte Pflegeberatung sind in Duisburg gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.	E17	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen.
F18	Die Stadt Duisburg betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Da sie keine verbindliche Pflegeplanung aufstellt, sondern es bei einer Empfehlung belässt, nutzt sie jedoch nicht alle vorhandenen Instrumente.	E18	Die Stadt Duisburg sollte die Pflegelandschaft weiter intensiv beobachten und sich darauf vorbereiten, eine verbindliche Bedarfsplanung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege (KAP DU) aufzustellen. So kann sie im Bedarfsfall eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft forcieren. Andere kreisfreie Städte haben mit dem Instrument gute Erfahrungen gemacht.
F19	Die Stadt Duisburg fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Duisburg hat die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 positiv erwähnt.	E19	Die Stadt Duisburg sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung und der wohnortnahen Beratung fortsetzen.

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Duisburg

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre	./.	./.	./.	316	./.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre	./.	./.	./.	246	./.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre	./.	./.	./.	216	./.
Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände	./.	./.	./.	0	./.
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	355	./.
Summe	./.	./.	./.	1.133	./.
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre	./.	./.	./.	440	./.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre	./.	./.	./.	1.001	./.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre	./.	./.	./.	2.709	./.
Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände	./.	./.	./.	432	./.

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	12	./.
Summe	./.	./.	./.	3.730	./.
Summe der Leistungsbezieher gesamt	./.	./.	./.	4.863	./.
Leistungsbezieher von Pflegegeld ohne Sozialhilfe	./.	./.	./.	660	./.
Leistungsbezieher von Pflegegeld mit Sozialhilfe	./.	./.	./.	3.490	./.

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Duisburg

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	./.	./.	./.	./.	./.
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	./.	./.	./.	./.	./.
Summe	./.	./.	./.	37.529.133	./.

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Duisburg

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	./.	./.	./.	0	./.
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	./.	./.	./.	1.456.622,71	./.
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	./.	./.	./.	1.456.622,71	./.

➔ 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
Duisburg im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Strukturen	7
→ Steuerung und Organisation	10
Gesamtsteuerung und Strategie	10
Organisation	12
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	13
Prozesskontrollen	13
Finanzcontrolling	14
Fachcontrolling	15
→ Verfahrensstandards	16
Prozess- und Qualitätsstandards	16
→ Personaleinsatz	19
→ Leistungsgewährung	26
Fallsteuerung	26
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	28
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	36
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	50
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	52
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	55

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg 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 Duisburg ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen mit hoher Kinderarmut, hoher Jugendarbeitslosigkeit, niedriger Kaufkraft und hoher Migration aus den Südosteuropäischen Ländern stark belastet. In Verbindung mit einem hohen Anteil jugendlicher Einwohner spiegelt sich die Belastung in den auf die Einwohner bis unter 21 Jahre bezogenen Kennzahlen wider.

Zum Fehlbetrag und zu den Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre bildet die Stadt Duisburg unter den Vergleichskommunen überdurchschnittliche Ergebnisse ab. Gleichzeitig gelingt es, die Aufwendungen je Hilfsfall im Durchschnitt der Vergleichskommunen zu halten. Lediglich bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII und der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII finden sich überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfsfall.

Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag sieht die gpaNRW vor allem die hohe Falldichte mit im Zeitverlauf steigenden Fallzahlen. Sie zieht sich durch fast alle Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII und bildet unter den Vergleichskommunen den zweithöchsten Wert ab. Die den Fehlbetrag weiter beeinflussenden Anteile kostengünstigerer ambulanter Hilfen und Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen stagnieren dagegen bzw. sind rückläufig, obwohl die absolute Anzahl der Hilfsfälle jeweils gestiegen ist.

Die Falldichte wird maßgeblich über die Steuerung der Hilfe zur Erziehung beeinflusst. Voraussetzungen für eine gute Steuerung sind eine abgestimmte übergreifende Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen und die Umsetzung auf der operativen Ebene durch die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD).

Im Rahmen der Stärkungspaktberatung wurden seit 2015 Ziele und Maßnahmen für eine Neuausrichtung der Hilfen zur Erziehung beschrieben. Zu den wesentlichen Zielen zählen u.a. die Optimierung der Fallsteuerung, eine Personalbemessung für den ASD und die Verbesserung der Personalgewinnung und Personalthaltung.

Die Stadt Duisburg kann über eine optimierte Fallsteuerung eine Reduzierung der Zugänge in die Hilfen zur Erziehung erreichen.

Hierfür müssen die ASD-Fachkräfte die vorhandenen niedrighwelligen Hilfsangebote und sozialräumlichen Ressourcen kennen und auf sie zugreifen können. Neben den klassischen Erziehungsberatungsstellen zählen hierzu vielfältige Beratungsleistungen und Hilfsangebote. Diese sollten in einem Präventionskonzept aufbereitet und für den Wissenstransfer zusammengeführt werden.

Eine optimierte Fallsteuerung setzt weiterhin eine angemessene und qualitativ gute Personalausstattung und Technikunterstützung des ASD voraus. Die gpaNRW hat im ASD bei der Be-

trachtung des Personaleinsatzes auf der Grundlage von Personalrichtwerten eine hohe Fallbelastung festgestellt.

Die Stadt Duisburg hat bereits verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Personalsituation zu verbessern. Eine Personalbemessung für den ASD befindet sich in der Vorbereitung und wird in Kürze extern vergeben. Aktuell ist im ASD die Einrichtung von sechs Springerstellen beschlossen und eine Arbeitsgruppe zur Personalgewinnung/Personalbindung ins Leben gerufen worden.

Der Neuaufbau des Finanz- und Fachcontrolling schreitet nach der Besetzung der Stellen im ersten Halbjahr 2019 voran. Eine Zielerreichungsmessung, Abweichungsanalyse und ein Berichtswesen befinden sich im Aufbau. Weitere personelle Maßnahmen im Bereich Entgeltverhandlungen, Fachgebietsleitung ASD und HzE-Koordination sind beschlossen und zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung teilweise umgesetzt.

Der ASD arbeitet verpflichtend mit einer Fachsoftware, die die Verfahrensschritte abbildet und durch eine kompatible Auswertungssoftware für das Controlling ergänzt wird.

Erste personelle Grundlagen für Verbesserungen in der Steuerung sind damit angestoßen worden. Es bedarf jedoch einer weiteren zügigen Umsetzung der erarbeiteten Stärkungspaktmaßnahmen, um die empfohlenen Ziele zu erreichen.

Die Stadt Duisburg erfüllt mit den Dienst- und Arbeitsanweisungen zur Aufgabenwahrnehmung der Hilfe zur Erziehung einschließlich des Kinderschutzes und der Hilfeplanung durch den ASD die von der gpaNRW formulierten Anforderungen. Ergänzende Ablaufdiagramme können hier die Transparenz der Verfahren erhöhen und die Anwendung in der Praxis für die beteiligten Akteure erleichtern.

Die Stadt Duisburg hat keinen eigenen ambulanten Dienst. Die ambulanten und stationären Hilfen werden von Duisburger und auswärtigen Leistungsanbietern erbracht, mit denen Entgeltvereinbarungen abgeschlossen werden bzw. die diese mit ihrem zuständigen Jugendamt abgeschlossen haben.

Neben der durchgängig bei fast allen Hilfen vorgefundenen hohen Falldichte sind die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII und die Hilfen in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII mit jeweils überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall auffällig.

Mögliche Gründe hierfür sieht die gpaNRW bei den flexiblen ambulanten Hilfen in den festgestellten vergleichsweise langen Laufzeiten der Hilfen und der hohen Anzahl der wöchentlichen Fachleistungsstunden. Das Thema Laufzeiten ist bereits im Rahmen des Finanz- und Fachcontrolling aufgegriffen worden und soll mit den verbesserten Auswertungsmöglichkeiten aufgearbeitet werden.

Die Vollzeitpflegefälle verteilen sich mit dem größten Anteil der Hilfefälle auf die Verwandtenpflege, gefolgt von den normalen Pflegefamilien und den Erziehungsstellen/Sonderpädagogischen Pflegefamilien. Die im Vergleich hohen Fallkosten sind mit der Verteilung nicht erklärbar und bedürfen einer tiefergehenden Betrachtung.

Die Inobhutnahmen sind von der Anzahl der Hilfefälle unterdurchschnittlich. Sie werden jedoch ab dem Jahr 2016 durch die unbegleiteten Flüchtlinge (UMA) deutlich beeinflusst. Das Verfahren ist in einer Prozessbeschreibung geregelt. Durch die zentrale Bearbeitung der UMA-Fälle wird das Fachwissen zum Verfahren gebündelt und es können Synergieeffekte in der Fallbearbeitung genutzt werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der 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 tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfeförderung 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 (ZOVPg)

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg ist durch soziostrukturelle Rahmenbedingungen besonders stark belastet.

Das Jugendamt richtet die Beratungs- und Unterstützungsangebote an den Ortsteilen und Sozialräumen mit ihren unterschiedlichen innerstädtischen sozioökonomischen Strukturen und Belastungsfaktoren aus.

Die **Stadt Duisburg** ist nach der Statistik der AKJ TU Dortmund² dem Jugendamtstyp 1 mit der Belastungsklasse 1 zu geordnet. Zu diesen Kategorien zählen Jugendämter kreisfreier Städte mit einer sehr hohen Kinderarmut.

Unter den kreisfreien Städten weist die Stadt Duisburg eine der höchsten SGB II-Quoten³ und niedrigsten Kaufkraftquoten⁴ auf.

Die von der gpaNRW betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen⁵ zeigen folgende Ausprägungen:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Duisburg 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,35	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	11,20	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,64	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22

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

³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit

⁴ Quelle: GfK Geomarketing GmbH

⁵ Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	7,03	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Die **Stadt Duisburg** weist in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen belastende Faktoren auf. Sie hat sich als eine zentrale Anlaufstelle für u.a. eine hohe Zuwanderung aus den süd-osteuropäischen Staaten Rumänien und Bulgarien entwickelt. Diese ist in den letzten Jahren stark gestiegen und hat durch die Flüchtlingswelle in den Jahren 2016 bis 2018 weiter zugenommen.

Die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien beeinflusst nachhaltig die Bevölkerungsentwicklung und führt zu einer Zunahme der Jugendeinwohner. Im Jahr 2017 lebten aus diesem Personenkreis insgesamt über 18.000 Personen in Duisburg, davon 7.066 unter 21 Jahre⁶.

Die einzelnen Stadtbezirke sind von der Entwicklung der sozialen Lage unterschiedlich betroffen.

Die Stadt Duisburg wertet regelmäßig die Sozialraumdaten aus und nutzt diese für die Gestaltung der Beratungs- und Unterstützungsangebote in den Stadtteilen. So können z.B. der Ausbau von Familienzentren, die Angebote niedrigschwelliger Erziehungsberatung, Kita-Projekte für Flüchtlingskinder, besondere Unterstützungen für Zuwanderer i.R. von § 16 SGB VIII und ein verstärkter Einsatz von Streetworkern gezielt organisiert werden. Stadtteile mit besonderen Problemen sind z.B. Marxloh, Hochfeld und Bruckhausen.

Die gpaNRW hat bei Ihren überörtlichen Prüfungen bislang keine unmittelbare Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner festgestellt. Im Vordergrund stehen vielmehr die Steuerung und Organisation der Jugendämter. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im sozialen Umfeld und in der Folge zu vermehrten Unterstützungsleistungen im Rahmen von Hilfen zur Erziehung führen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat 2015 in einer Veröffentlichung im „Dossier Wohlergehen von Familien“ darauf hingewiesen, dass Vermögen und Einkommen nachhaltig das subjektive Wohlbefinden von Familien beeinflussen. Es verweist ferner auf zahlreiche Studien die feststellen, dass das Wohlbefinden von Müttern, Vätern und Kindern aus den mittleren oder hohen Einkommenslagen signifikant höher als in Familien aus prekären oder armutsnahen Lagen ist.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung mit Einwohnern nach Altersklassen in der Stadt Duisburg stellt die gpaNRW in der Tabelle 1 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

⁶Quelle: Stadt Duisburg, Stabsstelle für Wahlen und Informationslogistik

→ 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

Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten gemeinsamen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung ist nicht vorhanden.

Das Jugendamt ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Förderkonzept „Soziale Stadt“ eingebunden.

→ Feststellung

Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen hat das Jugendamt mit Unterstützung externer Beratungsleistungen ein Maßnahmenbündel mit Zielformulierungen zu den Fach- und Finanzzielen erarbeitet.

Eine Stadt sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie soll 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 soll sicherstellen, dass die Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen ist zeitnah nachzusteuern und Maßnahmen sind anzupassen.

Die **Stadt Duisburg** verfügt im Rahmen des Förderkonzeptes „Soziale Stadt“ über integrierte Handlungskonzepte, die alle Stadtteile einbeziehen. Beispielhaft wurden vom Jugendamt die Denkwerkstatt in Marxloh und das Jugendzentrum Blaues Haus in Hochfeld genannt. Die Umgestaltung wird teilweise mit Fördermitteln unterstützt.

In den Stadtteilen ist nach Angaben des Jugendamtes eine gute Vernetzung mit runden Tischen und den lokalen Akteuren installiert, in die alle Aufgabenbereiche der Jugendhilfe einbezogen sind. Die Stärkung der niedrigschwelligen Erziehungsberatungsangebote wird durch den Jugendhilfeausschuss aktiv unterstützt.

Organisatorisch zuständig für die gemeinsame Sozialberichterstattung Duisburgs ist das Sozialamt. Die Sozialberichte werden mit externer Unterstützung erarbeitet und beinhalten Handlungsempfehlungen zu unterschiedlichen fachlichen Themenbereichen. Abhängig vom jeweiligen Thema liegt die fachliche Federführung im zuständigen Fachamt. Das Jugendamt war z.B. bei dem Thema "Kinder und Jugendliche in prekären Lebenslagen" federführend.

Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen haben im Jugendamt seit 2014 mehrere Beratungen mit externer Unterstützung stattgefunden, u.a. eine „Organisationsuntersuchung zu den Hilfen zur Erziehung“, zum „Wirkungsorientierten Fach- und Finanzcontrolling“ und zu den „Pro-

zessen von Kostenverhandlungen nach § 77 SGB VIII“. Hierbei wurden auch die vom Jugendamt entwickelten Steuerungsmaßnahmen einbezogen.

Die Empfehlungen aus den Beratungen sollen die Fall- und Systemsteuerung verbessern, die Aufbauorganisation optimieren und Sollkonzepte für ein wirkungsorientiertes Fach- und Finanzcontrolling und Möglichkeiten der veränderten Aufgabenwahrnehmung in den Kostenverhandlungen aufzeigen.

Die wesentlichen Ziele für die Hilfen zur Erziehung sind:

- eine Optimierung der Fallsteuerung,
- die Einbindung aller Ebenen in das im Aufbau befindliche Fach- und Finanzcontrolling,
- eine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD),
- die Gewinnung neuen Personals und die Bindung des vorhandenen Personals,
- Transparenz in der Arbeit der Außenstellen erhöhen, um Ansätze für Verbesserungen zu finden,
- der Ausbau insbesondere von Intensivangeboten, wie z.B. die begleitende Inobhutnahme für Kinder unter sechs Jahren mit einer Bezugsperson,
- eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Jugendpsychiatrie und Jugendhilfe,
- der weitere Ausbau der Gruppen- und Poollösungen zur schulischen Integration im Rahmen der Eingliederungshilfe,

die Mitwirkung in den Verhandlungen für einen neuen Rahmenvertrag zu den Leistungsentgelten in NRW,

die Qualitätsentwicklung zusammen mit den Trägern voranbringen, um z.B. Laufzeiten von Hilfen zielgerichtet zu steuern,

der Ausbau von Betreuungsangeboten, wie z.B. Intensivangeboten und die Gewinnung neuer Betreuungsträger über Ausschreibungen etc. sowie

die Personalgewinnung und Personalhaltung von Fachkräften zu verbessern.

Die vielen erarbeiteten Einzelmaßnahmen werden in Abstimmung mit dem Verwaltungsvorstand sukzessive umgesetzt.

Sie werden weiterhin von der gpaNRW begleitet. Insoweit wird auf die dortigen Ergebnisse und Absprachen verwiesen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung und Zielerreichung der Maßnahmen wurde die Einrichtung von Stellen, z.B. für das Fach- und Finanzcontrolling, die Entgeltverhandlungen, die Sachgebietsleitung ASD und die HzE-Koordination empfohlen. Diese wurden vom Verwaltungsvorstand zwischenzeitlich freigegeben und konnten teilweise bereits, auch durch externe Einstellung, besetzt werden.

Der Kennzahlenkatalog in SAP für den Produktbereich Kinder, Jugend und Familie wurde in den Produkten der Fachsoftware Gedok verankert und damit eine Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachsoftware eingerichtet, die noch weiter verfeinert werden soll.

Durch die Schaffung der personellen und technischen Voraussetzungen wird der Aufbau eines Finanz- und Fachcontrolling mit aussagefähigen Kennzahlen und einem abgestuften Berichtswesen unterstützt. Dies bilden die Grundlage für eine funktionierende Steuerung auf der operativen Ebene.

Im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit bindet sich das Jugendamt Duisburg zukünftig in das IKO Netz des KGST ein. Die verbesserte Datenlage wird auch dort zukünftig zu aussagekräftigeren Ergebnissen führen.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die in den Beratungen erarbeiteten Maßnahmen möglichst zeitnah umzusetzen, um die formulierten Ziele perspektivisch mittelfristig zu erreichen.

Organisation

Das Jugendamt der **Stadt Duisburg** befindet sich u.a. zusammen mit dem Amt für Soziales und Wohnen, dem Amt für Schulische Bildung, dem Institut für Jugendhilfe und dem Job-Center im Dezernat III für Familie, Bildung und Kultur, Arbeit und Soziales. Über die Dezernatsebene sind damit wichtige Schnittstellen zwischen den Ämtern hergestellt.

Innerhalb der Organisation des Jugendamtes werden die Hilfen zur Erziehung in der Abteilung 51-3 Erzieherische Hilfen bearbeitet. In der Stabsstelle 51-01 sind die wichtigen Querschnittsaufgaben wie u.a. Jugendhilfeplanung, Controlling und EDV unmittelbar der Jugendamtsleitung zugeordnet.

Die Jugendhilfeplanung bezieht alle Aufgabenbereich der Jugendhilfe ein. Schwerpunkte sind die Kindertagesbetreuung und die offene Kinder- und Jugendarbeit als präventive Bausteine der Jugendhilfe.

Finanz- und Fachcontrolling sind räumlich und organisatorisch zusammengeführt und personell neu aufgestellt worden. Die Stellen sind im 1. Halbjahr 2019 besetzt worden. Durch die Zusammenlegung wird ein schnellerer und unkomplizierter Informationsaustausch unterstützt.

Die Daten für das Controlling und das im Aufbau befindliche Berichtswesen werden aus der Fachsoftware Gedok und über eine Schnittstelle aus Auswertungssoftware Komplus der Fa. Gebit generiert.

Das Jugendamt ist in zehn Außenstellen in den Ortsteilen und zusätzlich einer Außenstelle für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer/Flüchtlinge (UmA) präsent. Die Fach- und Dienstaufsicht über die Mitarbeiter liegt bei den Außendienstleitungen und ist durch Dienstanweisung verbindlich vorgegeben. Teambesprechungen der ASD-Fachkräfte finden einmal wöchentlich statt.

Der ASD wird durch Fachberater bei der Suche nach passgenauen Hilfen unterstützt. Für die Eingliederungshilfe und das Pflegekinderwesen sind Spezialdienste eingerichtet.

Zur AG 78 sind Unterarbeitsgruppen, z.B. für ambulante Leistungen eingerichtet. Durch Lenkungsreise, z.B. zum Kinderschutz, besteht eine Vernetzung im gesamten Stadtgebiet.

➔ Internes Kontrollsystem (IKS)

➔ Feststellung

Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist ein internes Kontrollsystem installiert.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Duisburg** hat Kontrollmechanismen installiert, die wichtige Arbeitsschritte abdecken und ein Mindestmaß an Sicherheit herstellen.

Alle neuen HzE-Fälle müssen von der fallverantwortlichen Fachkraft zur Genehmigung der Leitungskraft vorgelegt werden. Ferner bedürfen alle Zusatzmaßnahmen einer besonderen Genehmigung. Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Ausland darf nur mit vorheriger Zustimmung der Jugendamtsleitung erfolgen. Die Standards zum Kinderschutz sind durch eine neue Dienstanweisung verbindlich beschrieben.

Die Mitarbeiter werden durch regelmäßige Fortbildungen geschult und problematische HzE-Fälle in Supervisionen nachbereitet. Hierdurch wird die Handlungssicherheit der Fachkräfte erhöht. Neue Mitarbeiter erhalten eine systemische Ausbildung und werden durch eine erfahrene Fachkraft mindestens über einen Zeitraum von drei Monaten begleitet.

Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Für die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH) sind verbindliche Prozesskontrollen eingeführt.

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.

Für den ASD regelt im Jugendamt der **Stadt Duisburg** die Dienstanweisung HzE verbindlich die Zuständigkeiten und besonderen Genehmigungen bei Zusatzmaßnahmen im Rahmen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Aktuell befindet sich die Dienstanweisung HzE in der Überarbeitung.

Auf die HzE-Fälle hat nur die jeweils fallzuständige Fachkraft und deren Vertretung Zugriff. Eine zeitnahe Fortschreibung von Hilfeplänen wird über Produktbefristungen in der Fachsoftware Gedok gesteuert. Die IT-Berechtigungen der Fachkräfte werden über ein Meldeformular der Außenstellenleitung vergeben.

Für die Wiedervorlage werden monatlich Prüflisten für die fallverantwortlichen Fachkräfte er-

stellt. Die Sachgebietsleitung erhält eine Mitteilung, wenn diese nicht erledigt werden. Bei Bedarf besteht auf Anforderung die Möglichkeit, jederzeit Protokolle über den Stand der Fallbearbeitung zu erstellen.

Für die WJH bestehen verbindliche Freigaberegeln für das Zahlungssystem durch das vorgeschriebene „Vier-Augen-Prinzip“. Zusätzlich finden bei Auszahlungsvorgängen technische Kontrollen statt. Pro Zahlungslauf werden zehn Vorgänge durch die Sachgebietsleitung überprüft. Änderungen von Bankverbindungen werden protokolliert und aufgrund einer Vereinbarung mit dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt immer überprüft.

Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Das Finanzcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendige personelle Ausstattung ist inzwischen geschaffen worden. Eine Fach- und Auswertungssoftware ist vorhanden.

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 für die Steuerungsebenen 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 somit zeitnah gegengesteuert werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen Fachamt und Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Im Jugendamt der **Stadt Duisburg** ist das Finanzcontrolling der Stabsstelle und damit direkt der Jugendamtsleitung zugeordnet. Die Aufgabe befindet sich nach zwischenzeitlicher Vakanz der Stelle im Neuaufbau. Die Stelle konnte durch externe Einstellung wieder besetzt werden. Beabsichtigt ist, für das Finanz- und Fachcontrolling einen Controllingkreislauf zu installieren, der die Aktivitäten, die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten abbildet. Zur Information der Steuerungsebenen ist geplant, für die Hilfen zur Erziehung Quartals- und Jahresberichte einzuführen und regelmäßig Auswertungen in Form von Plan-/Ist-Vergleichen für eine zeitnahe Erkennung von Abweichungen zu erstellen. Hierzu werden u.a. auch Kennzahlen aus der Stärkungspaktberatung herangezogen und überarbeitet, um sie mit dem Fachverfahren Gedok kompatibel zu machen.

Für Auswertungen wird die Auswertungssoftware komPlus der Firma Gebit eingesetzt. Zwischen der Fachsoftware und der Finanzsoftware SAP besteht aktuell keine unmittelbare Schnittstelle. Diese soll über eine abgestimmte Produktdefinition hergestellt werden. Zurzeit lassen sich daher einzelne Produkte nur auf der Produktgruppenebene miteinander vergleichen. Dies hat auch die Erhebung der Daten für die überörtliche Prüfung erschwert. Ein perspektivisch angestrebtes Ziel ist es, den Kennzahlenkatalog für die Finanzstatistik im Haushalt der Stadt Duisburg mit den Produkten und Kostenstellen des Jugendamtes sowie den Zeitverläufen im Fachverfahren Gedok abzubilden und den bestehenden Fünfjahreszeitraum auszuweiten.

Als Ergebnis aus den Stärkungspaktberatungen sind Zielwerte zu finanziellen und fachlichen Zielen definiert worden. So soll z.B. Transparenz zu den Ursachen der unterschiedlichen Kostenentwicklungen und Laufzeiten der HzE-Fälle in den Außenstellen mit ihren jeweiligen Rahmenbedingungen hergestellt werden.

Die Zielerreichungsmessung und Abweichungsanalyse befinden sich im Aufbau. Mit Unterstützung dieser Instrumente sollen zukünftig weitere wirksame Maßnahmen generiert werden.

→ **Empfehlung**

Der begonnene Aufbau des Finanzcontrollings sollte konsequent fortgesetzt werden, um die Transparenz der Datenlage stetig weiter zu verbessern und die geplante Einführung eines abgestuften Berichtswesens für die verschiedenen Steuerungsebenen zu unterstützen.

Zur Verbesserung der Datenlage sollte eine Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachsoftware geschaffen werden.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendigen personellen Voraussetzungen sind zwischenzeitlich geschaffen worden.

Die enge Abstimmung zwischen Fach- und Finanzcontrolling wird von der gpaNRW positiv bewertet.

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

Das Fachcontrolling ist im Jugendamt der **Stadt Duisburg** der Stabsstelle und damit der Jugendamtsleitung direkt zugeordnet. Die Stelle wurde neu besetzt und befindet sich im Neuaufbau des Aufgabengebietes.

Das Fachcontrolling unterstützt die Abteilungsleitung, Außenstellen- und Sachgebietsleitungen bei der Überprüfung und Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards in den ASD-Teams. Es begleitet und unterstützt ferner die Arbeit des ASD in den fachlichen Prozessen, wie z.B. den Fallgesprächen sowie dessen Unterstützung durch die Fachberatung.

Das Fachcontrolling stimmt sich eng mit dem Finanzcontrolling ab. Aktuell wird gemeinsam an der Einführung eines Berichtswesens gearbeitet. Hierin sollen die Ergebnisse beider Bereiche zusammengeführt und für die Steuerungsebenen verfügbar gemacht werden. Ein weiteres Ziel ist es, Transparenz zu den Ursachen der unterschiedlichen Kostenentwicklungen und Laufzeiten der HzE-Fälle in den Außenstellen mit ihren jeweiligen Rahmenbedingungen herzustellen.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

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

→ Feststellung

Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Duisburg sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt.

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 Duisburg** hat die Standards für die Aufgabenwahrnehmung im Jugendamt in verschiedenen Dienst- und Arbeitsanweisungen verbindlich für die Mitarbeiter beschrieben. Sämtliche Verfahrenshinweise sind in einem Arbeitshilfeordner hinterlegt und für die Fachkräfte des ASD auch in digitaler Form zugänglich. Sie beinhalten ferner Regelungen zu Aktenführung und Dokumentation. Beispielhaft sind zu nennen

- die Dienstanweisung für das Gewährungs- und Hilfeplanverfahren bei Hilfen zur Erziehung,
- die Dienstanweisung zum Schutz bei Kindeswohlgefährdung,
- die Dienstanweisung zur Nutzung der Fachanwendung Gedok,
- die Arbeitsanweisung ASD – AV,
- die Arbeitsanweisung ASD – Kita,
- die Arbeitsanweisung Verfahren bei der Beantragung von Auslandsmaßnahmen, Maßnahmen über 200 EUR Tagessatz,
- Standprojekte und Zusatzmaßnahmen,
- die Arbeitsanweisung zur Kostendämpfung bei den Hilfen zur Erziehung sowie
- die Arbeitsanweisung zur Zusammenarbeit ASD, PKD und Fachdienst Eingliederungshilfe.

Die Dienst- und Arbeitsanweisungen sind für die Mitarbeiter verbindlich und Bestandteil des „Einarbeitungskonzeptes für die neuen Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst“. Neue Mitarbeiter nehmen von den Verfahrenshinweisen im Rahmen der Einarbeitung Kenntnis. Zukünftig soll dies verpflichtend durch Unterschrift dokumentiert werden.

Das Einarbeitungskonzept beinhaltet weiterhin

- einen Leitfaden und eine Zeitschiene zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter im ASD Duisburg,
- die Aufgaben der Leitungskräfte ASD (Außenstellenleitung oder Koordinatoren*innen),
- die Aufgaben Mentor/-innen,
- eine Kurzanleitung ASD Jugendamt Duisburg,
- eine Checkliste zum Verfahren bei Beginn der Hilfen zur Erziehung (HzE).

Auf das Einarbeitungskonzept haben alle Mitarbeiter online Zugriff. Neuen Mitarbeitern wird zusätzlich eine Arbeitsmappe zur Verfügung gestellt.

Seit 2009 ist die Fachsoftware Gedok mit dem ASD-Modul und dem WJH-Modul im Jugendamt im Einsatz. Eine aktuelle Version befindet sich gerade in der Einführung. Die Nutzung ist für die Mitarbeiter verpflichtend und hat sich nach Angaben des Jugendamtes in der praktischen Arbeit bewährt. Mit Gedok werden alle Verfahrensschritte des ASD mit Beratungen, HzE-Verfahren und Kinderschutz abgedeckt.

Die elektronische Aktenführung steht perspektivisch für das Jugendamt nicht vor dem Jahr 2021 an.

Auswertungen aus den Fach- und Finanzverfahren werden mit Unterstützung der Auswertungsoftware komPlus erstellt, sh. auch Ausführungen im Berichtsabschnitt Finanzcontrolling.

Hilfeplanverfahren

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

→ Feststellung

Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Verfahrensanweisungen des Jugendamtes der Stadt Duisburg enthalten.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich festlegen. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden.

Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren Mindeststandards beschrieben:

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisenumgehend 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 Fall-/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 Fall-/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 Duisburg** hat in der Dienstanweisung vom 11.07.2011 das Gewährungs- und Hilfeplanverfahren bei Hilfen gemäß §§ 19, 20, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 35a (stationär) und 41 SGB VIII für die Fachkräfte des ASD und den PKD beschrieben. Die Dienstanweisung sowie die hierzu ergänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird.

Die Zuständigkeiten und einzelnen Bearbeitungsschritte werden in der Aufgabenstruktur beschrieben. Vorgaben zu einzuhaltenden Fristen und Bearbeitungszeiten sind nicht enthalten. Zu den Prozessen gibt es keine Ablaufdiagramme.

Aktuell befindet sich die Dienstanweisung in der Überarbeitung. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden, das Hilfeplanverfahren und die Prozesse mit einem Ablaufdiagramm und vorgegebenen Fristen bzw. Bearbeitungszeiten zu ergänzen. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Verfahrensschritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren transparent und erleichtern insbesondere neuen Mitarbeitern die Orientierung. Der Verfahrensablauf wird in der Fachsoftware Gedok abgebildet, die von den ASD-Fachkräften verpflichtend für die Fallbearbeitung einzusetzen ist.

Auf eine Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren durch eine Akteneinsicht in die ASD-Fallakten wurde durch die gpaNRW aus zeitlichen Gründen verzichtet.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die Prozessbeschreibungen in den Dienstanweisungen mit Ablaufdiagrammen ergänzen, um die Abfolge der Verfahrensschritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen sowie die zu beachtenden Fristen und Bearbeitungszeiten transparent zu machen.

➔ Personaleinsatz

➔ Feststellung

Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im Fachdienst ASD und Teilen der Spezialdienste sowie in der WJH eine vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle. Diese führt auf Dauer zu einer Überlastung mit der Folge qualitativer Defizite in der Fallbearbeitung.

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung richtet die gpaNRW den Blick schwerpunktmäßig auf die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Für die Stellenausstattung des ASD und der WJH hat die gpaNRW Personalrichtwerte entwickelt, die auf Erfahrungswerten aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen beruhen. Der Personalrichtwert kann für eine erste Orientierung zur Situation der Personalausstattung in den zuvor genannten Diensten im interkommunalen Vergleich herangezogen werden. Er kann jedoch eine eigene Stellenbemessung unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Besonderheiten nicht ersetzen.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgelbiet 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.

Im Jugendamt der **Stadt Duisburg** wird der Fachdienst ASD durch die Spezialdienste Pflegekinderdienst (PKD) und Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ergänzt. Hierdurch wird den besonderen Anforderungen des hohen Betreuungsaufwandes bzw. der speziellen Fachlichkeit Rechnung getragen.

Nach Angaben des Jugendamtes entspricht die Ist-Personalausstattung seit Jahren nicht dem Personal-Soll.

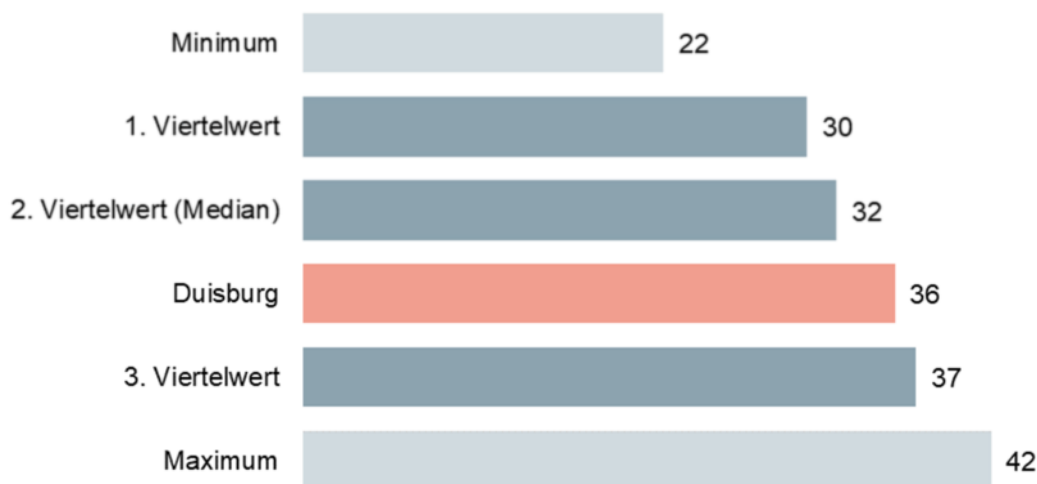
Die gpaNRW hat die Personalsituation im ASD und der WJH auf der Basis der Stellendaten für das Jahr 2017 und 2018 ausgewertet. Für die Vorjahre wurde in Absprache mit dem Jugendamt aufgrund des hohen Ermittlungsaufwandes der Ist-Stellen und der aktuell angespannten personellen Situation in der Verwaltung auf eine Erhebung verzichtet. Ein Zeitverlauf kann aus diesen Gründen nicht dargestellt werden.

Berücksichtigt sind die tatsächlich 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.

Allgemeiner Sozialer Dienst

Der Personalrichtwert der gpaNRW für den ASD liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle.

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



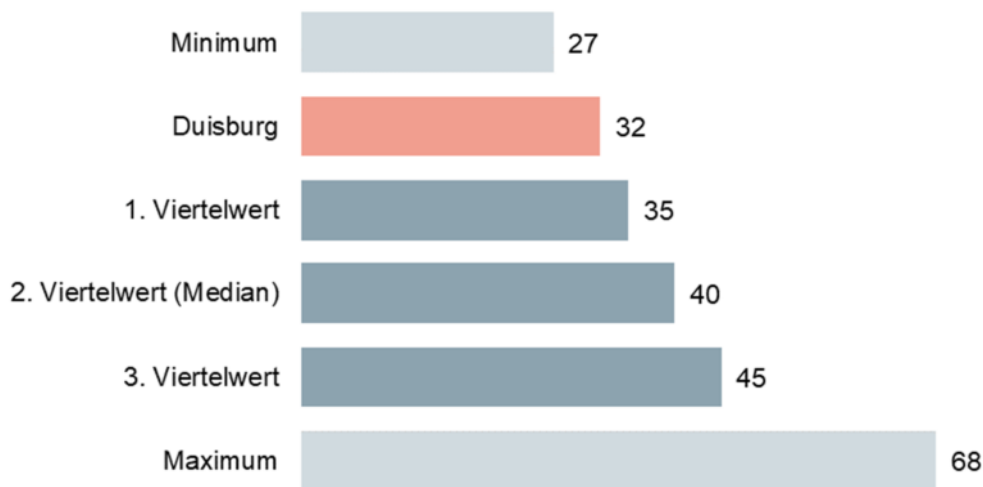
Die **Stadt Duisburg** ordnet sich mit 36 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD am 3. Viertelwert unter den kreisfreien Städten ein. In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 23 Vergleichskommunen eingeflossen. Die abgebildeten Vollzeit-Stellen beinhalten aus Vergleichsgründen die gesamten Stellenanteile des ASD. Hier sind daher auch die Stellenanteile der Spezialdienste enthalten, da die kreisfreien Städte ihre ASD und evtl. eingerichtete Spezialdienste unterschiedlich organisiert haben. Die Spezialdienste werden nachfolgend noch einmal gesondert dargestellt.

In 2018 steigt die Fallbelastung auf 38 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle aufgrund einer verschlechterten Personalsituation und steigender Fallzahlen.

Pflegekinderdienst

Der Personalrichtwert liegt bei 35 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Richtwert berücksichtigt die Aufgaben von Werbung/Akquise, Qualifizierung, Hilfeplanung, Vermittlung, Betreuung der Pflegeeltern etc.

Hilfeplanfälle Hilfen nach § 33 SGB VIII je Vollzeit-Stelle PKD 2017

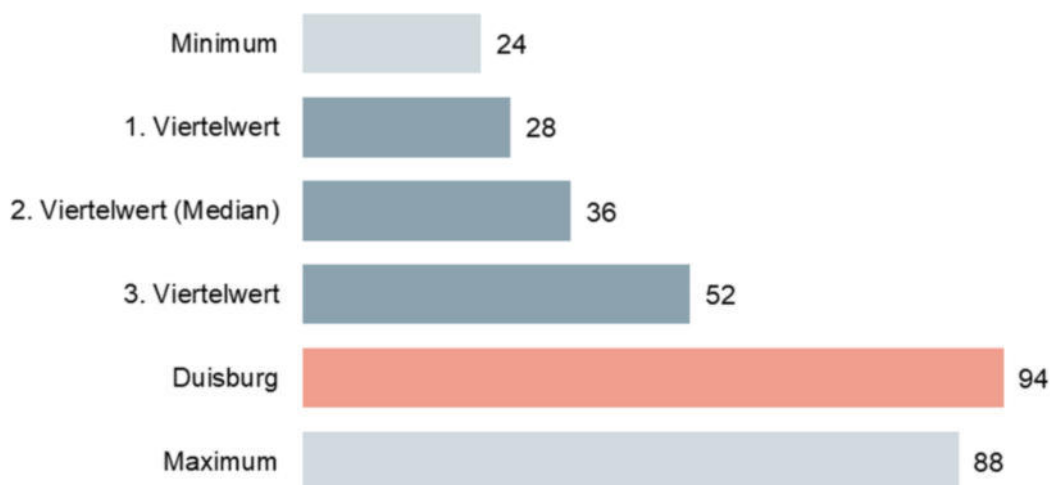


Der PKD der **Stadt Duisburg** ordnet sich mit einer Fallbelastung von 32 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle zu den Hilfen nach § 33 SGB VIII im 1. Viertelwert des interkommunalen Vergleiches unter den 18 Vergleichskommunen ein. Der Wert für Duisburg wurde für den Vergleich manuell berechnet, da der PKD der Stadt Duisburg nicht alle Hilfen nach 33 SGB VIII bearbeitet. Dem Wert liegen 7,01 Vollzeit-Stellen mit 222 Hilfefällen zugrunde, Die Fallzuständigkeit für Hilfen in Verwandtenpflege und in Erziehungsstellen liegt beim ASD. Dies wurde bei der Ermittlung der Kennzahl berücksichtigt. In 2018 ist die Fallbelastung mit 31 Vollzeitpflegefällen je Vollzeit-Stelle fast unverändert.

Eingliederungshilfe

Für den Spezialdienst Eingliederungshilfe §35a SGB VIII hat die gpaNRW bisher keinen Personalrichtwert ermittelt. Hilfsweise wird daher im interkommunalen Vergleich der Personalrichtwert für den ASD mit 1 zu 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII herangezogen. Die Bearbeitung der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII ist überwiegend mit den Aufgaben des ASD vergleichbar. Darüber hinaus erfordert die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung nach § 35a Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII als abschließende Entscheidungsgrundlage für die Gewährung einer Eingliederungshilfe ein zusätzliches Fachwissen der fallverantwortlichen Fachkraft.

Hilfeplanfälle Hilfen nach § 35a SGB VIII je Vollzeit-Stelle Spezialdienst Eingliederungshilfe 2017



In der obigen Grafik übersteigt der Wert der Stadt Duisburg den offiziellen Maximalwert des interkommunalen Vergleiches. Nur für diesen Bericht wurde der Duisburger Wert nachträglich den Vergleichswerten der kreisfreien Städte hinzugefügt.

Hintergrund für diese Vorgehensweise ist, dass die Duisburger Grunddaten zu den Fallzahlen und den Vollzeit-Stellen für die Berechnung der obigen Kennzahl manuell aufbereitet und angepasst werden mussten. Hierdurch sind sie nicht mehr für das automatisiert ablaufende Verfahren der Berechnung der Kennzahl und der Auswertung im interkommunalen Vergleich verwendbar.

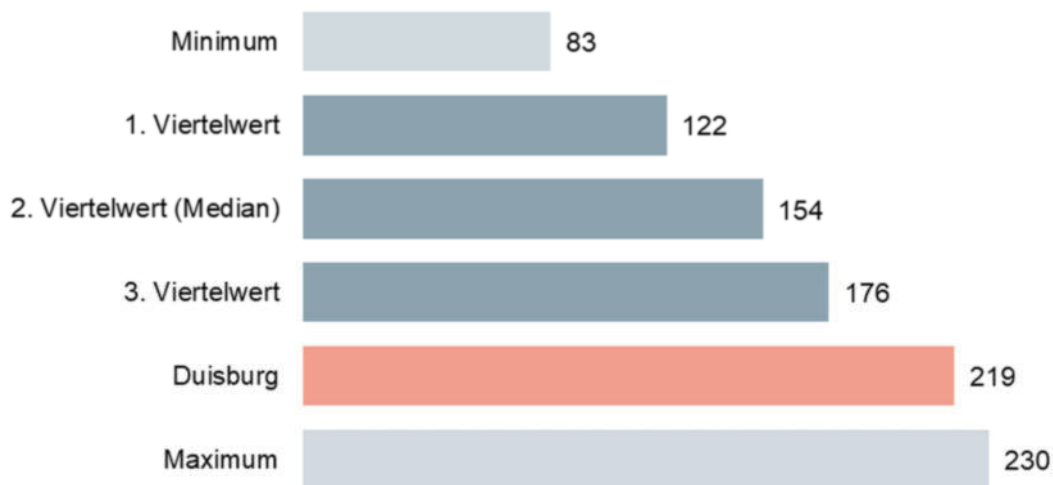
Dem Duisburger Wert liegen 6,75 Vollzeit-Stellen und 636 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Minderjährige und für junge Volljährige zugrunde.

In 2018 steigt die Fallbelastung bei gleicher Personalausstattung und 720 Hilfefällen auf 107 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

Der Personalrichtwert für die WJH liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle.

Hilfeplanfälle Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WJH 2017



Die **Stadt Duisburg** liegt mit 219 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle im 3. Viertelwert und bildet unter den 20 kreisfreien Städten im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Wert ab. In 2018 sinkt die Fallbelastung aufgrund einer verbesserten Personalsituation auf 206 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

Personalbedarfsplanung

→ Feststellung

Eine aktuelle formalisierte Personalbedarfsplanung ist nicht vorhanden. Die Personalsituation ist durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. Die in Vorbereitung befindliche Personalbemessung sieht die gpaNRW als einen wichtigen Grundstein für eine zukünftige Personalbedarfsplanung an.

→ Feststellung

Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Personalgewinnung/Personalbindung sowie die Einrichtung von sechs Springerstellen wird positiv bewertet.

Das Jugendamt der **Stadt Duisburg** verfügt aktuell über keine Personalbedarfsplanung, die den Anforderungen einer flächendeckenden Planung und zeitnahen Fortschreibung genügt. Nach Angaben des Jugendamtes wird zurzeit situationsabhängig geplant.

Die Ist-Personalsituation im ASD entspricht nach Angaben des Jugendamtes nicht dem Personalsoll. Sie ist ein fester Tagesordnungspunkt in den Quartalsgesprächen zwischen Amtsleitung und Abteilungsleitungen. Zweimal im Jahr findet zwischen den ASD Außenstellenleitungen und dem Personalamt ein Abgleich der Produktzahlen und Mitarbeiter statt. Auf dieser Grundlage werden neue Mitarbeiter in die Außenstellen verteilt.

Vor über zehn Jahren wurde im Jugendamt der Stadt Duisburg für den ASD ein Richtwert von 1 zu 35 Hilfefällen plus zehn Stellen Kindeswohlgefährdung festgelegt. Aktuell legt das Hauptamt nach Angaben des Jugendamtes einen Stellenschlüssel von 1 zu 50 zugrunde, der alle be-

troffenen Produkte einschließt. Hierzu wurde nach Angaben des Jugendamtes keine Personalbemessung durchgeführt.

Für die UMA hat das Jugendamt einen Stellenanteil von 1 zu 40 festgelegt.

Für die WJH wird je Vollzeit-Stelle mit 180,5 Wertigkeiten gerechnet. Je nach Hilfeform und Personenkreis findet eine unterschiedliche Wertung des Hilfefalles statt.

Unter den Mitarbeitern im ASD herrscht eine hohe Fluktuation, die außer durch Eintritt in den Ruhestand, ferner durch Elternzeit, Wechsel zu anderen Kommunen oder freien Trägern sowie die hohe Belastung im Tagesgeschäft bedingt ist.

Um den Auftrag des Kinderschutzes sicherzustellen, können vakante Stellen sofort, auch von extern, wiederbesetzt werden. Der Bewerbermarkt ist allerdings stark begrenzt und erschwert die Gewinnung neuer ASD-Fachkräfte. Zudem herrscht eine starke Konkurrenzsituation zwischen den umliegenden Städten einerseits und mit den freien Trägern andererseits. In der Regel erscheinen nach Angaben des Jugendamtes nur 50 Prozent der eingeladenen Bewerber zum Vorstellungsgespräch. Erschwerend kommt hinzu, dass von diesen Bewerbern viele die notwendigen Voraussetzungen für die Aufgabenwahrnehmung im ASD nicht erfüllen. Die zu besetzenden Stellen müssen daher oft mehrfach ausgeschrieben werden.

Krankheitsausfälle und sonstige Vakanzen werden durch Zweier- oder in Ausnahmefällen Dreiervertretungen aufgefangen. Bei Überlastung im ASD greifen Regelungen zur Standardabsenkung, z.B. werden Termine für Hilfeplanfortschreibungen verschoben etc.

Aktuell sind für den ASD zur Verbesserung der Vertretungssituationen sechs Springerstellen bewilligt worden. Diese befinden sich in der Ausschreibung und sollen möglichst zügig besetzt werden.

Auch in der WJH ist die Personalsituation angespannt und durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. Aufgrund der Wiederbesetzungssperre werden unbesetzte Stellen häufig ein Jahr und länger nicht wiederbesetzt.

Zur Verbesserung der Personalsituation wurde vor kurzem auf Initiative des Jugendamtes eine Arbeitsgruppe Personalgewinnung/Personalbindung unter Federführung des Personalamtes und Beteiligung des Hauptamtes eingerichtet.

Ein attraktives Angebot für mögliche Bewerber sieht das Jugendamt in den geschaffenen guten Fortbildungsangeboten mit z.B. systemischer Beraterausbildung und Mediationsausbildung sowie umfangreichen Möglichkeiten der Supervision. Notwendig sind aus Sicht des Jugendamtes weitere Verbesserungen durch eine höhere Bewertung der Stellen, geringere Fallzahlen und verbesserte Räumlichkeiten.

Für den ASD besteht ein Einarbeitungskonzept mit einheitlichen und verbindlichen Regelungen, z.B. mit den Elementen/Bausteinen der Einarbeitung, Zeitschiene, Aufgaben der Leitungskräfte und des Mentors, der den neuen Mitarbeiter anleitet und unterstützt. Das Einarbeitungskonzept ist in einer Einarbeitungsmappe zusammengefasst, die jeder neue Mitarbeiter enthält. Diese steht auch in einer Onlineversion zur Verfügung. Der Einarbeitungszeitraum beträgt drei Monate und kann im Einzelfall bei Bedarf verlängert werden.

Der durch die Flüchtlingswelle und die UMA entstandene Arbeitsmehraufwand wurde durch zeitlich bis Ende 2020 befristete Stellen im ASD, der WJH, den Amtsvormundschaften etc. begegnet.

Zurzeit befindet sich eine Ausschreibung für eine externe Vergabe einer Organisationsuntersuchung mit dem Ziel der Personalbemessung in Vorbereitung. Die Personalbemessung ist ein

wichtiger Baustein, um in der Zukunft den Personalbedarf regelmäßig überprüfen und bei Bedarf den Entwicklungen anpassen zu können.

Die Ergebnisse der Stellenbemessung sollten als Grundlage für eine zukünftige Personalbedarfsplanung dienen und fortlaufend aktualisiert werden. So wird es möglich, einen sich verändernden Personalbedarf im Kontext der Fallzahlenentwicklung zeitnah zu erkennen und frühzeitig notwendige Maßnahmen zu ergreifen.

→ Empfehlung

Um die Arbeitssituation der Mitarbeiter im ASD einschließlich der Spezialdienste sowie in der WJH zu verbessern wird empfohlen, die Stellenausstattung zu überprüfen und die Aufgabengebiete personell angemessen auszustatten. Die in Vorbereitung befindliche Vergabe der Organisationsuntersuchung/Personalbemessung sollte möglichst zeitnah umgesetzt werden.

Personalaufwendungen

Der interkommunale Vergleich der Personalaufwendungen des Produktes Hilfe zur Erziehung bestätigt mit unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Hilfefall indirekt die zuvor festgestellte hohe Fallbelastung in den Fachdiensten des ASD und der WJH. Die Stadt Duisburg ordnet sich hier im 1. Viertelwert mit dem fünfniedrigsten Wert unter den kreisfreien Städten ein.

Personalaufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2017

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.177	1.687	2.177	3.401	3.700	4.985	21

In 2018 liegen die Personalaufwendungen je Hilfefall mit 2.101 Euro auf einem fast gleichen Niveau.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Fallsteuerung bedarf punktuell einer Optimierung.

Ein schriftliches Präventionskonzept, ein Anbieterverzeichnis der Leistungserbringer und ein Rückführungskonzept sind nicht vorhanden. Die hohe Fluktuation unter den ASD-Fachkräften führt zu einem Verlust von Kenntnis und Vernetzung im Sozialraum.

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

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen 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 Duisburg** hat den Prozess für die Hilfestellung und des Hilfeplanverfahrens in verschiedenen Dienstanweisungen für die fallverantwortlichen Fachkräfte des ASD, PKD und der ASD-Fachberatung sowie die Beteiligung der jeweiligen Vorgesetzten als Aufgabenstruktur verbindlich geregelt. Die Dienstanweisungen schließen den Kinderschutz und die Hilfen nach §§ 18, 19, 20, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35a (ambulant und stationär) und 41 SGB VIII ein⁷.

Die Zuständigkeiten und einzelnen Bearbeitungsschritte werden in der Aufgabenstruktur beschrieben.

Die Zugangssteuerung bzw. Falleingangssteuerung setzt mit dem Erstkontakt des Hilfesuchenden beim ASD ein. Nach der Dienstanweisung der Stadt Duisburg findet zum Anliegen zunächst eine Klärungsphase statt. In dieser entscheidet sich, ob aufgrund des Anliegens eine Beratung ausreichend ist, niedrigschwellige Hilfsangebote angebracht sind (soweit sie zur Verfügung stehen) oder eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Hieran schließt sich dann ein Hausbesuch an.

Die Bewertung des notwendigen Bedarfs wird im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte im

⁷ vgl. Ausführungen im Berichtsabschnitt Verfahrensstandards/Hilfeplanverfahren

Rahmen einer kollegialen Beratung besprochen. Bei einer Antragstellung schließen sich Fallkonferenz und Hilfeplangespräch an. Die WJH wird nach Falleingabe in das Fachverfahren Gedok über den Antrag und die Bewilligung der HzE unterrichtet und erstellt den Bewilligungsbescheid.

Die Klärungsphase zu Beginn spielt im Rahmen der Zugangssteuerung eine entscheidende Rolle. Sie setzt eine gute Personalausstattung für die Klärung des Hilfebedarfes mit einer umfassenden Beratung und ein breites Angebot niedrigschwelliger Hilfsangebote mit präventiven Leistungen voraus. Die Qualifizierung der Zugangssteuerung und des Hilfeverlaufs gehört zu den Maßnahmenbündeln, die u.a. bereits im con_sens Gutachten⁸ im Rahmen der Stärkungspaktberatung herausgearbeitet wurden.

Zu einer angemessenen Personalausstattung wird auf die vorstehenden Feststellungen und Empfehlung im Berichtsabschnitt Personaleinsatz und Personalbedarfsplanung und die anstehende Personalbemessung verwiesen.

Die gute Nutzung sozialräumlicher Ressourcen setzt eine weitreichende Kenntnis und Vernetzung der ASD-Fachkräfte voraus, die durch die hohe Personalfuktuation häufig verloren geht und erst wieder zeitaufwändig hergestellt werden muss.

Die Stadt Duisburg verfügt über kein schriftliches Präventionskonzept mit Zusammenfassung aller Angebote und Maßnahmen. Es sind vielfältige Projekte und Angebote organisiert, die von Frühen Hilfen mit Willkommenspaketen und Familienhebammen, die Familienhilfe „Sofort vor Ort“ an sechs Standorten im Stadtgebiet, die Erziehungsberatung durch das städtische Institut für Jugendhilfe an vier Standorten im Stadtgebiet sowie von fünf freien Trägern der Jugendhilfe an verschiedenen Standorten einschließlich in Familienzentren und dem Projekt Opstapje mit Schwerpunkt für Familien mit türkischem Migrationshintergrund reicht. Nach Angaben des Jugendamtes liegt die Anzahl der Erziehungsberatungsstellen in Duisburg unter dem Landesdurchschnitt. Ein gutes Präventionskonzept sollte diese zusammenfassen und übersichtlich für die ASD-Fachkräfte verfügbar machen.

Die Stadt Duisburg nimmt als Modellkommune am Landesprogramm kommunale Präventionsketten teil.

Über ein Anbieterverzeichnis verfügt die Stadt Duisburg nicht. Allerdings können die ASD-Fachkräfte ihre Erfahrungen mit den Leistungsanbietern im Fachverfahren Gedok hinterlegen. Bei ambulanten Hilfen greift das Jugendamt fast ausschließlich auf Duisburger Leistungsanbieter zurück. Bei den stationären Hilfen steht vor Ort kein ausreichendes Angebot zur Verfügung. Dies schließt auch die Vollzeitpflegen nach § 33 SGB VIII ein. Die Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters erfolgt im Rahmen der Fallkonferenzen mit Beteiligung der Außenstellenleitung und HzE-Fachberatung.

Für die Hilfeplanung ist eine halbjährliche Fortschreibung zur Überprüfung des Bedarfs und der Zielerreichung vorgesehen. Vor jedem Hilfeplangespräch muss der Leistungserbringer einen standardisierten Bericht vorlegen. Bei den ambulanten Hilfen ist eine sukzessive Reduzierung der Stundenzahl in Abhängigkeit vom Fallverlauf vorgesehen. Bei den stationären Hilfen soll jedes zweite Gespräch in der Einrichtung stattfinden.

Ein Rückführungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung sind

⁸ Gutachten zur Organisationsuntersuchung „Hilfen zur Erziehung“ Nov. 2015, Abschnitt 5.1 ff.

aber Bestandteil jeder Fallkonferenz und werden entsprechend als Bestandteil des Hilfeplangesprächs thematisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die präventiven und niedrigschwelligen Angebote in einem Präventionskonzept zusammenführen, um die vielfältigen sozialräumlichen Ressourcen transparent und damit leichter zugänglich zu machen.

→ **Empfehlung**

Die vorhandenen Informationen im Fachverfahren Gedok sollten genutzt werden, um perspektivisch ein Anbieterverzeichnis mit Leistungserbringern der HzE zur Unterstützung der ASD-Fachkräfte bei der Auswahl geeigneter und wirtschaftlicher Leistungsanbieter zur Verfügung zu stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in der Dienstanweisung zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung des interkommunalen Vergleiches einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet nach der Definition der gpaNRW das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte einheitlich definiert.

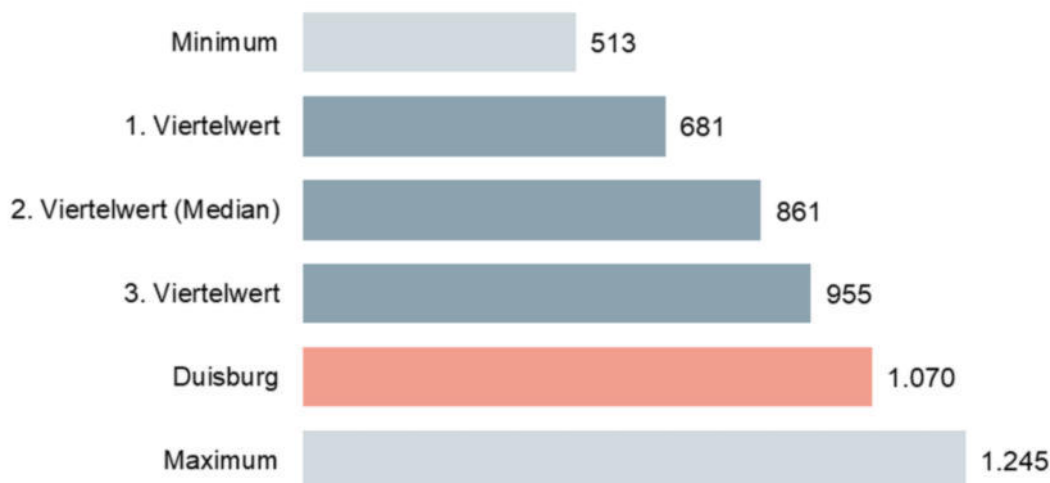
Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 0603 „Erzieherische Hilfen“ im Haushalt der **Stadt Duisburg** identisch. Die berücksichtigten Leistungen wurden vom Jugendamt für die Datenerfassung aus den Produkten 060303 Ambulante Hilfen, 060304 Tagesgruppen, 060305 Familienpflege für Minderjährige, 060306 Hilfe zur Erziehung in Einrichtungen für Minderjährige, 060311 Hilfen für junge Volljährige und 060316 Inobhutnahmen und Hilfen in Notsituationen zusammengestellt.

Auf der Aufwandseite wird der Fehlbetrag der Stadt Duisburg vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen im Zeitraum 2014 bis 2017 um 18,7 Prozent auf 120,4 Mio. Euro. In 2018 steigen sie auf 122,4 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen um 10,5 Prozent auf 10,3 Mio. Euro und liegen in 2018 fast unverändert bei 10,2 Mio. Euro.

In den Jahren 2016, 2017 und 2018 sind die Transferaufwendungen durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Sie betragen in 2018 rund 11,3 Mio. Euro.

Ertragsseitig sind der Ersatz sozialer Leistungen außerhalb und in Einrichtungen und die Kostenersatzungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge die Positionen mit dem größten Volumen. Für letztere hat die Stadt Duisburg vom Land NRW in den o.a. Jahren 27,9 Mio. Euro Erstattungen erhalten.

Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Die Stadt Duisburg bildet im interkommunalen Vergleich den dritthöchsten Wert ab.

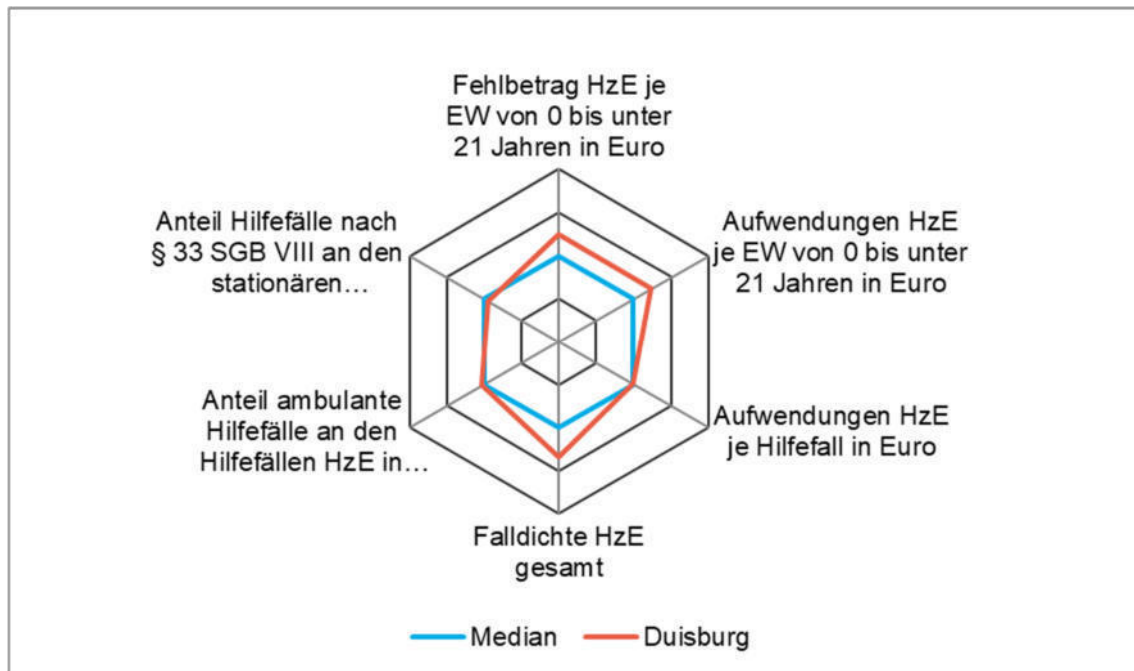
Die Zeitreihe verdeutlicht die Entwicklung.

2014	2015	2016	2017	2018
1.033	1.061	1.066	1.070	1.154

Nachdem sich der Fehlbetrag in den Jahren 2015 bis 2017 auf einem überdurchschnittlichen Niveau stabilisiert hatte, steigt er in 2018 wieder an.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, die nachfolgend betrachtet werden.

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 Duisburg im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet der Wert der Stadt außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Ausprägungen der Kennzahlen lassen erkennen, dass in der **Stadt Duisburg** insbesondere die überdurchschnittliche Inanspruchnahme der HzE durch eine hohe Anzahl von Hilfefällen (Falldichte) den Fehlbetrag je Jugendeinwohner beeinflusst. Hierauf wurde schon in den beiden vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen hingewiesen.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner zeigen im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.

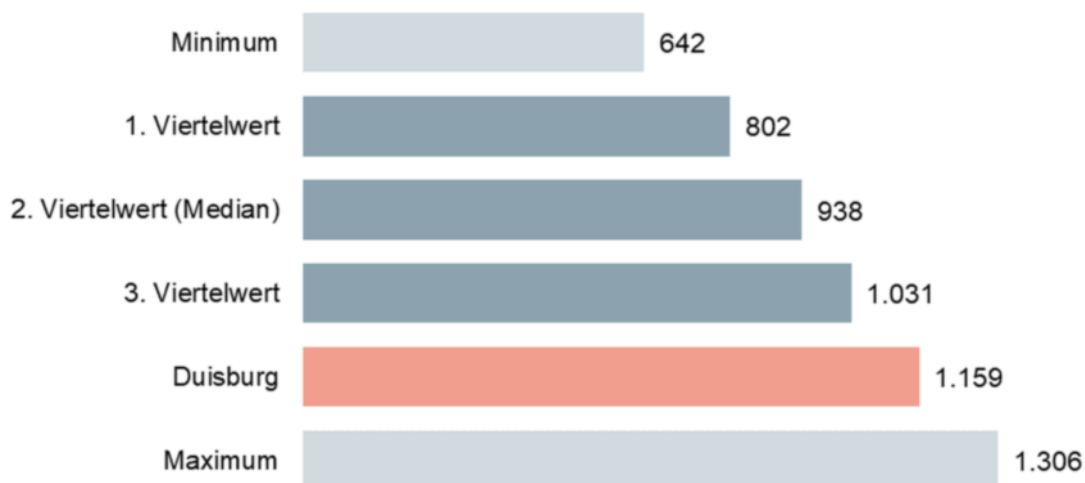
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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 Leistungsverrech-

nungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

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

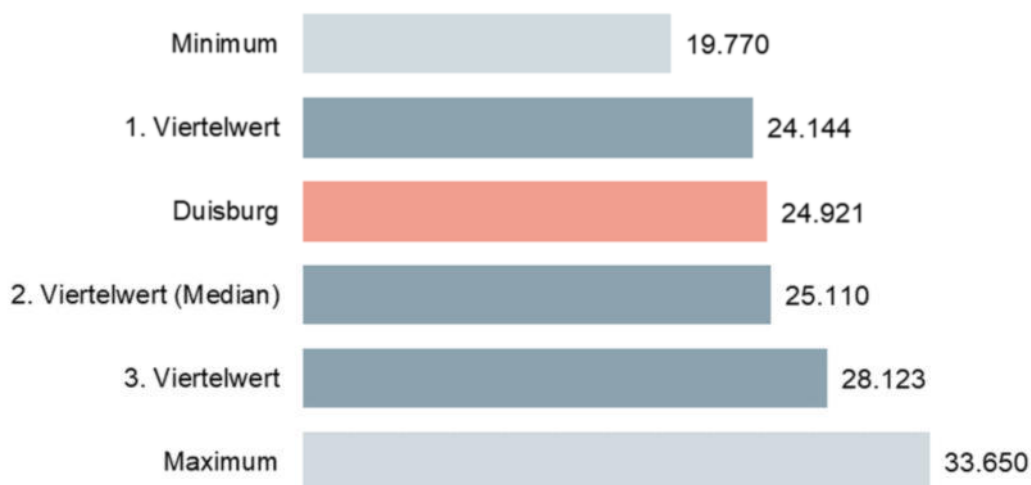


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Die Aufwendungen je Jugendeinwohner positionieren sich überdurchschnittlich im 3. Viertelwert unter den 25 Prozent der Vergleichskommunen und somit analog dem Fehlbetrag HzE.

→ Feststellung

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall zeigen im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Kosten je Hilfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Mit den Aufwendungen je Hilfefall liegt Stadt Duisburg unter dem Median.

Im Vergleich mit dem Bezug zum Jugendeinwohner zeigt die fallbezogene Betrachtung ein deutlich günstigeres Bild des Ressourceneinsatzes. Hieraus kann geschlossen werden, dass nicht die Kosten je Hilfefall, sondern die Anzahl der Hilfefälle maßgeblich die Transferaufwendungen in Duisburg beeinflusst.

Die Aufwendungen je Hilfefall zeigen in der Zeitreihe eine steigende Tendenz. Die Zeitreihe bildet die gpaNRW im Anhang zum Bericht in Tabelle 3 ab.

Die nachfolgend weitergehende differenzierte Betrachtung zeigt bei den ambulanten Hilfen eine leicht über dem Median und bei den stationären Hilfen eine leicht unter dem Median liegende Einordnung. Zu beachten ist, dass für die Jahre 2014 bis 2016 die Hilfen für Vollzeitpflege den ambulanten Hilfen zugeordnet sind, da die Stadt Duisburg sie in ihrer Produktdefinition nicht als stationäre Hilfen führt. Mit Blick auf die knappen Personalressourcen des Jugendamtes ist die Zuordnung der Aufwendungen für die Vollzeitpflege zu den stationären Hilfen entsprechend der gpaNRW-Produktdefinition auf das interkommunale Vergleichsjahr 2017 sowie das Jahr 2018 beschränkt worden. Im Zeitverlauf entsteht hierdurch in den Aufwendungen von 2016 nach 2017 ein Sprung bei den ambulanten und den stationären Aufwendungen.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.667	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	39.626	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

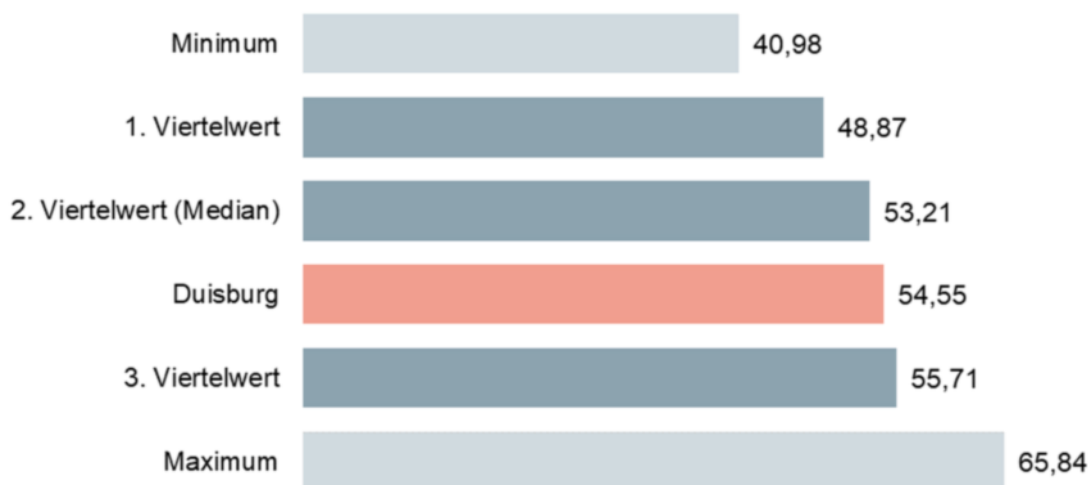
Die Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfen im Zeitreihenvergleich wird im Anhang in Tabelle 3 dargestellt.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil ambulanter Hilfen im Vergleich der kreisfreien Städte im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Der Anteil stagniert seit Jahren.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
55,89	56,25	55,02	54,55	56,52

Der Anteil ambulanter Hilfen weist im Zeitreihenvergleich eine relativ konstante Entwicklung auf. In 2018 liegt der Anteil bei 56,52 Prozent.

Weitere Ausführungen zu den ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII“ und „Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)“.

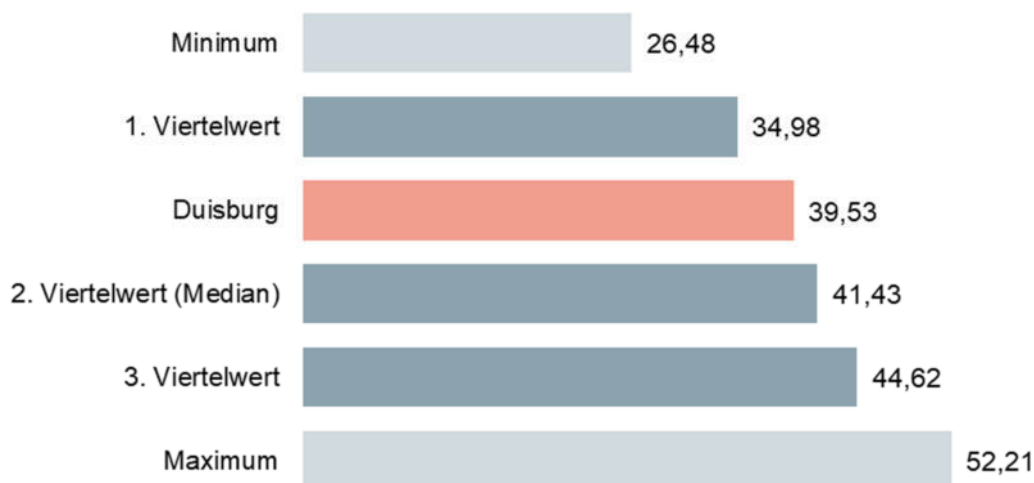
Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil der Vollzeitpflegefälle im Verhältnis zu den stationären Hilfen gesamt im leicht unterdurchschnittlichen Bereich der kreisfreien Städte.

Ein hoher Anteil Hilfefälle in Vollzeitpflege wirkt begünstigend auf die Kosten der stationären Hilfen, da der Anteil von kostenintensiven Heimfällen dann entsprechend niedriger ausfällt. Die durchschnittlichen Kosten je stationären Hilfefall können hierüber positiv beeinflusst werden.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
42,20	42,52	41,69	39,53	38,26

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf eine rückläufige Entwicklung. Er erreicht in 2018 mit 38,26 Prozent den niedrigsten Wert im Zeitverlauf. Während dem prozentualen Rückgang in den Jahren 2014 bis 2017 ein Anstieg der absoluten Vollzeitpflegefälle gegenübersteht, sinkt die Anzahl der Hilfefälle in 2018 unter den Stand der beiden Vorjahre.

Weitere Ausführungen zu den Hilfen im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

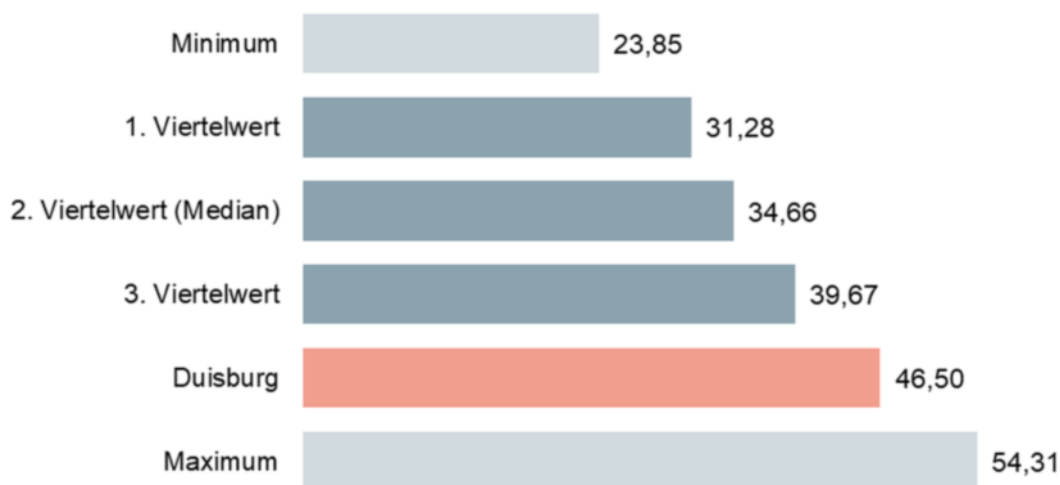
Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg weist bezogen auf die Jugendeinwohner unter den kreisfreien Städten eine weit überdurchschnittliche Falldichte auf. Im Zeitreihenvergleich zeigt die Falldichte eine ansteigende Tendenz.

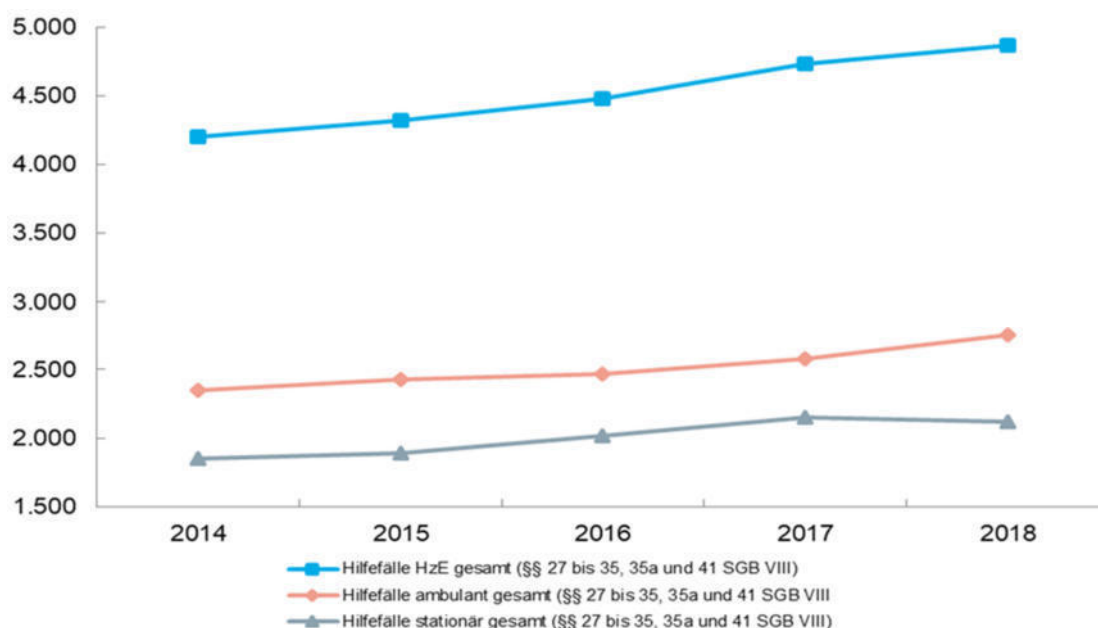
Die Falldichte bildet die Anzahl der Hilfefälle Hilfe zur Erziehung §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Jugendeinwohner) in der Stadt Duisburg ab.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.
Die Falldichte der **Stadt Duisburg** steigt von Jahr zu Jahr und erreicht in 2018 mit 48,14 Hilfefällen je 1.000 Jugendeinwohner den Höchstwert.

Anzahl der Hilfefälle HzE absolut



Die absolute Anzahl der Hilfefälle ist von 4.201 im Jahre 2014 auf 4.869 in 2018 angestiegen. Die ambulanten Hilfefälle sind gegenüber den stationären Hilfefällen stärker angestiegen. In den Jahren 2016, 2017 und 2018 haben die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu einem erheblichen Anteil den Anstieg der stationären Fallzahlen beeinflusst.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW vertiefend die den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen beeinflussenden Hilfen zur Erziehung. Die Betrachtung fokussiert sich hierbei auf Hilfen, bei denen die gpaNRW in der vorstehenden Grobanalyse Auffälligkeiten erkannt hat.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg setzt flexible ambulante Hilfen ein, wenn eine notwendige und geeignete Hilfe mit anderen ambulanten Hilfen nicht erbracht werden kann.

Die flexiblen ambulanten Hilfen sind durch hohe Fallkosten geprägt. Die Falldichte, die Anzahl der Hilfefälle und die absoluten Aufwendungen für die flexiblen ambulanten Hilfen sind seit Jahren rückläufig, während die Fallkosten im Zeitvergleich bis auf das Jahr 2017 konstant verlaufen.

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass einige kreisfreie Städte ihre gesamten ambulanten Hilfen, zu denen vor allem die sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII zählen, als flexible ambulanten Hilfen über § 27 Abs. 2 SGB VIII ausgestalten und abwickeln. Die nachfolgenden Vergleiche werden hierdurch nur marginal beeinflusst.

In der **Stadt Duisburg** werden die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII ausschließlich von Leistungsanbietern erbracht. Gesteuert werden die Hilfen durch den ASD auf der Grundlage eines abhängig vom individuellen Bedarf erstellten Hilfeplanes.

Die Stadt Duisburg hat in den Jahren 2012/2013 begonnen, die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen aus Steuerungs- und Transparenzgründen bewusst zu den sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII abzugrenzen. Bei den ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII handelt es sich um ein komplexes Angebot mit einem sehr unterschiedlichen Leistungsspektrum. Sie werden nach Auskunft des Jugendamtes nur in Fällen gewährt, in denen z.B. alleinige Unterstützungsleistungen in Form von Familienhilfen nach § 31 SGB VIII nicht zielführend sind. Sie umfassen z.B. auch therapeutische Leistungen und reichen beispielsweise vom fachlichen Clearing über systemische Familientherapie bis zur Traumatherapie.

Das Jugendamt Duisburg arbeitet mit ca. 50 Duisburger Leistungsanbietern zusammen, die vielfältige Hilfen nach §§ 18, 27, 30, 31 und 35 SGB VIII anbieten. Nur der kleinere Teil bietet auch Leistungen für flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII an.

Mit den Leistungsanbietern wird im Rahmen von Entgeltvereinbarungen ein Stundensatz über die Höhe der Fachleistungsstunde verhandelt. Mit jedem Leistungsanbieter wird hierüber ein separater Vertrag mit unterschiedlichen Stundensätzen entsprechend des jeweiligen Spezialangebotes abgeschlossen. Dies setzt auf Seiten der Stadt Duisburg qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter voraus.

Im Rahmen der Stärkungspaktberatung wurde der Aufgabenbereich Entgeltverhandlungen im Jahr 2016 extern untersucht. In der Folge wurde die Aufgabe personell mit 1,75 Vollzeit-Stellen

ausgestattet. Die Mitarbeiter wurden für die Aufgabenwahrnehmung durch ein Coaching qualifiziert.

Auswärtige Träger werden aufgrund des vorhandenen guten örtlichen Angebotes kaum beauftragt. Sie müssen im Falle einer Beauftragung eine Entgeltvereinbarung mit dem jeweils zuständigen Jugendamt vorweisen. Die Beauftragung bedarf zudem einer besonderen Begründung und Zustimmung.

Für die Abrechnung der Fachleistungsstunden erfasst die fallzuständige ASD-Fachkraft die im Hilfeplan kalkulierten Stunden im Fachverfahren Gedok. Die WJH überprüft bei den eingehenden Rechnungen der Leistungsanbieter, ob die hinterlegte Stundenzahl eingehalten wird. Zur Abrechnung und Zahlungsfreigabe kommen nur die tatsächlich geleisteten Stunden, maximal in Höhe der Festlegung lt. Hilfeplan.

Die Leistungserbringer müssen regelmäßig einen Bericht vorlegen. Die entsprechende Wiederholung wird von der ASD-Fachkraft gesteuert.

Nach Auskunft des Jugendamtes der Stadt Duisburg beträgt die Anzahl der Fachleistungsstunden in der Anfangsphase der Hilfestellung in der Regel sechs bis acht Stunden wöchentlich. Sie reduziert sich im weiteren Verlauf der Hilfestellung auf vier bis sechs Stunden und beträgt in der „Ausschleichphase“ hin zur Beendigung des Hilfefalles zwei Stunden wöchentlich.

Die Aufwendungen für flexible erzieherische Hilfen betrugen im Jahr 2017 rund 5,7 Mio. Euro.

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	11.906	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22
Falldichte	4,69	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Die Stadt Duisburg positioniert sich mit den Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich im 3. Viertelwert und gehört damit zu den 25 Prozent mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 betrugen die Aufwendungen je Hilfefall 10.163 Euro.

Die absoluten Aufwendungen sinken aufgrund rückläufiger Fallzahlen im Zeitverlauf von 2014 bis 2018 deutlich von rd. 7,3 Mio. Euro auf rd. 4,3 Mio. Euro. Gleichwohl liegt die Falldichte über dem Durchschnitt.

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

Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nehmen ferner die Laufzeiten und der Umfang der gewährten Hilfen.

Lange Laufzeiten verstetigen die Hilfen und führen in der Folge zu höheren Aufwendungen.

Um die Einhaltung der Hilfeplanung sicherzustellen, ist bereits nach sechs bis acht Wochen ein weiteres Hilfeplangespräch vorgesehen. Der Hilfeplan wird halbjährlich fortgeschrieben, bei besonderem Anlass auch in kürzeren Abständen. Nach einem Jahr erfolgt die Vorlage des Falles bei der Außenstellenleitung, die dies überwacht. Ziel der Vorlage ist es zu hinterfragen, ob die Hilfe noch passgenau und die Stundenzahl im vereinbarten Umfang weiterhin erforderlich ist.

Die Laufzeiten konnten nach Angaben des Jugendamtes mangels personeller und technischer Möglichkeiten bisher nur mit einem sehr hohen Aufwand ausgewertet werden. Mit dem Neuaufbau des Fach- und Finanzcontrolling und der besseren technischen Ausstattung sollen sie nun stärker in den Fokus genommen und tiefergehend analysiert werden.

Für die überörtliche Prüfung wurden daher ausschließlich die Daten für das Jahr 2017 und 2018 ermittelt.

Betreuungszeiten flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil flexible erzieherische Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate in Prozent	59,73	21,81	64,80	68,06	80,00	100,00	17
Anteil flexible erzieherische Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate in Prozent	40,27	0,00	20,00	31,94	35,20	78,19	17

Die Stadt Duisburg gehört zu den kreisfreien Städten, die einen überdurchschnittlichen Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII aufweist. Dieser nimmt Einfluss auf die überdurchschnittlichen Fallkosten.

Nach Angaben des Jugendamtes ist dies der Abgrenzung zu den sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII geschuldet, da die Bedarfslage bei den flexiblen ambulanten Hilfen höhere qualitative und zeitliche Anforderungen an die Leistungserbringer stellt.

Ein weiterer Faktor ist die vergleichsweise hohe Anzahl der Fachleistungsstunden. Die Hilfefälle in Duisburg starten hier mit sechs bis acht Stunden wöchentlich, das entspricht ca. 24 bis 32 Stunden monatlich. Andere kreisfreie Städte haben die Anzahl der Fachleistungsstunden auf 16 monatlich begrenzt. Die Fallkosten werden folglich in Duisburg auch durch die Anzahl der Fachleistungsstunden ungünstig beeinflusst. Zur Anzahl der gesamten Fachleistungsstunden für das interkommunale Vergleichsjahr 2017 konnte das Jugendamt keine validen Daten zur Verfügung stellen.

Dies sollte zum Anlass genommen werden, die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden noch einmal kritisch zu beleuchten und bei Bedarf anzupassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden zu den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick

nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Laufzeiten und hohen Kosten je Hilfefall transparent zu machen.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie nimmt das gesamte Familiensystem in den Blick. 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.

→ Feststellung

Die Sozialpädagogischen Familienhilfen sind durch niedrige Fallkosten geprägt. Die Anzahl der Hilfefälle und die Falldichte sowie die Aufwendungen für SPFH steigen seit Jahren deutlich an.

Mit den Aufwendungen je Hilfefall ordnet sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	8.973	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18
Falldichte	9,87	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

Die **Stadt Duisburg** ordnet sich mit den Aufwendungen fast am Minimalwert ein. Im Zeitverlauf sind die Aufwendungen je Hilfefall relativ konstant. Allerdings verzeichnen im Zeitraum von 2014 bis 2018 die Fallzahlen eine Zunahme um 55,2 Prozent. Mit einer Falldichte von 9,87 bildet die Stadt Duisburg den Maximalwert ab.

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

In der Stadt Duisburg bestehen zu den Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII zwei Unterangebote. Hierbei handelt es sich um die „normale“ SPFH, die in der Regel von Sozialpädagogen geleistet wird und deren Schwerpunkt auf pädagogischen Inhalten beruht. Weiterhin fällt hierunter die „Stabilisierende Familienhilfe (StabiFam)“, die stärker auf die lebenspraktische Vermittlung von Aufgaben und Tätigkeiten sowie die Schaffung von Strukturen wie Putzen, Kochen, Geldeinteilung, Zeitmanagement, Ernährung, Sicherung Schulbesuch etc. ausgerichtet ist. Für diese Aufgabe werden in der Regel Erzieher oder andere Fachkräften eingesetzt. Hierdurch wird sie kostengünstiger, was sich im Ergebnis der obigen Kennzahl zeigt.

Hierbei spielt auch eine Rolle, dass die Stundenzahl der Fachleistungsstunden bei der SPFH zwischen vier bis sechs Stunden pro Woche bewegt und die Hilfe durch eine maximale Förderungsdauer von zwei Jahren begrenzt wird.

Für die Hilfen nach § 31 SGB VIII werden die gleichen Prozesse und Verfahren wie zuvor zu den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII beschrieben angewendet.

Auch bei der SPFH fällt auf, dass der Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit über 18 Monate im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Wert aufweist.

Betreuungszeiten Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil sozialpädagogische Familienhilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate in Prozent	58,75	50,00	58,54	68,84	78,55	100	15
Anteil sozialpädagogische Familienhilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate in Prozent	41,25	0,00	21,46	31,16	41,46	50,00	15

Der überdurchschnittliche Anteil von Betreuungszeiten über 18 Monate hat bei der SPFH aufgrund einer durchschnittlich niedrigen Anzahl wöchentlicher Fachleistungsstunden einen vergleichsweise geringeren Einfluss auf die Fallkosten. In Verbindung mit den im Durchschnitt niedrigen Kosten für eine Fachleistungsstunde erreicht die Stadt Duisburg hier einen guten Wert im interkommunalen Vergleich. Gleichwohl sollte der hohe Anteil der Betreuungszeiten über 18 Monate zum Anlass genommen werden, auch die Laufzeiten zu den SPFH-Fällen noch einmal kritisch zu hinterfragen.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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/Erziehungsstellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Auch eine Betreuung durch Verwandte kann im Rahmen eines Pflegeverhältnisses über das Jugendamt laufen.

Die 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.

→ Feststellung

Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer überdurchschnittlichen Falldichte geprägt.

→ Feststellung

Der Pflegekinderdienst betreut nur den kleineren Anteil der Vollzeitpflegefälle.

Die Gewinnung neuer Pflegestellen ist nach Angaben des Jugendamtes äußerst schwierig und muss durch Vermittlung in auswärtige Pflegestellen aufgefangen werden. Immer mehr Kinder bedürfen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen, die vor Ort nicht vorhanden sind.

Eine Familiäre Bereitschaftsbetreuung für Notfälle ist eingerichtet.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	17.486	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22
Falldichte	8,36	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

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

Die Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte für die Vollzeitpflege sind in der **Stadt Duisburg** überdurchschnittlich. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt unter dem Median (vgl. Ausführungen im Berichtsabschnitt „Anteil Vollzeitpflegefälle“). Die Aufwendungen sind im Zeitverlauf gesunken, die Anzahl der Vollzeitpflegefälle gestiegen. Für Kostenerstattungsfälle aufgrund auswärts untergebrachter Pflegekinder wurden für das Jahr 2017 rund 4,6 Mio. Euro aufgewendet.

Im Jugendamt der Stadt Duisburg ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst eingerichtet, der die Aufgaben vollumfänglich wahrnimmt. Ausgenommen sind die Pflegefälle in Erziehungsstellen und in Verwandtenpflege, die weiter vom ASD bearbeitet werden. Auf freie Träger sind keine Aufgaben übertragen.

Der PKD übernimmt die Fallverantwortung für die Hilfefälle vom ASD mit der Vermittlung der Pflegekinder in eine Pflegestelle bzw. spätestens nach zwei Jahren, wenn eine dauerhafte Unterbringung. Kinder- und Jugendliche die in Verwandtenpflege und Erziehungsstellen betreut werden bleiben in der Fallverantwortung des ASD.

Der PKD ist nur für rd. 29 Prozent der Vollzeitpflegefälle in den normalen Pflegefamilien zuständig (Stand 2018). Der weitaus größte Anteil entfällt mit 53 Prozent auf die Verwandtenpflege, die restlichen 18 Prozent auf Erziehungsstellen.

Aufgrund der überwiegenden Anteile von Vollzeitpflegefällen mit günstigen Kostenstrukturen sind die überdurchschnittlichen Kosten je Hilfefall nicht plausibel. Die Gründe sollten daher untersucht werden.

Die Gewinnung neuer Pflegefamilien stellt für die Stadt Duisburg ebenso wie für die meisten Großstädte in NRW eine große Herausforderung dar. Nach Angaben des Jugendamtes finden sich vor Ort zu wenig geeignete Pflegestellen. Die Wenigen im Bestand erfordern einen hohen Zeitaufwand in der Betreuung, um sie als Pflegestelle zu erhalten.

Hohe Vollzeitpflegeanteile vergleichbar denen der Kreisjugendämter bzw. Jugendämter der kreisangehörigen Städte erreichen die meisten kreisfreien Städte bis auf einzelne Ausnahmen

aufgrund veränderter Familienstrukturen in den Ballungsgebieten nicht.

Für die Akquise neuer Pflegefamilien nutzt die Stadt Duisburg verschiedene Möglichkeiten, wie z.B. Veranstaltungen, eigene Bewerberseminare, Flyer etc. mit bisher nur geringem Erfolg.

Auch die Bemühungen, geeignete Pflegestellen/-eltern mit Migrationshintergrund zu gewinnen, sind erfolglos geblieben.

Diese Situation führt nach Aussagen des Jugendamtes immer wieder auch zu Unterbringungen außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches in auswärtigen Pflegestellen, obwohl eine Vermittlung vor Ort grundsätzlich favorisiert wird.

Immer mehr Kinder müssen aufgrund ihrer Vorgeschichte und gestiegener Anforderungen mit z.B. Traumata etc. in Sozialpädagogischen Pflegefamilien bzw. Erziehungsstellen mit entsprechend höheren Kosten untergebracht werden, da sie normale Pflegeeltern überfordern. In diesen Fällen muss das Jugendamt auf trägergebundene Pflegestellen zurückgreifen. Diese führen die Vermittlung und Beratung durch der Erziehungsstellen durch.

Das Jugendamt arbeitet nur mit Trägern zusammen, die eine Vereinbarung mit dem örtlichen Jugendamt abgeschlossen und eine stimmige Kostenkalkulation haben sowie die qualitativen Anforderungen erfüllen. Die Kosten liegen mit 70 bis über 100 Euro pro Tag rund dreimal so hoch, wie in normalen Pflegestellen. Für die Auswahl wurde eine Liste mit Ampelsystem erstellt, die den ASD-Fachkräften klar signalisiert, mit welchen Trägern eher nicht bzw. gar nicht zusammengearbeitet wird.

2018 waren 132 Kinder in Erziehungsstellen und 11 Kinder in Sonderpflege untergebracht, davon 24 außerhalb von Duisburg.

Die Stadt Duisburg hat insgesamt 24 Bereitschaftspflegefamilien (FBB) mit 31 Plätzen für die Aufnahme von Notfällen eingerichtet. 15 sind familiäre Bereitschaftspflegen und drei weitere mit vier Plätzen für die Betreuung von Kindern in Notsituationen nach § 20 SGB VIII, z.B. in Krankheitsfällen, eingerichtet. Der PKD unterstützt hier z.B. die Krankenkassen bei der Suche und Vermittlung einer geeigneten Betreuung für Kinder alleinerziehender Elternteile, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen vorübergehend ausfallen. Weiterhin sind hierin sechs Bereitschaftspflegestellen mit 12 Plätzen für die Betreuung von unter siebenjährigen Kindern enthalten, die nach den Vorgaben des Landesjugendamtes grundsätzlich in Pflegestellen unterzubringen sind. Die Plätze sichern ferner die Bereitschaft am Tag und außerhalb der Dienstzeiten.

Die Plätze in der FFB sind nach Angaben des Jugendamtes gut ausgelastet. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt sechs Monate.

Der Bedarf kann mit den vorhandenen Plätzen oft nicht sichergestellt werden. In diesen Fällen muss auf trägergebundene FBB zurückgegriffen werden.

Die FFB werden vom PKD betreut. Hierfür sind 3,5 Vollzeit-Stellen im PKD vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte untersuchen, worauf die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Hilfen in Vollzeitpflege zurückzuführen sind.

→ **Empfehlung**

Die Gewinnung neuer Pflegefamilien sollte noch einmal intensiviert werden. Hierbei sollte auch die Einrichtung Sonderpädagogischer Pflegestellen in Duisburg angestrebt werden, um eine auswärtige Unterbringungen von Kindern mit schwierigen Lebensläufen zu vermeiden.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vornherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die Aufwendungen für Heimerziehung verursachen unter den Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung den größten Anteil aller Hilfen.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg gelingt es seit einigen Jahren, die Aufwendungen für Heimunterbringungen je Hilfefall konstant zu halten. Im interkommunalen Vergleich liegen sie unter dem Median. Die Aufwendungen und die Anzahl der Hilfefälle sind 2018 leicht gesunken.

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

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	59.909	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Falldichte	9,18	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

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

Die **Stadt Duisburg** hat 2017 rd. 56,0 Mio. Euro für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII aufgewendet, dies entspricht 46,2 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung. 2018 waren es mit rd. 54,5 Mio. Euro rd. 44,9 Prozent.

Die Aufwendungen Heimerziehung bewegen sich mit 59.909 Euro je Hilfefall im Jahr 2017 im unterdurchschnittlichen Bereich. Im Zeitverlauf der Jahre 2015 bis 2018 liegen die Heimkosten je Hilfefall konstant knapp unter 60.000 Euro. Alle Hilfefälle über 200 Euro Tagessatz müssen mit der Abteilungsleitung abgestimmt werden.

Auch bei den Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII ist eine überdurchschnittliche Falldichte zu erkennen, die nach dem Höchststand in 2016 rückläufig ist.

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

Auf die Aufwendungen für die Heimerziehung wirkt sich positiv aus, dass der Anteil der Hilfefälle mit einer vergleichsweise kurzen Laufzeit überwiegt. 68,2 Prozent der Hilfefälle im Jahr 2017 weisen eine Laufzeit unter 12 Monaten auf. Der Median liegt bei 57,1 Prozent. In 2018 liegt der Anteil der Stadt Duisburg bei 68,7 Prozent.

Ein Rückführungskonzept ist in der Stadt Duisburg nicht vorhanden, jedoch wird eine Rückkehr-option immer im Rahmen der Fallkonferenz thematisiert. Sofern sie bejaht wird, wird für die Hilfe eine möglichst ortsnahe Einrichtung gewählt, um unterstützende Maßnahmen wie z.B. Be-suchskontakte und ergänzende ambulanten Hilfen zu ermöglichen. Zwar konnte die Stadt Duis-burg keine Daten zu Hilfefällen mit Rückführung liefern, jedoch lassen die überwiegend kurzen Laufzeiten darauf schließen, dass hiervon ein nicht unerheblicher Anteil auf Rückführungen ent-fällt. Die Rückführungsoption sollte spätestens nach einem Jahr erneut geprüft werden. Zukünf-tig sollen die Beendigungsgründe im Fachverfahren Gedok erfasst werden. Hierdurch werden auch die Rückführungsfälle im Fachcontrolling transparent

Rund 32 Prozent der Kinder/Jugendlichen sind in Duisburger Einrichtungen untergebracht. Diese bieten ein gutes Regelangebot. Für Intensivangebote muss überwiegend auf auswärtige Einrichtungen zurückgegriffen werden. Diese finden vor allem im unmittelbaren Umland und am Niederrhein statt.

Um Transparenz zum Anteil der Rückführungen für die Steuerung der Hilfen herzustellen, sollte die Stadt Duisburg die Daten im Rahmen des Fachcontrolling auswerten. Die Prüfung der Rück-kehroption sollte als fester Bestandteil der Klärungsphase in die Dienstanweisung für das Ge-währungs- und Hilfeplanverfahren aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte das im Ablauf des Hilfeplanverfahrens praktizierte Verfahren zur Prüfung der Rückkehroption in der Dienstanweisung für das Gewährungs- und Hilfeplanver-fahren verankern.

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

→ **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich 2017 bildet die Stadt Duisburg bei den Auslandsmaßnahmen je Hilfefall den Minimalwert ab.

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen an-deren Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch als statio-näre Auslandsmaßnahmen angeboten.

Hilfen im Ausland nach § 27 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII werden vom Jugendamt der **Stadt Duis-burg** ausschließlich im Rahmen von § 35 SGB VIII gewährt. Diese haben sich in den letzten Jahren von zehn auf aktuell drei Hilfefälle reduziert und sind die einzigen stationären Hilfen nach § 35 SGB VIII in Duisburg. Alle Auslandsmaßnahmen bedürfen der vorherigen Genehmi-gung durch die Amtsleitung. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2017 bildet die Stadt Duisburg mit 64.965 Euro je Hilfefall den Minimalwert ab.

Aufgrund der geringen und rückläufigen Anzahl der Hilfen werden diese hier nicht weiter thema-tisiert.

Die Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen nach § 35 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konnten in 2018 im Vergleich zu den Vorjahren durch die eingeführten Poolösungen für Hilfen mit Integrationshelfer/Schulbegleitung trotz gestiegener Fallzahlen gesenkt werden.

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 Psychotherapeuten vor, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt. Anschließend entscheidet die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes, ob durch die festgestellte seelische Störung zusätzlich auch eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und damit ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Der interkommunale Vergleich zu den Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zeigt folgendes Bild:

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

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	15.802	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Falldichte	5,28	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Die Aufwendungen je Hilfefall der **Stadt Duisburg** liegen im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Die Falldichte liegt über dem Median.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen betragen rd. 8,5 Mio. Euro in 2017. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind wesentlich darauf zurückzuführen, dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle bei den Eingliederungshilfen bei 97,4 Prozent liegt. Von den 537 Hilfefällen gesamt in 2017 entfallen lediglich 14 auf stationäre Hilfen. Allerdings entfallen auf die kostenintensiven stationären Eingliederungshilfen 17,1 Prozent der Aufwendungen.

Ambulante und stationäre Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	13.458	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	103.372	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich ausgeprägt. Die stationären Hilfen liegen im 3. Viertelwert und damit unter den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Die ambulanten Aufwendungen betragen rd. 7,0 Mio. Euro, die stationären Aufwendungen knapp 1,5 Mio. Euro.

Im Jahr 2018 sinken die Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen auf rd. 5,9 Mio. Euro und die stationären Eingliederungshilfen auf 0,95 Mio. Euro. Die Fallzahlen für die ambulanten Eingliederungshilfen steigen von 523 auf 600, während die stationären Eingliederungshilfen von 14 auf neun Hilfefälle sinken. Die Aufwendungen je ambulanten Hilfefall liegen unter denen des Jahres 2017.

Innerhalb der ambulanten Hilfen gewinnen zunehmend die Eingliederungshilfen für Integrationshelfer/Schulbegleitung im Rahmen der Inklusion an Bedeutung. Für die Jahre vor 2016 und das interkommunale Vergleichsjahr 2017 konnte die Stadt Duisburg hierzu noch keine Finanzdaten liefern. Der Anteil der Hilfefälle vermittelt aber einen Eindruck zum Umfang der Hilfen.

Eingliederungshilfe für Integrationshelfer/Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahl	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	78,01	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Im Jahr 2018 sinkt der Anteil der ambulanten Eingliederungshilfen für Integrationshelfer auf 72,33 Prozent. Die Aufwendungen betragen rd. 5,4 Mio. Euro. Dies entspricht 92,5 Prozent der Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen.

Die Stadt Duisburg hat die Aufgabenwahrnehmung nach § 35a SGB VIII in einem zentral organisierten Spezialdienst mit 7,0 Soll-Vollzeit-Stellen gebündelt. Zwischen dem ASD und dem Spezialdienst § 35a besteht eine interne Vereinbarung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten. Zur Klärung eines Anspruches nach dem SGB VIII ist eine Diagnostik vorgeschaltet, die durch externe Kinder- und Jugendtherapeuten, Jugendpsychiater etc. erfolgt. Bei Unsicherheiten zur Diagnose wird vom Spezialdienst die Fachkompetenz des städtischen Institutes für Jugendhilfe (Amt 54) einbezogen. Fälle mit einem IQ unter 70 liegen in der Zuständigkeit des SGB XII und damit des Sozialamtes. Es wird darauf geachtet, dass Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen nicht übernommen werden. Vor dem Beginn einer Hilfe ist grundsätzlich ein persönliches Elterngespräch vorgesehen.

Der Spezialdienst orientiert sich im Verfahren an der Arbeitshilfe zu § 35a der Landesjugendämter LVR/LWL. Dieses beinhaltet u.a. Muster für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und die Stellungnahme der Schulen.

Die hohe Anzahl der Anträge auf ambulante Eingliederungshilfe mit den Anträgen auf Integrationshelfer/Schulbegleitung bereitet aufgrund der Überlastungssituation der Fachkräfte im Spezialdienst Probleme. Eine zeitnahe Bearbeitung der Anträge ist nur mit einer vereinfachten Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen möglich. Persönliche Hilfeplangespräche finden nur in begründeten Einzelfällen statt. Das umfangreiche Prüfschema kann aufgrund der hohen Arbeitsdichte nicht vollständig erfüllt werden. Insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als die wesentliche Entscheidungsgrundlage wird vielfach vernachlässigt.

Die Zusammenarbeit mit den Schulen ist Standard im Verfahren. Über den für vor einer Bewilligung erforderlichen Schulbericht wird geprüft, ob eine Nachrangigkeit der Jugendhilfe gegeben ist und die Schule ihrem Förderauftrag nachkommt. Die meisten Gespräche mit den Schulen werden überwiegend telefonisch geführt. Bei vorliegender Dyskalkulie wird zusätzlich die Schulaufsicht hinzugezogen. In bereits laufenden Hilfefällen ist eine jährliche Rückmeldung der Eltern mit einem aktuellen Schulbericht vorgesehen.

Zur Situation der Personalausstattung im Spezialdienst wird auf die Ausführungen im Berichtsabschnitt Personaleinsatz und Personalbedarfsplanung verwiesen. Durch das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, kurz Bundesteilhabegesetz (BTHG), haben sich zum 1. Januar 2018 insbesondere die Vorgaben zum Verfahren der Rehabilitationsträger in Teil 1 SGB IX deutlich verändert. Das Jugendamt kann nun auch Rehabilitationsträger sein und muss umfassende Prüfungen zur Zuständigkeit mit entsprechendem Aufwand vornehmen. Dies ist bei einer Personalbemessung zu berücksichtigen.

An neun Schulen mit unterschiedlichen Schulformen ist inzwischen eine Poollösung für Integrationshelfer eingeführt. Die Betreuungen wurden im Ausschreibungsverfahren vergeben. In diesem haben sich örtliche Anbieter, die aus der Behindertenhilfe kommen, durchgesetzt. Die Träger haben vereinzelt Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden. Dies führt jedoch zu keiner Unterversorgung.

Das Poolmodell hat sich nach Aussagen des Jugendamtes bewährt und soll ausgeweitet werden. Ab 01.01.2020 ist es in § 112 Abs. 4 SGB IX verankert und in zwei Konstellationen gesetzlich möglich, und zwar zum einen auf Wunsch der Leistungsberechtigten oder wenn es diesen zumutbar ist.

Der Vorteil einer Betreuung mehrerer Kinder in einer Klasse durch einen Träger reduziert den Personaleinsatz und damit den Aufwand und die Kosten. Dies wird bereits im Jahr 2018 mit auf rd. 5,9 Mio. gesunkenen Aufwendungen für ambulante Hilfen deutlich, die damit fast das Niveau von 2015 mit 5,6 Mio. Euro erreicht haben.

→ **Empfehlung**

Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte in jedem Einzelfall durchgeführt werden, um den eindeutigen Anspruch auf Leistungen nach § 35a SGB VIII zu dokumentieren.

Das Modell der Poollösung im Rahmen von Hilfen für schulische Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte, soweit Hilfen hierüber bedarfsgerecht und vertretbar erbracht werden können, ausgeweitet werden. Die Poollösung bietet eine Alternative, kostenintensive Einzelbetreuungen im Rahmen ambulanter Eingliederungshilfen zu reduzieren.

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

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige steigen im Zeitverlauf deutlich an. Sie werden maßgeblich durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte sind leicht überdurchschnittlich. Mit den Aufwendungen für Heimunterbringung, betreutes Wohnen je Hilfefall bildet die Stadt Duisburg den Minimalwert ab.

Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen HzE Hilfefällen ist unterdurchschnittlich.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	32.612	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre)	24,58	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	8,86	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22

Die **Stadt Duisburg** hat in den letzten Jahren deutlich steigende Aufwendungen und Fallzahlen für Hilfen an junge Volljährige zu verzeichnen. Beide Kennzahlen liegen im interkommunalen Vergleichsjahr über dem Median.

Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen Hilfefällen liegt dagegen am 1. Viertelwert, ist also vergleichsweise niedrig.

Als Gründe für die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sind die vermehrt in die Volljährigkeit hineinwachsenden Jugendlichen einschließlich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu nennen.

Das Jugendamt sieht für die Gewährung der Hilfe für junge Volljährige einen verkürzten Bewilligungszeitraum vor, der maximal ein halbes Jahr beträgt. Hierdurch soll eine engmaschige Begleitung der Hilfefälle durch die fallverantwortliche Fachkraft des ASD und eine zeitnahe Fortschreibung des Hilfeplanes sichergestellt werden.

In fast allen Hilfefällen handelt es sich nach Angaben des Jugendamtes um die Fortführung von Maßnahmen für Minderjährige. In den Fällen, in denen eine Schul- oder Berufsausbildung läuft,

soll die Hilfe mit dem Übergang in die Volljährigkeit nicht automatisch enden. Ziel ist es vielmehr, die jungen Menschen in ihrer Eigenverantwortlichkeit und einer selbstständigen Lebensführung zu stärken.

Im Jahr 2018 wurden 58 Prozent der Hilfen im 18. Lebensjahr, 27 Prozent im 19. Lebensjahr und 15 Prozent im 20. Lebensjahr beendet.

Der Prozess der Verselbständigung setzt in der Regel bereits vor Erreichen der Volljährigkeit ein. Unterstützung hierbei leisten z.B. die Koordinierungsstelle „Kein Abschluss ohne Anschluss“⁹ im Schulverwaltungsamt und die Träger der Jugendberufshilfe.

Soweit möglich, werden Jugendliche die sich in Schul-/Berufsausbildung befinden, dann z.B. in Einrichtungen des sozial betreuten Wohnens auf ihre Verselbständigung vorbereitet. Geprüft wird ferner, ob die Beteiligung anderer Sozialsysteme wie z.B. die Bundesagentur für Arbeit oder das JOB-Center infrage kommt.

In der differenzierten Betrachtung nach ambulanten und stationären Hilfen für junge Volljährige zeigen sich bei den stationären Hilfen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

Ambulante und stationäre Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	10.101	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	40.332	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Transferaufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	11.088	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	29.474	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen je Hilfefall liegen unter dem Median. Zu den Aufwendungen für die Heimerziehung und betreutes Wohnen für junge Volljährige bildet die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass rd. 85 Prozent der Hilfefälle spätestens im 19. Lebensjahr enden.

Im Rahmen des Neuaufbaues des Controlling werden zukünftig Auswertungen zu den Betreuungen in Heimerziehung, Wohngruppen und betreuten Wohnen möglich sein.

⁹ MAGS - Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in NRW“

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

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII und eine sich ggf. anschließende 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 lediglich ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für UMA gegeben, um die finanziellen Auswirkungen transparent zu machen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und der Anteil der Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2017 unterdurchschnittlich.

Während die Aufwendungen im Jahr 2018 noch einmal leicht ansteigen, verzeichnen die Fallzahlen einen Rückgang.

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

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	29.876	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	7,84	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23
Anteil Hilfefälle für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	26,28	19,51	31,60	40,00	48,53	61,34	19

Die **Stadt Duisburg** weist im interkommunalen Vergleich zu den Kennzahlen Aufwendungen UMA je Hilfefall, Anteil der Hilfefälle UMA an den gesamten HzE-Hilfefällen und Anteil der Hilfefälle für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII jeweils Werte im 1. Viertelwert auf. Der Anteil UMA an den stationären Hilfen für junge Volljährige steigt von 8,33 Prozent in 2016 auf 34,69 Prozent in 2018 an.

Im Jahr 2018 erreichen die Aufwendungen mit rd. 11,3 Mio. Euro den Höchststand. 2017 waren es rd. 11,1 Mio. Euro. Die Fallzahl ging leicht von 371 auf 348 zurück. Da die aktuellen Fälle der Inobhutnahmen von UMA in 2019 deutlich unter denen der beiden Vorjahre liegt, ist zukünftig mit einem weiteren Rückgang zu rechnen.

Entwicklung Aufwendungen und Fallzahlen UMA

Kennzahlen	2016	2017	2018
Aufwendungen für UMA gesamt je Hilfefall in Euro	21.751	29.876	32.559
Hilfefälle für UMA gesamt	206	371	348
Stationäre Aufwendungen für UMA nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.777	40.402	45.444
Stationäre Hilfefälle für UMA nach § 41 SGB VIII	20	82	128

Ein erheblicher Anteil der UMA Fälle ist bereits in die Volljährigkeit übergegangen, wird aber weiter im Rahmen des § 41 SGB VIII durch das Jugendamt betreut. Hierbei entscheidet u.a. die Bleibeperspektive, ob und wie lange eine Hilfe weiter gewährt wird.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Die Stadt 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.

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 Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland. Eine Stadt sollte für das Verfahren des Erstscreenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

→ Feststellung

Die Entwicklung der Inobhutnahmen ist in den Jahren ab 2016 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Mit der Falldichte liegt die Stadt Duisburg deutlich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

→ Feststellung

Das Verfahren und die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.459	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	5,28	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22
Aufwendungen Inobhutnahme je Hilfefall ohne UMA in Euro	5.668	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA je Hilfefall in Euro	11.045	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen UMA an den Inobhutnahmen gesamt in Prozent	51,90	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die **Stadt Duisburg** liegt mit den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII über dem Median der kreisfreien Städte. Die im 1. Viertelwert liegende Falldichte zeigt, dass die Kosten für die Betreuung vor allem durch die Höhe der Aufwendungen beeinflusst werden.

In der differenzierten Betrachtung der Aufwendungen je Hilfefall ist zu erkennen, dass dies insbesondere auf die Aufwendungen für Inobhutnahmen zur Betreuung von UMA mit den höheren Kosten je Hilfefall und dem höheren Anteil an den Inobhutnahmen zurückzuführen ist.

Der Vergleich in der Zeitreihe macht die Entwicklung deutlich.

Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII gesamt in Euro	686.399	870.177	4.597.992	3.781.052	2.455.611
Anzahl Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII gesamt	221	475	789	447	445
Aufwendungen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.106	1.832	5.828	8.459	5.518
Aufwendungen Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII in Euro	686.399	816.207	1.062.125	1.218.649	930.038
Anzahl Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII	221	239	262	215	248
Aufwendungen Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.106	3.641	4.054	5.668	3.750
Aufwendungen Inobhutnahmen für UMA § 42a SGB VIII	0	53.970	3.535.867	2.562.404	1.525.573
Anzahl Inobhutnahmen für UMA nach § 42a SGB VIII	0	236	527	232	197
Aufwendungen Inobhutnahmen für UMA § 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	0	229	6.709	11.045	7.744

Die Kosten für die UMA sind durch das aufwendige Clearingverfahren und die Teilhabe an Angeboten zur sozialen Integration und Tagesstrukturierung im Durchschnitt höher. Die Verweildauern liegen nach Angaben des Jugendamtes bei längstens einem Monat. Sie können in weiterführenden Fällen mit Alterseinschätzungsverfahren länger andauern.

Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen erfolgen in Notaufnahmegruppen von Kinder- und Jugendeinrichtungen und in Bereitschaftspflege (FFB). Letztere sind insbesondere für Kinder unter sechs Jahren vorgesehen. Darüber hinaus gibt es zwei Einrichtungen der begleitenden Inobhutnahme in Duisburg, die jedoch nur über begrenzte Platzkapazitäten verfügen. In 2018 dauerten die Inobhutnahmen maximal 1,5 Monate.

Die Unterbringung von UMA erfolgt in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und Pflegefamilien in Duisburg, aber auch auswärtig. In Duisburg ist eine UMA-Clearinggruppe eingerichtet in der zunächst die Ermittlung des Jugendhilfebedarfes und der ausländerrechtlichen Perspektive erfolgt.

➔ **Feststellung**

Die zentrale Bearbeitung der UMA-Fälle bündelt das Fachwissen zum Verfahrensprozess und führt zu Synergieeffekten in der Fallbearbeitung.

Die Stadt Duisburg hat das Verfahren zum Kinderschutz nach § 8a SGB VIII in der Dienstanweisung zum Schutz bei Kindeswohlgefährdung beschrieben. Für die Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist das Verfahren zusätzlich durch eine Prozessbeschreibung UMA als Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern für die Fachkräfte beschrieben.

Für Inobhutnahmen ist grundsätzlich der ASD zuständig. Die Aufgabenwahrnehmung für die UMA erfolgt durch den Spezialdienst UMA in einem hierfür zentral als 11. Außenstelle eingerichteten Sachgebiet (51-31/91 UMA). Der Spezialdienst UMA ist für die Bearbeitung der UMA-Fälle von der Inobhutnahme bis einschließlich einer sich evtl. anschließenden Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII zuständig. Dies betrifft sowohl die Fälle der Inobhutnahme als Aufnahmejugendamt nach § 42a SGB VIII als auch als Zuweisungsjugendamt nach § 42 SGB VIII.

Durch die Bündelung des Fachwissens in einem zentral organisierten Spezialdienst können Synergieeffekte in der Fallbearbeitung genutzt werden, wie z.B. ein strafferer Ablauf der Bearbeitung, Vertretung im Krankheitsfall etc.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Duisburg ist durch soziostrukturelle Rahmenbedingungen besonders stark belastet. Das Jugendamt richtet die Beratungs- und Unterstützungsangebote an den Ortsteilen und Sozialräumen mit ihren unterschiedlichen innerstädtischen sozioökonomischen Strukturen und Belastungsfaktoren aus.	E1	
F2	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten gemeinsamen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung ist nicht vorhanden. Das Jugendamt ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Förderkonzept „Soziale Stadt“ eingebunden.	E2	
F3	Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen hat das Jugendamt mit Unterstützung externer Beratungsleistungen ein Maßnahmenbündel mit Zielformulierungen zu den Fach- und Finanzziele erarbeitet.	E3	Die gpaNRW empfiehlt, die in den Beratungen erarbeiteten Maßnahmen möglichst zeitnah umzusetzen, um die formulierten Ziele perspektivisch mittelfristig zu erreichen.
F4	Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist ein internes Kontrollsystem installiert.	E4	
F5	Für die Fachkräfte des ASD und der WJH sind verbindliche Prozesskontrollen eingeführt.	E5	
F6	Das Finanzcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendige personelle Ausstattung ist inzwischen geschaffen worden. Eine Fach- und Auswertungssoftware ist vorhanden.	E6	Der begonnene Aufbau des Finanzcontrollings sollte konsequent fortgesetzt werden, um die Transparenz der Datenlage stetig weiter zu verbessern und die geplante Einführung eines abgestuften Berichtswesens für die verschiedenen Steuerungsebenen zu unterstützen. Zur Verbesserung der Datenlage sollte eine Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachsoftware geschaffen werden.
F7	Das Fachcontrolling befindet sich im Neuaufbau. Die notwendigen personellen Voraussetzungen sind zwischenzeitlich geschaffen worden. Die enge Abstimmung zwischen Fach- und Finanzcontrolling wird von der gpaNRW positiv bewertet.	E7	

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Duisburg sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt.	E8	
F9	Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Verfahrensanweisungen des Jugendamtes der Stadt Duisburg enthalten.	E9	Die Stadt Duisburg sollte die Prozessbeschreibungen in den Dienst- und Arbeitsanweisungen mit Ablaufdiagrammen ergänzen, um die Abfolge der Verfahrensschritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen sowie die zu beachtenden Fristen und Bearbeitungszeiten transparent zu machen.
F10	Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im Fachdienst ASD und Teilen der Spezialdienste sowie in der WJH eine vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle. Diese führt auf Dauer zu einer Überlastung mit der Folge qualitativer Defizite in der Fallbearbeitung.	E10	
F11	Eine aktuelle formalisierte Personalbedarfsplanung ist nicht vorhanden. Die Personalsituation ist durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. Die in Vorbereitung befindliche Personalbemessung sieht die gpaNRW als einen wichtigen Grundstein für eine zukünftige Personalbedarfsplanung an.	E11	
F12	Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Personalgewinnung/Personalbindung sowie die Einrichtung von sechs Springerstellen wird positiv bewertet.	E12	Um die Arbeitssituation der Mitarbeiter im ASD einschließlich der Spezialdienste sowie in der WJH zu verbessern wird empfohlen, die Stellenausstattung zu überprüfen und die Aufgabenbereiche personell angemessen auszustatten. Die in Vorbereitung befindliche Vergabe der Organisationsuntersuchung / Personalbemessung sollte möglichst zeitnah umgesetzt werden.
F13	Die Fallsteuerung bedarf punktuell einer Optimierung. Ein schriftliches Präventionskonzept, ein Anbieterverzeichnis der Leistungserbringer und ein Rückführungskonzept sind nicht vorhanden. Die hohe Fluktuation unter den ASD-Fachkräften führt zu einem Verlust von Kenntnis und Vernetzung im Sozialraum.	E13.1	Die Stadt Duisburg sollte die präventiven und niedrigschwelligen Angebote in einem Präventionskonzept zusammenführen, um die vielfältigen sozialräumlichen Ressourcen transparent und damit leichter zugänglich zu machen.
		E13.2	Die vorhandenen Informationen im Fachverfahren Gedok sollten genutzt werden, um perspektivisch ein Anbieterverzeichnis mit Leistungserbringern der HzE zur Unterstützung der ASD-Fachkräfte bei der Auswahl geeigneter und wirtschaftlicher Leistungsanbieter zur Verfügung zu stellen.
		E13.3	Die Stadt Duisburg sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in der Dienst- und Arbeitsanweisung zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.

	Feststellung		Empfehlung
F14	Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung des interkommunalen Vergleiches einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.	E14	
F15	Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner zeigen im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.	E15	
F16	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall zeigen im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Kosten je Hilfefall.	E16	
F17	Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil ambulanter Hilfen im Vergleich der kreisfreien Städte im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Der Anteil stagniert seit Jahren.	E17	
F18	Die Stadt Duisburg liegt mit dem Anteil der Vollzeitpflegefälle im Verhältnis zu den stationären Hilfen gesamt im leicht unterdurchschnittlichen Bereich der kreisfreien Städte.	E18	
F19	Die Stadt Duisburg weist bezogen auf die Jugendeinwohner unter den kreisfreien Städten eine weit überdurchschnittliche Falldichte auf. Im Zeitreihenvergleich zeigt die Falldichte eine ansteigende Tendenz.	E19	
F20	Die Stadt Duisburg setzt flexible ambulante Hilfen ein, wenn eine notwendige Hilfe und geeignete Hilfe mit anderen ambulanten Hilfen nicht erbracht werden kann. Die flexiblen ambulanten Hilfen sind durch hohe Fallkosten geprägt. Die Falldichte, die Anzahl der Hilfefälle und die absoluten Aufwendungen für die flexiblen ambulanten Hilfen sind seit Jahren rückläufig, während die Fallkosten im Zeitvergleich bis auf das Jahr 2017 konstant verlaufen.	E20	Die Stadt Duisburg sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden zu den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Laufzeiten und hohen Kosten je Hilfefall transparent zu machen.
F21	Die Sozialpädagogischen Familienhilfen sind durch niedrige Fallkosten geprägt. Die Anzahl der Hilfefälle und die Falldichte sowie die Aufwendungen für SPFH steigen seit Jahren deutlich an.	E21	
F22	Die Leistungen für die Vollzeitpflegepflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer überdurchschnittlichen Falldichte geprägt.	E22	Die Stadt Duisburg sollte untersuchen, worauf die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Hilfen in Vollzeitpflege zurückzuführen sind.
F23	Der Pflegekinderdienst betreut nur den kleineren Anteil der Vollzeitpflegefälle. Die Gewinnung neuer Pflegestellen ist nach Angaben des Jugendamtes äußerst schwierig und muss durch Vermittlung in auswärtige Pflegestellen aufgefangen werden.	E23	Die Gewinnung neuer Pflegefamilien sollte noch einmal intensiviert werden. Hierbei sollte auch die Einrichtung Sonderpädagogischer Pflegestellen in Duisburg angestrebt werden, um eine auswärtige Unterbringungen von Kindern mit schwierigen Lebensläufen zu vermeiden.

	Feststellung		Empfehlung
	den. Immer mehr Kinder bedürfen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen, die vor Ort nicht vorhanden sind. Eine Familiäre Bereitschaftsbetreuung für Notfälle ist eingerichtet		
F24	Die Stadt Duisburg gelingt es seit einigen Jahren, die Aufwendungen für Heimunterbringungen je Hilfefall konstant zu halten. Im interkommunalen Vergleich liegen sie unter dem Median. Die Aufwendungen und die Anzahl der Hilfefälle sind 2018 leicht gesunken.	E24	Die Stadt Duisburg sollte das im Ablauf des Hilfeplanverfahrens praktizierte Verfahren zur Prüfung der Rückkehroption in der Dienstanweisung für das Gewährungs- und Hilfeplanverfahren verankern.
F25	Im interkommunalen Vergleich 2017 bildet die Stadt Duisburg bei den Auslandsmaßnahmen je Hilfefall den Minimalwert ab	E25	
F26	Die Aufwendungen für die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konnten in 2018 im Vergleich zu den Vorjahren durch die eingeführten Poolösungen für Hilfen mit Integrationshelfer/Schulbegleitung trotz gestiegener Fallzahlen gesenkt werden.	E26	Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte in jedem Einzelfall durchgeführt werden, um den eindeutigen Anspruch auf Leistungen nach § 35a SGB VIII zu dokumentieren. Das Modell der Poollösung im Rahmen von Hilfen für schulische Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte, soweit Hilfen hierüber bedarfsgerecht und vertretbar erbracht werden können, ausgeweitet werden. Die Poollösung bietet eine Alternative, kostenintensive Einzelbetreuungen im Rahmen ambulanter Eingliederungshilfen zu reduzieren.
F27	Die Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige steigen im Zeitverlauf deutlich an. Sie werden maßgeblich durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte sind leicht überdurchschnittlich. Mit den Aufwendungen für Heimunterbringung, betreutes Wohnen je Hilfefall bildet die Stadt Duisburg den Minimalwert ab. Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen HZE Hilfefällen ist unterdurchschnittlich.	E27	
F28	Die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und der Anteil der Hilfefälle an den gesamten HZE-Hilfefällen sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2017 unterdurchschnittlich. Während die Aufwendungen im Jahr 2018 noch einmal leicht ansteigen, verzeichnen die Fallzahlen einen Rückgang.	E28	
F29	Die Entwicklung der Inobhutnahmen ist in den Jahren ab 2016 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Mit der Falldichte liegt die Stadt Duisburg deutlich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.	E29	

	Feststellung		Empfehlung
F30	Das Verfahren und die Prozesse für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.	E30	
F31	Die zentrale Bearbeitung der UMA-Fälle bündelt das Fachwissen zum Verfahrensprozess und führt zu Synergieeffekten in der Fallbearbeitung.	E31	

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	486.855	485.465	491.231	499.845	498.110
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	80.771	79.445	81.209	84.670	84.564
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	15.738	15.631	16.235	17.044	16.581
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	96.509	95.076	97.444	101.714	101.145

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	98.052.006	101.899.843	108.823.585	117.876.606	119.391.612
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.016	1.072	1.117	1.159	1.180
Anzahl der Hilfefälle HzE	4.201	4.323	4.480	4.730	4.869
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.340	23.572	24.291	24.921	24.521
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	44.462.663	45.363.836	46.884.254	32.680.441	40.867.865
Anzahl der ambulanten Hilfefälle HzE	2.348	2.432	2.465	2.580	2.752

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	18.936	18.653	19.020	12.667	14.850
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	53.589.265	56.536.007	61.939.331	85.196.065	78.523.747
Anzahl der stationären Hilfefälle HzE	1.853	1.891	2.015	2.150	2.117
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	28.920	29.897	30.739	39.626	37.092
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	43,53	45,47	45,98	46,50	48,14
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	55,89	56,26	55,02	54,55	56,52
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	42,20	42,52	41,69	39,53	38,26
Anzahl der Hilfefälle in Vollzeitpflege	782	804	840	850	810

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

	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	7.329.807	7.013.862	5.727.299	5.679.322	4.298.875
Anzahl der Hilfefälle	677	648	557	477	423
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	10.827	10.824	10.282	11.906	10.163
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	7,01	6,82	5,72	4,69	4,18
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	6.580.510	6.913.857	7.097.937	9.008.818	10.123.501
Anzahl der Hilfefälle	727	803	864	1.004	1.128

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen je Hilfefall in Euro	9.052	8.610	8.215	8.973	8.975
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	7,53	8,45	8,87	9,87	11,15
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	6.516.358	6.605.216	6.983.651	7.376.060	7.584.931
Anzahl der Hilfefälle	237	230	243	248	243
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	27.495	28.718	28.739	29.742	31.214
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	2,46	2,42	2,49	2,44	2,40
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	16.299.011	16.066.356	16.918.782	14.863.166	12.827.308
Anzahl der Hilfefälle	782	804	840	850	810
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	20.843	19.983	20.141	17.486	15.836
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	8,10	8,46	8,62	8,36	8,01
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	46.110.081	49.392.058	53.569.127	55.955.072	54.512.915
Anzahl der Hilfefälle	826	830	898	934	912
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	55.823	59.509	59.654	59.909	59.773
Falldichte	8,56	8,73	9,22	9,18	9,02
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	227.195	430.359	617.251	1.361.462	570.676
Anzahl der Hilfefälle	16,00	25,00	44,00	52,00	26
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.200	17.214	14.028	26.182	15.785
Aufwendungen für Fälle mit Auslandsunterbringung in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	389.790	k.A.
Hilfefälle mit Auslandsunterbringung gesamt	10	9	8	6	3

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für Fälle mit Auslandsunterbringung je Hilfefall in Euro				64.965	
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	5.831.908	6.955.950	7.393.446	8.485.852	6.825.298
Anzahl der Hilfefälle	494	498	509	537	609
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	11.805	13.968	14.525	15.802	11.207
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle in Euro	4.852.138	5.604.518	6.009.221	7.038.645	5.875.240
Ambulante Hilfefälle	482	479	503	523	600
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle je Hilfefall in Euro	10.067	11.700	11.947	13.458	9.792
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	5.437.198
Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung	k.A.	k.A.	k.A.	408	434
Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	12.528
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	97,57	96,18	98,82	97,39	98,52
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle in Euro	979.770	1.351.432	1.384.225	1.447.207	950.051
Stationäre Hilfefälle	12	19	6	14	9
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle je Hilfefall in Euro	81.648	71.128	230.704	103.372	105.562
Falldichte	5,12	5,24	5,22	5,28	6,02
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	8.973.598	8.083.203	9.643.961	13.664.234	16.815.364
Anzahl der Hilfefälle	347	341	346	419	505
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	25.861	23.704	27.873	32.612	33.298
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle in Euro	1.503.953	944.757	1.320.028	1.080.763	681.863
Ambulante Hilfefälle	125	118	106	107	136

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle je Hilfefall in Euro	12.032	8.006	12.453	10.101	5.014
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle in Euro	7.469.645	7.138.446	8.323.932	12.583.471	16.133.501
Stationäre Hilfefälle	222	223	240	312	369
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle je Hilfefall in Euro	33.647	32.011	34.683	40.332	43.722
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre)	22,05	21,82	21,31	24,58	30,46

➔ 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
Arbeitsuchende nach dem
SGB II der Stadt Duisburg im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	7
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	9
→ Einmalige Leistungen	12
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	14

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die **sozioökonomischen Strukturen** in Duisburg sind schwächer als in vielen anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Daher ist auch die SGB II-Quote in Duisburg sehr hoch.

Das **Fach- und Finanzcontrollings** ist gut entwickelt. Die Überwachung der Leistungserbringung und die finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Duisburg werden engmaschig überwacht.

Bei der **Steuerung der Leistungsgewährung** verfügt die Stadt Duisburg über ein **schlüssiges Konzept**, nach dem Richtwerte für die Bruttokaltmiete festgelegt sind. Die sozialgerichtliche Produkttheorie wird eingehalten.

Die **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** sind in Duisburg je Einwohner sehr hoch, je Leistungsbezieher vergleichsweise gering. Das korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote und dem niedrigen Mietniveau. Wenn die Angemessenheitswerte für die Bruttokaltmiete überschritten werden, wird ggf. ein **Kostensenkungsverfahren nach örtlichen Regelungen** eingeleitet.

Der vorübergehende Anstieg der **Transferaufwendungen für einmalige Leistungen** in 2016 wird auf die große Nachfrage nach Wohnungserstausstattungen von geflüchteten Menschen zurückgeführt, die in den Leistungsbezug nach dem SGB II gewechselt sind. Seither fallen die Transferaufwendungen wieder geringer aus. Die bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen wird in Duisburg durch **örtliche Regelungen** sichergestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II und die
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹	19,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	5,7	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²	19.260	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	36.955	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	403	391	404	420	450	502	22

1) Stand Dezember 2016.

2) Stand Kaufkraftbericht 2018.

Die sozioökonomische Situation in **Duisburg** ist eher ungünstig. Hier sind besonders viele Menschen auf staatliche Einkommensersatzleistungen nach dem SGB II angewiesen. Auch sind überdurchschnittlich viele Schulabgänger ohne Abschluss. Mit Blick auf die Zukunft ist davon auszugehen, dass dieser hohe Anteil weiter eine negative Auswirkung auf die SGB II-Quote haben wird. Ohne Schulabschluss ist von einem erschwerten Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und dem Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen. Die Kaufkraft in Duisburg ist sehr niedrig. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohnern ist somit als gering einzustufen.

Unterdurchschnittlich hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich damit ableiten, dass in Duisburg ein günstiges Mietniveau vorliegt und auch Wohnungen des preiswerten Wohnungsmarktsegments verfügbar sind. Dies birgt grundsätzlich das zusätzliche Risiko, dass Personen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, nach Duisburg ziehen. Damit steigt die Gefahr, dass zukünftig die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher in Duisburg weiter steigen wird. Sie konkurrieren zunehmend mit dem Zuzug durch Flüchtlinge, dem EU-Ausland und insbesondere Südosteuropa um Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Controlling-Instrumente in Duisburg sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.

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 eine Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Die **Stadt Duisburg** verfolgt das Ziel, die kommunalen Leistungen des SGB II zur Stärkung des Selbsthilfepotentials unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit der Hilfgewährung zu erbringen. Zur Senkung der Kosten der Unterkunft wurde eine Zielvereinbarung mit dem Jobcenter geschlossen. Unter anderem deren Einhaltung und weitere steuerungsrelevante Aspekte werden mit einem vielschichtigen Berichtswesen nachgehalten. Die regelmäßigen Berichte zur Zielerreichung werden durch anlassbezogene Auswertungen ergänzt. Ersteller der Berichte sind in der Regel das Jobcenter oder das Amt für Wohnen und Soziales. Je nach Zweck und Zielgruppe variieren Detaillierungsgrad und Turnus. Zum Beispiel richtet sich das erweiterte und politische Berichtswesen am 31. Mai, 30. Juni, 30. September, 30. November und 31. Dezember vornehmlich an die Entscheiderinnen und Entscheider in Politik und Verwaltung. Der zweijährliche Wohnbericht mit Daten und Analysen zu Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt hingegen wendet sich auch an die Immobilienwirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Duisburg verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.

Eine Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat eine Kommune in diesem Konzept Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Duisburg hat ein solches „schlüssiges Konzept“ zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten aufgestellt. Es wurde von einem externen Unternehmen erstellt. Es wird alle zwei Jahre fortgeschrieben. Methodisch werden Bestandsmieten erhoben, weiterhin Angebotsmieten aus Immobilienportalen, örtlicher Tagespresse sowie Internetseiten der Wohnungsanbieter ermittelt. Sodann werden die relevanten Nachfragenden-Gruppen im unteren Marktsegment gebildet und nach Haushaltsgrößen gestaffelt, um in einem Näherungsverfahren einen Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu erstellen. Die angemessene Bruttokaltmiete wird in Duisburg nach der Produkttheorie festgelegt. Bei der vom Bundessozialgericht (Urteil vom 2. Juli 2009, Az. B 14 AS 36/08 R) verwendeten Produkttheorie wird die angemessene Bruttokaltmiete berechnet aus dem Produkt der angemessenen Wohnungsgröße und dem angemessenen Quadratmeterpreis. Somit kann z. B. eine Wohnung größer sein, wenn dafür der Quadratmeterpreis geringer ausfällt und so die Wohnung im Ergebnis noch angemessen ist.

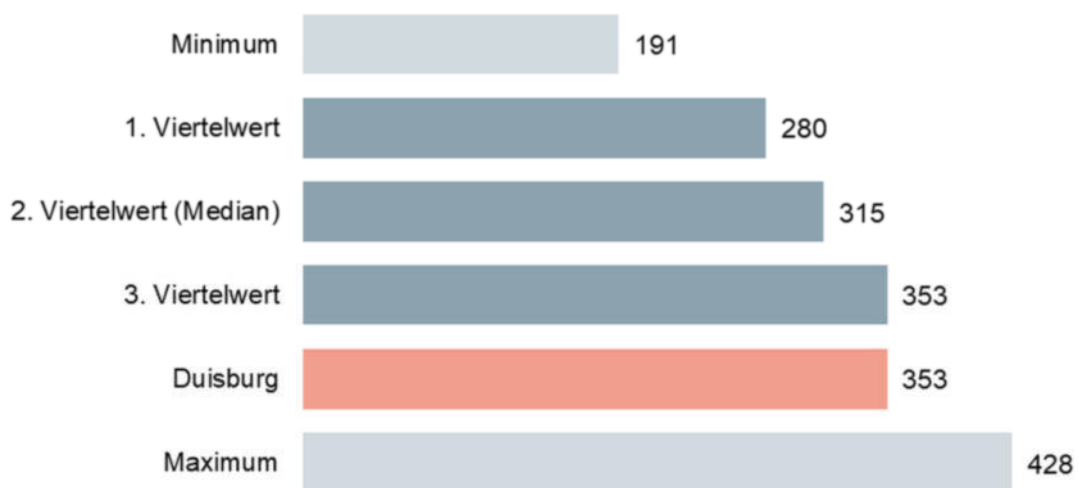
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Duisburg vergleichsweise stark. Dies liegt nicht an den Kosten des Einzelfalles, sondern an der Vielzahl der Fälle.

Ziel einer Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von einer Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2017



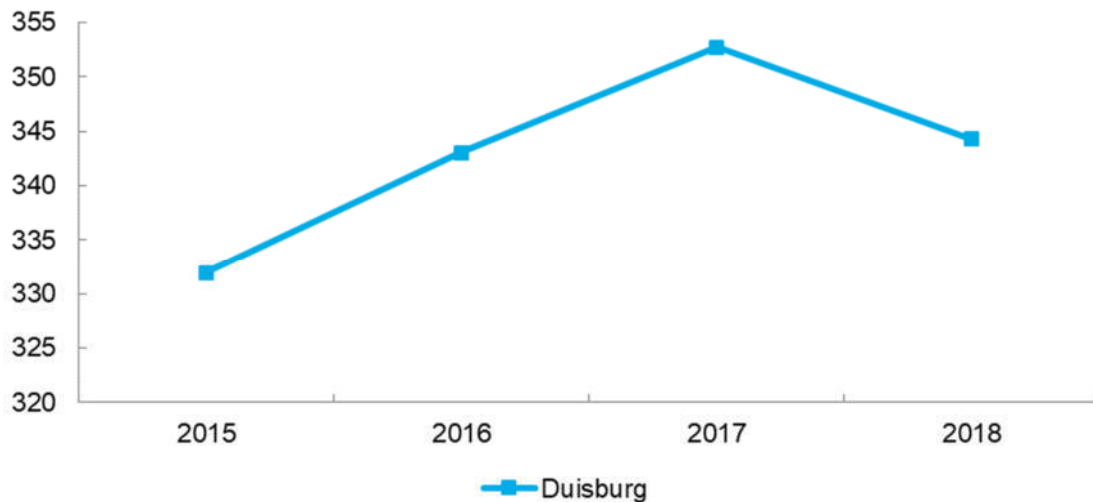
In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



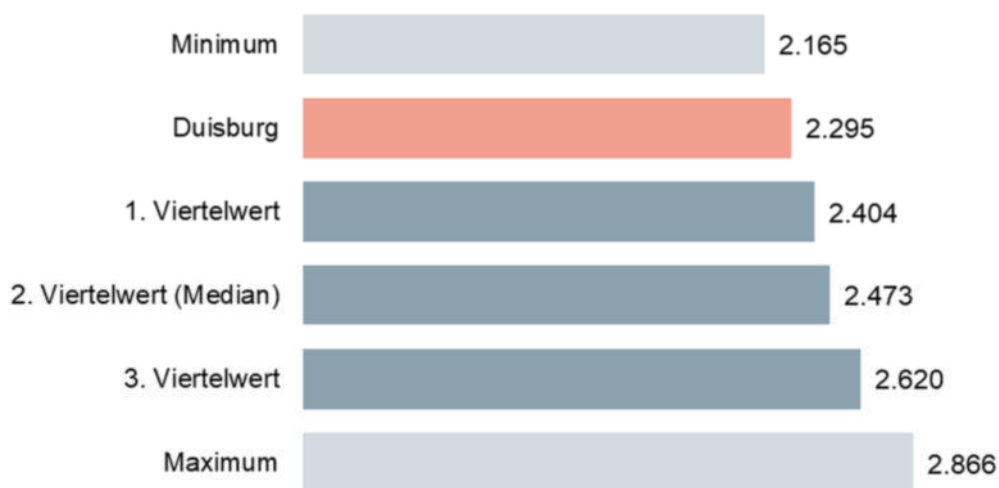
Duisburg erreicht auf den Einwohner bezogen eine hohe Platzierung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Da hier viele Menschen auf SGB II-Leistungen und somit auch auf Unterstützung bei Unterkunft und Heizung angewiesen sind, belasten diese den städtischen Haushalt vergleichsweise stark.

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro gesunken sind, obwohl das Mietniveau laut Bericht der Verwaltung (auf niedrigem Niveau) zuletzt angestiegen ist. Dieser Trend könnte bei Verstetigung als Erfolg der kommunalen Bemühungen um eine wirtschaftliche Leistungsgewährung gewertet werden:

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro



Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2017



Auf den einzelnen Leistungsbezieher gerechnet, ergibt sich eine sehr niedrige Platzierung für **Duisburg**. Die ist insbesondere auf das vergleichsweise geringe Mietniveau zurückzuführen.

Werden die Richtwerte der Mietobergrenzen überschritten, greifen örtliche Regelungen im Amt für Soziales und Wohnen zur Einleitung eines Senkungsverfahrens. Es umfasst in der Regel die Aufforderung zur Senkung der Kosten. Die Einzelfallprüfung erfolgt anhand der Vorgaben des schlüssigen Konzeptes. Die Bemühungen des Leistungsbeziehers zur Wohnungssuche nach Kostensenkungsaufforderung werden nicht regelmäßig nachgehalten; es erfolgt im Regelfall nach sechs Monaten schlicht die Reduzierung der Leistungsgewährung. Bei Bedarf können wohnungssuchende Haushalte auch durch die Kommunale Wohnungsvermittlungsstelle unterstützt werden. Doch in der Regel erlaubt der Markt in Duisburg das Finden adäquaten Wohnraums.

Die kalten Nebenkosten und die Heizkosten werden jährlich nach örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales und Wohnen geprüft. Dazu werden vom Leistungsberechtigten die entsprechenden Belege angefordert und durch die Sachbearbeitung überprüft.

➔ **Empfehlung**

Wegen des niedrigen Mietniveaus sollte die Stadt Duisburg neben der Wirtschaftlichkeit der Hilfefgewährung auch verstärkt sozialraumpolitische Maßnahmen der Stadtentwicklung in den Blick nehmen.

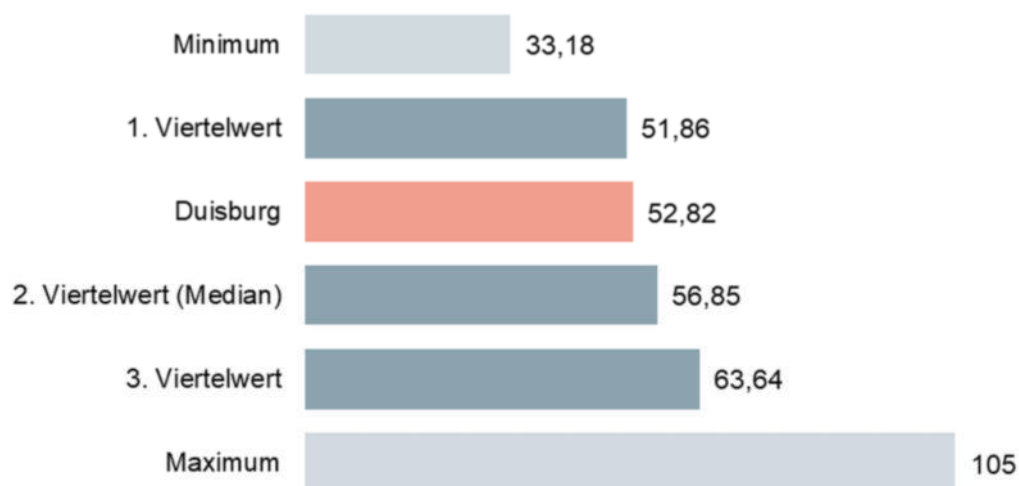
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales und Wohnen ermöglicht der Sachbearbeitung in Duisburg eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

Eine Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte eine Kommune für die Erstausstattungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstaussstattung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2017

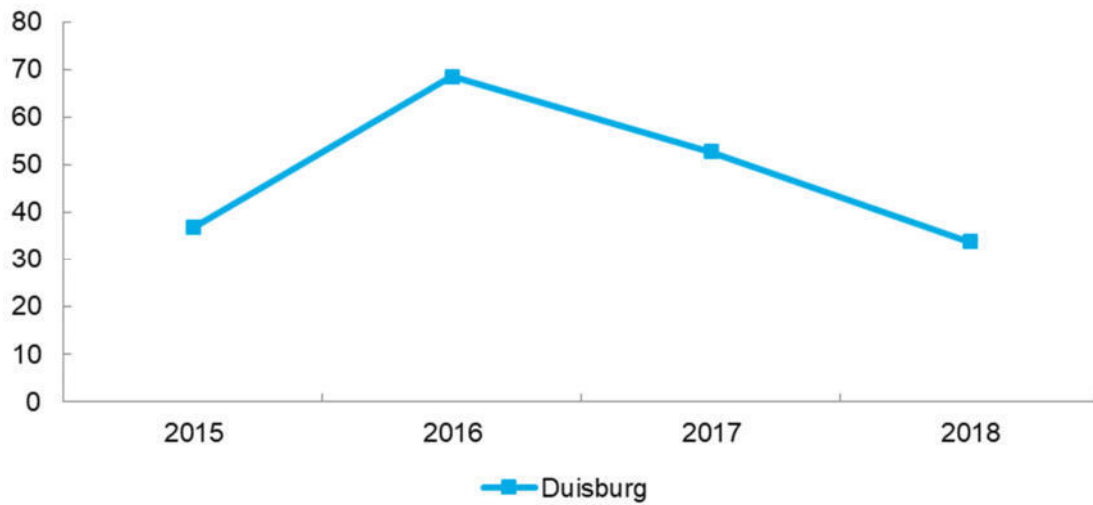


In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher sinken:

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher je Einwohner in Euro



In **Duisburg** sind die Aufwendungen für einmalige Leistungen der Kommune unterdurchschnittlich. Für die Sachbearbeitung hat das Amt für Soziales und Wohnen örtliche Regelungen erlassen, nach denen gearbeitet wird. Diese umfassen im Wesentlichen nach Anzahl der Personen gestaffelte Pauschalen für die Erstausrüstung eines Haushaltes. Ob und wie im Einzelfall davon bei abweichendem Bedarf abgewichen kann, etwa bei Schwerbehinderung oder Zuzug aus einer Flüchtlingsunterkunft, ist eine Einzelfallentscheidung. Im Einzelfall kann der Außendienst zum Einsatz kommen, um den tatsächlichen Bedarf zu überprüfen. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist und den der Bund trägt, wird beachtet.

➔ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Controlling-Instrumente in Duisburg sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Duisburg verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.		
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Duisburg vergleichsweise stark. Dies liegt nicht an den Kosten des Einzelfalles, sondern an der Vielzahl der Fälle.	E3	Wegen des niedrigen Mietniveaus sollte die Stadt Duisburg neben der Wirtschaftlichkeit der Hilfestellung auch verstärkt sozialpolitische Maßnahmen der Stadtentwicklung in den Blick nehmen.
F3	Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales und Wohnen ermöglicht der Sachbearbeitung in Duisburg eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		

➔ 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
Duisburg im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	12
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	16
Strukturen	16
Bilanzkennzahlen	16
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	18
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	21
Reinvestition	22
→ Finanzierung	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	25

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg 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 Duisburg konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Insgesamt liegen für die Steuerung der Verkehrsflächen die wesentlichen Grundlagen vor.

Die Straßendatenbank beinhaltet alle wesentlichen Daten und Informationen. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat die Stadt Duisburg eine aktuelle Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Danach befindet sich der Großteil der Straßen in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Straßen. Über alle Straßen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Ein erhebliches Risiko ist aktuell für die Stadt Duisburg nicht zu erkennen. Allerdings liegen sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Reinvestitionen zum Teil deutlich unter dem entsprechenden Richtwert. Bei den Unterhaltungsaufwendungen bildet die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab. Hierauf sollte die Stadt Duisburg insbesondere ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten vornehmen.

Das Aufbruchmanagement ist bei der Stadt Duisburg gut aufgestellt. Durch die Arbeit mit einer Datenbank sowie Anbindung über ein Online-Portal ist das gesamte Verfahren bereits zu weiten Teilen digitalisiert.

Die Zusammenarbeit von Fachabteilung (Abt. 61-3) und Anlagenbuchhaltung funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt. Durch die Einrichtung einer automatisierten Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware können Arbeitsabläufe noch optimiert werden.

→ 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 Duisburg verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

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

Der **Stadt Duisburg** sind die Flächendaten ihrer Verkehrsflächen bekannt. Sie differenziert dabei zwischen Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, Haupteerschließungsstraßen sowie Wirtschaftswegen.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt die Stadt Duisburg in einem Abstand von fünf bis zehn Jahren eine Zustandserfassung durch. Die letzte Zustandserfassung wurde in 2016 durchgeführt. Hier wurden allerdings lediglich die Hauptverkehrsstraßen erfasst. Der Zustand der weiteren Straßen und Flächen wird im Rahmen der Bearbeitung von Baustellen bzw. Maßnahmen Dritter fortgeschrieben.

Bei den Maßnahmen Dritter handelt es sich insbesondere um die von der Wirtschaftsbetriebe Duisburg – Anstalt des öffentlichen Rechts (WBD-AöR) durchgeführten Maßnahmen. Die WBD-AöR ist für den Betrieb und die Instandhaltung der Verkehrsflächen von der Stadt Duisburg beauftragt. Dabei werden im Rahmen der städtischen Beauftragung alle Aufgaben der betrieblichen und baulichen Unterhaltung und Instandsetzung übernommen.

Die Stadt Duisburg konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen ermitteln.

Straßendatenbank

→ Feststellung

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.

Eine Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um eine 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 Duisburg** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen wie Leit-, Funktions-, Querschnitts-, Aufbau- oder auch Zustandsdaten enthalten sind.

Alle Maßnahmen, die auf den Verkehrsflächen vorgenommen werden, werden zeitnah in die Straßendatenbank eingepflegt. Durch diese ständige Fortschreibung der Daten ist gewährleistet, dass die Straßendatenbank einen stets aktuellen Stand hat.

Weiterhin wird in der Straßendatenbank auch die Planung von Maßnahmen mit den entsprechenden Kosten und einer Priorisierung hinterlegt.

Zusätzlich werden Informationen und Maßnahmen aus dem Aufbruchmanagement in der Straßendatenbank bzw. einem Modul in der Straßendatenbank hinterlegt. Weitere Informationen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Prozessbetrachtung Aufbruchmanagement“.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

In der Stadt Duisburg werden entsprechende Begehungen durch Straßenkontrolleure der Wirtschaftsbetriebe Duisburg durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Die Kontrollen werden über mobile Endgeräte erfasst und täglich in die zentrale Straßendatenbank eingespielt. So ist eine stets aktuelle Auswertung gewährleistet.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Duisburg** nicht vorhanden. Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe soll sich am Bedarf der Stadt Duisburg orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen der Wirtschaftsbetriebe Duisburg auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Duisburg 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. Bestenfalls ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung mangels entsprechender Kennzahlen nicht gemessen werden.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Duisburg** hat als Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen folgende Punkte benannt:

- Fachliche Erstellung von Prioritätenlisten und Bauprogrammen aus der zentralen Straßendatenbank für definierte Baumaßnahmen,
- örtliche Festlegung von Art und Umfang sowie
- Prüfung auf Überplanungsbedarf.

Die strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Für den operativen Bereich sind folgende Ziele benannt:

- Radwegeausbau,
- Bau von Kreisverkehren,
- Verbesserung der Barrierefreiheit,
- Lärmaktionsplan.

Weiterhin gehören hierzu regelmäßige Abstimmungsgespräche mit anderen Abteilungen und Dritten, Baustellenkoordination, Schaffung von Synergien sowie die konzeptionelle Baumaßnahmenverfolgung.

Entsprechende Kennzahlen, um die Erreichung dieser oder auch daraus abgeleiteter Ziele zu messen, hat die Stadt Duisburg nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

→ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

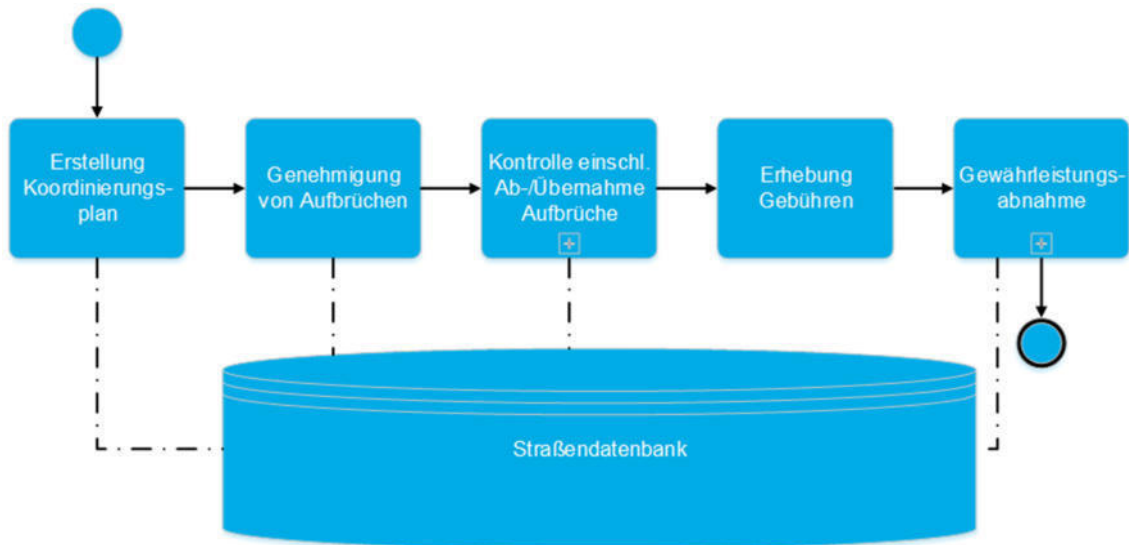
→ Feststellung

Das Aufbruchmanagement ist in der Stadt Duisburg gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Durch die Datenbank sowie die Anbindung über ein Online-Portal ist das Aufbruchmanagement bereits zu weiten Teilen digitalisiert. Mit der geplanten Erweiterung des Online-Portals wird das Genehmigungsverfahren weiter optimiert.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss eine 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 eines 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



Für das Aufbruchmanagement ist in der **Stadt Duisburg** die Abteilung 61-3 Projektmanagement für öffentliche Infrastruktur zuständig.

Die Stadt Duisburg und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über die beabsichtigten Baumaßnahmen im Straßenraum. In regelmäßigen Koordinierungsrunden, die zwei- bis dreimal jährlich stattfinden, werden die Maßnahmen besprochen und so Schnittstellen erkannt. Die maßgebenden Vorhabenträger sind die WBD-AöR sowie die Stadtwerke. Diese stellen jeweils einen Mehrjahresplan auf.

In dem zentralen Geo-Gis-System der Stadt Duisburg wird die genaue Lage der Maßnahme auf der entsprechenden Fläche über farbige Balken dargestellt. Die Vorhabenträger haben über ein Online-Portal Zugriff auf dieses System.

Die Stadt Duisburg dokumentiert die Ergebnisse aus der Abstimmung mit den Vorhabenträgern in einem Modul der Straßendatenbank. Diese Dateneintragung in die Baumaßnahmen dient der Baumaßnahmensteuerung und -verfolgung. Das entsprechende Modul in der Straßendatenbank ist über eine Schnittstelle mit dem Online-Portal verbunden. Durch den Zugriff der Vorhabenträger auf das Portal sind diese ständig und stets aktuell über den Stand der Baumaßnahme informiert.

Die Aufbruchgenehmigungen werden in der Stadt Duisburg vom Sachgebiet 61-31 Straßenbaubehörde erlassen. Davon abzugrenzen sind die „Verkehrsrechtlichen Anordnungen“, für die das Sachgebiet 61-32 Verkehrsbehörde zuständig ist.

Der Antrag auf Aufbruchgenehmigung wird in der Regel per E-Mail gestellt. Die Stadt gibt anschließend den Antrag in das Modul der Straßendatenbank ein. Dadurch ist der Antrag im System hinterlegt. Die Stadt Duisburg plant, die Antragstellung zukünftig über das Online-Portal zu organisieren.

→ Feststellung

Mit der geplanten Optimierung der Antragstellung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.

Nach Eingang des Antrages wird dieser mit dem Koordinierungsplan abgestimmt und intern geprüft. Dies erfolgt im Rahmen eines Umlaufverfahrens zwecks Beteiligung weiterer Abteilungen. Liegen keine Hinderungsgründe vor, ergeht ein Genehmigungsbescheid. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig.

Der Baubeginn muss in der Stadt Duisburg nicht angezeigt werden. Die entsprechenden Informationen sowie der Baubeginn ergeben sich aus der Genehmigung.

In Abhängigkeit der Maßnahme, der Größe sowie der städtischen Kostenbeteiligung findet mit dem Vorhabenträger ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt, um den Ausgangszustand der Fläche vor Beginn der Maßnahme festzustellen sowie den Bauablauf zu besprechen. Der Ausgangszustand wird entsprechend dokumentiert.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Duisburg in der Genehmigung konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich aus den „Zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“ sowie aus der „Anweisung für den Straßenbau in Duisburg (ASD)“. Hierbei handelt es sich um Grundsätze der Planung und der Ausführung sowie um technische Vorschriften und Bestimmungen. Weiterhin erfolgt ein regelmäßiger Erfahrungsabgleich.

→ **Feststellung**

Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Duisburg den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Duisburg Kontrollen der Aufbrüche durch. Die Aufbrüche werden in Abhängigkeit der Maßnahme und Größe stichprobenartig kontrolliert. Stellen die Kontrolleure Mängel fest, werden diese durch Fotos und schriftliche Protokolle dokumentiert. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Bei Bedarf fordert die Stadt vom Vorhabenträger sogenannte Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln. Die Kontrollen werden in der Datenbank hinterlegt.

Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt (Ausnahme: Kopflöcher bis vier qm im Gehweg). Die Abnahme bzw. Übernahme wird in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Werden Mängel festgestellt, werden diese entsprechend im Protokoll festgehalten und der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung wird überprüft und dokumentiert. Die Dokumentation wird in der Datenbank eingepflegt.

Die Straßen in der Stadt Duisburg werden regelmäßig durch Straßenkontrolleure begangen. Diese kontrollieren die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Duisburg. Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen durch die Straßenkontrolleure kontrolliert. Dieser hat Zugriff auf die Datenbank und kann erkennen, ob eine Gewährleistungsfrist läuft. Werden Mängel festgestellt, werden diese an den zuständigen Aufbruchsachbearbeiter gemeldet. Dieser dokumentiert die Mängel, zeigt sie dem Vorgabenträger an und kontrolliert die Mängelbeseitigung.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Duisburg erneut die Aufbrüche auf Mängel. Hiervon ausgenommen sind

aufgrund der geringen Größe die Kopflöcher. Hier hat sich gezeigt, dass diese nicht mangelanfällig sind und somit eine Kontrolle nicht erforderlich ist. Die endgültige Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Stellt der Kontrolleur Mängel fest, werden diese dem Vorhabenträger angezeigt. Der Vorhabenträger wird mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Auch hier findet wieder eine Kontrolle und eine Dokumentation der Mängelbeseitigung statt. In Einzelfällen veranlasst die Stadt Kernbohrungen.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

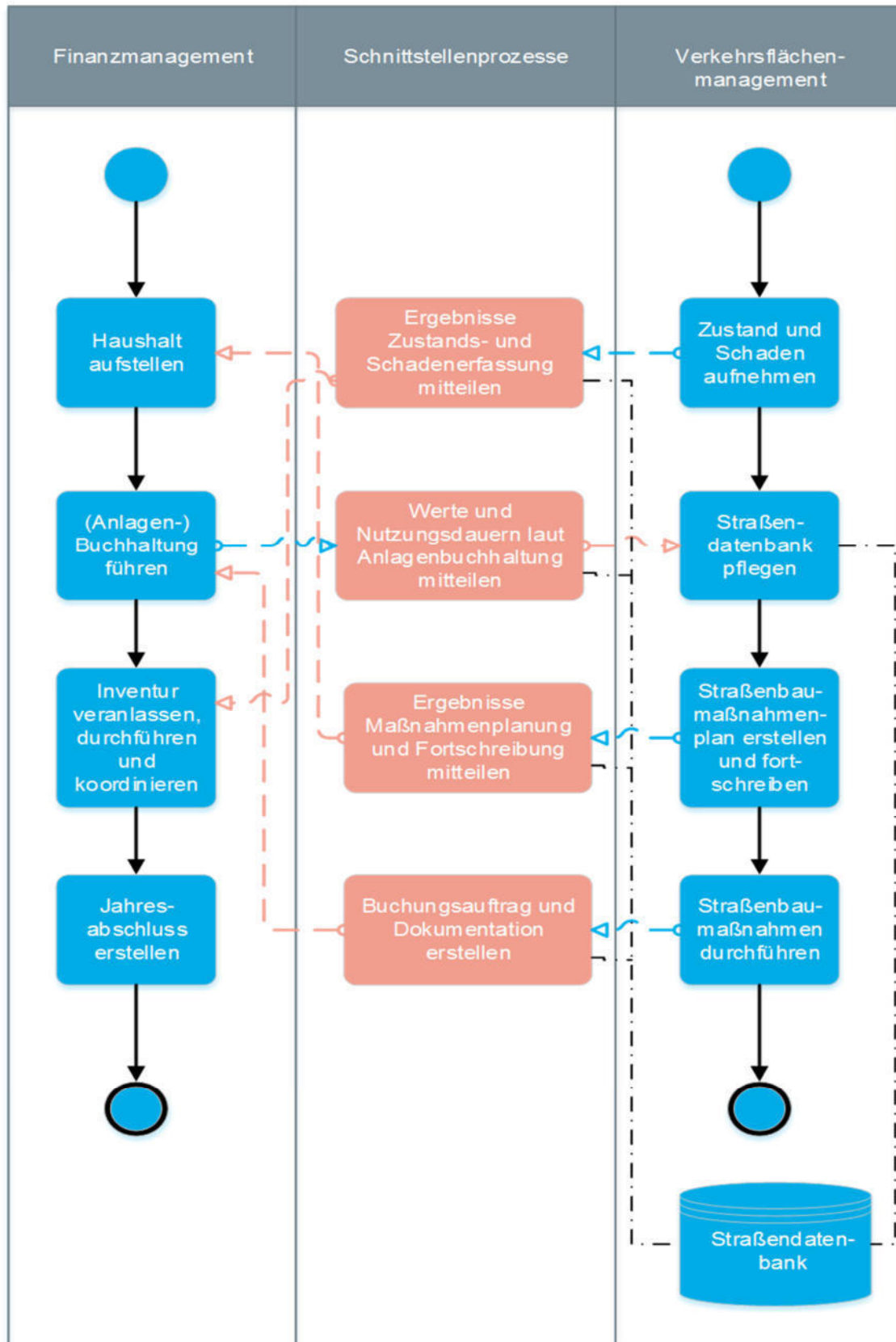
➔ Feststellung

Bei der Stadt Duisburg stehen die Fachabteilung (Abt. 61-3) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.

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 einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



In der **Stadt Duisburg** stimmen sich Fachabteilung – Abteilung 61-3 Projektmanagement für öffentliche Infrastruktur - und Anlagenbuchhaltung regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Dabei werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle ist nicht vorhanden. Ein Abgleich der Daten und Informationen erfolgt manuell. Die Buchwerte der Verkehrsflächen werden ausschließlich in der Finanzsoftware der Anlagenbuchhaltung geführt. In der Straßendatenbank der Fachabteilung sind insbesondere die technischen Daten der Verkehrsflächen hinterlegt.

Bei der Fachabteilung besteht ein Lesezugriff auf die Finanzsoftware der Anlagenbuchhaltung für alle Bauabrechnungen, Anlagen im Bau sowie die Inventurdaten. Die Anlagenbuchhaltung kann nicht auf die Straßendatenbank zugreifen. Allerdings werden im zentralen Geo-Gis-System unterschiedliche Daten der Anlagegüter angezeigt.

Die körperliche Inventur führt die Fachabteilung (Sachgebiet 61-31 Straßenbaubehörde) gemäß der vorhandenen Richtlinie durch. Die Anlagenbuchhaltung bewertet die Vermögensgegenstände anhand der Datenlieferung der Fachabteilung. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zustandsnoten der Verkehrsflächen. Grundlage der Inventur bildet die Zustandserfassung.

Stellt die Anlagenbuchhaltung Abweichungen der Zustandsbewertung zu den Buchwerten fest, erfolgt eine außerplanmäßige Abschreibung. So wurde im Jahr 2017 durch die Zustandsbewertung der Hauptverkehrsstraßen eine höhere Abnutzung, ein höherer Verschleiß festgestellt. Daraufhin erfolgte eine außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von rund 5 Mio. Euro.

Bei der Auflösung der Anlagen im Bau erfolgt eine Bestandsdaten Anpassung aller Anlagegüter. Änderungen der Anlagegüter werden der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt. Somit erfolgt unterjährig ein Abgleich der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung im laufenden Prozess. Der Jahresabschluss gilt damit als abgeglichen.

Bei der Stadt Duisburg gilt das Finanzverfahren der Anlagenbuchhaltung als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Verkehrsvermögens.

Bei der Stadt Duisburg besteht die Möglichkeit, das Verfahren zum Abgleich der Daten zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware zu verbessern bzw. zu vereinfachen. Grundsätzlich sollte zwischen Fach- und Finanzsoftware eine digitale Schnittstelle vorhanden sein. So wäre gewährleistet, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Anlagenbuchhaltung stattfindet.

Die Stadt Duisburg hat dargestellt, dass sie eine digitale Schnittstelle für nicht zielführend bzw. erforderlich hält. Bestenfalls käme eine Bereitstellung von ausgewählten Finanzdaten in Richtung Fachsoftware in Frage.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte im Sinne eines einheitlichen Datenbestandes eine bessere Verzahnung zwischen Fach- und Finanzsoftware anstreben. Entsprechend der örtlichen Vorstellungen sollte sie als ersten Schritt in der Fachsoftware (automatisch) die Vermögenswerte aus der Anlagenbuchhaltung übernehmen, um im Fachamt allgemeine netzweite Auswertungen sowie Prognosen im Einzelfall durchführen zu können.

Dabei sollte die Stadt Duisburg individuell entscheiden, in welchem Rahmen sie im Vorfeld einer Übergabe/Übernahme von Daten eine Plausibilitätsprüfung vornimmt. Diese könnte sich, je nach Datenbestand, als durchaus sinnvoll und notwendig erweisen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Duisburg gut. Bei buchhalterischen Fragen, wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen, stimmen sich Fachabteilung und Anlagenbuchhaltung miteinander ab. Der Informationsfluss für die Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ist über die Haushaltssachbearbeitung in der Fachabteilung sichergestellt. Die Erstellung der Buchungsaufträge und der entsprechenden Dokumentation ist klar geregelt und funktioniert in der Praxis.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die Kennzahlen zur Bevölkerungsdichte sowie zur Verkehrsfläche, die jedem Einwohner zur Verfügung stehen, sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Einzig der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist leicht überdurchschnittlich.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine 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	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qm	2.147	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	32,12	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,90	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Fläche der **Stadt Duisburg** beträgt rund 233 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit rund 498.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2017 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Duisburg rund 16,1 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese umfasst nahezu ausschließlich Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege sind mit einem Anteil von rund einem Prozent an der Verkehrsfläche flächenmäßig zu vernachlässigen.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Das Verkehrsflächenvermögen ist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	14,32	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	45,57	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Duisburg**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Duisburg beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 751,6 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Die hier dargestellte Kennzahl liegt im oberen Bereich und korrespondiert zum Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche, die eine ähnliche Positionierung einnimmt.

Der durchschnittliche Bilanzwert eines qm Verkehrsfläche ist in der Stadt Duisburg höher als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Ein wesentlicher Einflussfaktor ist das Alter der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen der Stadt Duisburg sind im Durchschnitt jünger als in anderen Kommunen.

Bilanzkennzahl Duisburg im Zeitverlauf

	2015	2016	2017
Verkehrsflächenquote in Prozent	14,74	14,65	14,32

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Duisburg rückläufig ist. An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2015 bis 2017

	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	779,1	759,9	731,7

Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen sind in Duisburg deutlich höher als die Investitionen. Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2015 bis 2017 im Mittel bei rund 32,8 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 11,7 Mio. Euro.

Seit der letzten überörtlichen Prüfung 2012 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um über 100 Mio. Euro reduziert. In dem damaligen Betrachtungsjahr 2011 lag das Verkehrsflächenvermögen bei rund 838 Mio. Euro.

→ 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 Duisburg** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Duisburg
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,42
Reinvestitionsquote in Prozent	100	25,25
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	45,00

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten.

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	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	45,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

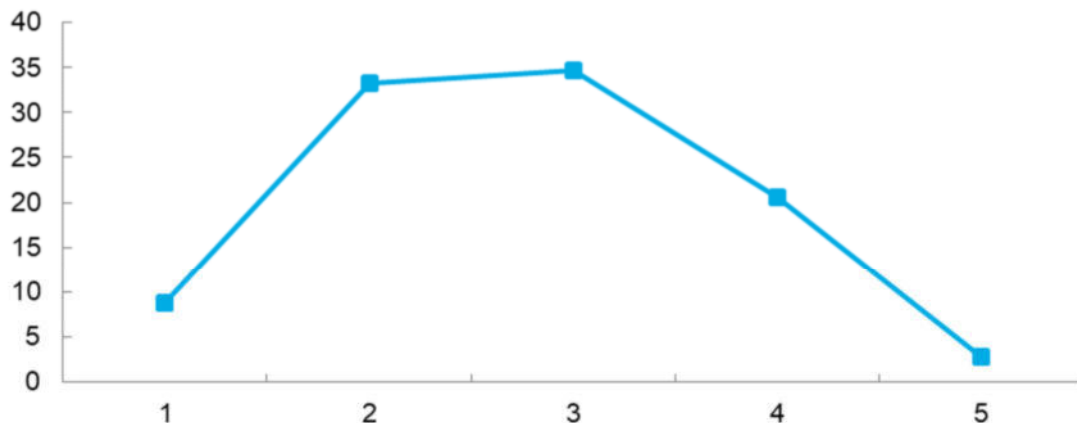


Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Duisburg** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 28 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 45 Prozent. Damit liegt der Wert im Bereich des Richtwertes und im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich. Diese günstige Positionierung korrespondiert mit dem überdurchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für die Stadt Duisburg liegen aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2016 wurde in einem visuellen Verfahren eine Zustandserfassung der Hauptverkehrsstraßen durchgeführt. Der Zustand der restlichen Straßen wird im Rahmen der Bearbeitung von Baustellen/ Maßnahmen Dritter fortgeschrieben bzw. wurde für diese Darstellung der natürliche Verschleiß aufgrund der Alterung ermittelt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung bzw. -bewertung ergibt sich folgendes Bild:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in Prozent 2016



Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
8,82	33,18	34,67	20,61	2,72

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich der überwiegende Teil (rund drei Viertel) der Straßen in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand befindet. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund dieser Verteilung der Zustandsklassen kurzfristig keine regelmäßigen und außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden. Allerdings befinden sich auch insgesamt rund ein Viertel der Straßen in den schlechteren Zustandsklassen.

→ Empfehlung

Mittelfristig sollte die Stadt Duisburg kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustands zu verhindern. Insbesondere sollte Sie die Straßen in den schlechteren Zustandsklassen beobachten.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Duisburg bilden im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt. Allerdings machen bereits vorhandene außerplanmäßige Abschreibungen deutlich, dass hier eine besondere Beobachtung des Zustands sowie regelmäßige Auswertungen der Daten notwendig sind.

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	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,42	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Duisburg** hat im Betrachtungsjahr 2017 für die Unterhaltung ihrer Straßen rund 6,7 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,42 Euro je qm setzt die Stadt Duisburg lediglich ein Drittel der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bildet die Stadt Duisburg damit den Minimalwert ab.

Auch in den Vorjahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unter dem Richtwert. In den Jahren 2015 und 2016 hat die Stadt Duisburg lediglich 0,39 Euro je qm Verkehrsfläche eingesetzt. Damit setzt sich das niedrige Unterhaltungsniveau, das bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt wurde, weiter fort.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. In der Stadt Duisburg sind mehr als die Hälfte der Straßen (56 Prozent) Anliegerstraßen. Diese unterliegen in aller Regel einer geringeren Verkehrsbelastung als

Hauptverkehrsstraßen. Insofern ist der Unterhaltsbedarf bei den Anliegerstraßen tendenziell geringer als bei Hauptverkehrsstraßen. Dies kann begünstigend auf die Höhe der notwendigen Finanzmittel für die Unterhaltung wirken.

Weiterhin ist die aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung der Stadt Duisburg in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein erhebliches Risiko für die Stadt Duisburg ab. Allerdings mussten in der Vergangenheit bereits außerplanmäßige Abschreibungen gebucht werden. Dies zeigt, dass ein Risiko trotz der positiven Faktoren nicht ausgeschlossen werden kann.

→ Empfehlung

Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Duisburg ein Risiko darstellen.

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	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	25,25	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Die Reinvestitionsquote der **Stadt Duisburg** von rund 25 Prozent im Betrachtungsjahr 2017 stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Reinvestitionsquote 2015 bis 2017

	2015	2016	2017
Reinvestitionsquote in Prozent	20,56	24,66	25,25

Die Abschreibungen sind in Duisburg deutlich höher als die Reinvestitionen. Sie liegen im Mittel der Jahre 2015 bis 2017 bei rund 32,8 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 8,25 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2015 bis 2017 von rund 23,5 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im unteren Bereich. Ein geringes Reinvestitionsvolumen wurde bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

→ Empfehlung

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie die bereits vorgenommene außerplanmäßige Abschreibung.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die sie den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Bau-gesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Die Erschließungsbeitragssatzung der **Stadt Duisburg** regelt, dass die Stadt zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. Dementsprechend entfallen 90 Prozent des Auf-wandes auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Regelung im Muster der Bundesvereini-gung der kommunalen Spitzenverbände für eine Satzung über die Erhebung von Erschlie-ßungsbeiträgen.

Die Anteile der Beitragspflichtigen, die die Stadt Duisburg in ihrer Straßenbaubeitragssatzung festgelegt hat, bewegen sich im oberen Bereich des Korridors, den die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorsieht. Den dort genannten Korridor schöpft die Stadt jedoch nicht vollständig aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anteile, die die Stadt Duisburg für die Fahrbahn festgelegt hat. Zudem ist die Spannweite der Mustersatzung aufgeführt.

Beitragsanteile Fahrbahn in Prozent

Straßenart	Spannweite Beitragsanteil gemäß Mustersatzung	Beitragsanteil Duisburg
Anliegerstraßen	50-80	70
Haupteerschließungsstraßen	30-60	50
Hauptverkehrsstraßen	10-40	30
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	60

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 Förder-programm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhe-bung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Duisburg verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor.		
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.		
F3	Die Stadt Duisburg hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E3	Die Stadt Duisburg sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F4	Die Stadt Duisburg hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung mangels entsprechender Kennzahlen nicht gemessen werden.	E4	Die Stadt Duisburg sollte die Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Das Aufbruchmanagement ist in der Stadt Duisburg gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Durch die Datenbank sowie die Anbindung über ein Online-Portal ist das Aufbruchmanagement bereits zu weiten Teilen digitalisiert. Mit der geplanten Erweiterung des Online-Portals wird das Genehmigungsverfahren weiter optimiert.		
F6	Mit der geplanten Optimierung der Antragstellung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.		
F7	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Duisburg den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F8	Bei der Stadt Duisburg stehen die Fachabteilung (Abt. 61-3) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.	E8	Die Stadt Duisburg sollte im Sinne eines einheitlichen Datenbestandes eine bessere Verzahnung zwischen Fach- und Finanzsoftware anstreben. Entsprechend der örtlichen Vorstellungen sollte sie als ersten Schritt in der Fachsoft-

	Feststellung		Empfehlung
			ware (automatisch) die Vermögenswerte aus der Anlagenbuchhaltung übernehmen, um im Fachamt allgemeine netzweite Auswertungen sowie Prognosen im Einzelfall durchführen zu können.
F9	Die Kennzahlen zur Bevölkerungsdichte sowie zur Verkehrsfläche, die jedem Einwohner zur Verfügung steht, sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Einzig der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist leicht überdurchschnittlich.		
F10	Das Verkehrsflächenvermögen ist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.		
F11	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten.	E11	Mittelfristig sollte die Stadt Duisburg kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustands zu verhindern. Insbesondere sollte Sie die Straßen in den schlechteren Zustandsklassen beobachten.
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Duisburg bilden im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt. Allerdings machen bereits vorhandene außerplanmäßige Abschreibungen deutlich, dass hier eine besondere Beobachtung des Zustands sowie regelmäßige Auswertungen der Daten notwendig sind.	E12	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F13	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Duisburg ein Risiko darstellen.	E13	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Duisburg regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie die bereits vorgenommene außerplanmäßige Abschreibung.
F14	Die Stadt Duisburg beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die sie den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.		

➔ 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 Duisburg 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	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	17
Ausgangslage	17
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	20
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	21
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung des Friedhofswesens tabellarisch zusammengefasst. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Friedhofswesen

Die kommunalen Friedhöfe der **Stadt Duisburg** haben eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet.

Für die interne Steuerung und Organisation des Friedhofsmanagements stehen der Stadt Duisburg, bzw. der Wirtschaftsbetriebe Duisburg – Anstalt des öffentlichen Rechts (WBD-AöR), die mit der Betriebsführung der Friedhöfe beauftragt ist, insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware umfangreiche Daten zur Verfügung. Mit der Umsetzung einzelner Maßnahmen, wie z.B. dem Aufbau eines Kennzahlensystems, kann dieser Bereich weiter optimiert werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Duisburg deutlich zu erkennen. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen hat sich spürbar verringert. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen hat sich die Anzahl in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Duisburg rund zwei Drittel als Urnenbestattung durchgeführt. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge.

Die Stadt Duisburg hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Mit der Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen hat sie bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf den Kernbereich der Friedhöfe, um die Außenflächen zu reduzieren. Aktuell erstellt sie auf Grundlage von Friedhofsentwicklungsplänen, in denen Entwicklungsflächen dargestellt werden, ein neues Friedhofskonzept.

Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Kosten führen, mit dem Ziel, Gebührenerlöse und Kosten ausgeglichen darzustellen. Derzeit ist eine Kostendeckung nicht vorhanden.

➔ 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 umgehen.

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 der Totenruhe angemessene 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. die Kirchen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund-/ Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	17	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	2.428.948	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	58,18	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,47	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	46,10	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	215	114	180	275	423	878	23

In der **Stadt Duisburg** existieren aktuell 17 kommunale Friedhöfe. Drei dieser Friedhöfe sowie ein Teilbereich eines vierten befinden sich im Schließungsprozess. Neben den kommunalen existieren noch 19 konfessionelle und drei von Bestattern geführte Friedhöfe. Trotz dieser Konkurrenzsituation liegt der Anteil der kommunalen Beisetzungen bei rund 60 Prozent.

Die kommunalen Friedhöfe in der Stadt Duisburg haben eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen die Friedhöfe auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. Gemäß § 2 Abs. 4 der Friedhofssatzung „erfüllen die Friedhöfe aufgrund ihrer gärtnerischen Gestaltung auch allgemeine Grünflächenfunktionen“. Dies resultiert aus der geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die entsprechenden Kennzahlen, insbesondere im Verhältnis zur Gemeindefläche, machen dies deutlich. Im interkommunalen Vergleich liegt diese im unteren Bereich.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist deutlich zu erkennen. Auch werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Parallel dazu ist die Zahl der Bestattungen stark zurückgegangen. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Eine große Problematik stellen insbesondere die sogenannten „Flickenteppiche“ dar. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. Die Pflege der freien Flächen muss von der Stadt Duisburg organisiert werden. Bei anhaltendem Trend werden tendenziell weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Die Stadt Duisburg hat sich bereits frühzeitig mit dieser Thematik beschäftigt. Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen wurden bereits im Jahr 2007 erste Maßnahmen umgesetzt. In 2010 wurden die städtischen Friedhöfe von einem externen Institut umfassend analysiert und daraus eine Flächenbedarfsplanung abgeleitet.

Aktuell arbeitet die Stadt Duisburg an einem neuen Friedhofskonzept. Mit diesem soll auf Grundlage der Entwicklung des Grabwahlverhaltens und der Bestattungszahlen der Flächenbedarf analysiert und optimiert werden.

Weitere Ausführungen zu den umgesetzten Maßnahmen sowie der Flächenbedarfsplanung sind in den nachfolgenden Absätzen zu finden.

→ 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 Verantwortung für das Friedhofswesen ist bei der WBD-AöR angesiedelt. In dem Geschäftsbereich Grünflächen und Friedhöfe sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch innerhalb der Wirtschaftsbetriebe ist gegeben.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Die **Stadt Duisburg** hat die WBD-AöR mit der Betriebsführung der Friedhöfe einschließlich der Erstellung der Satzung und der Gebührenbedarfsberechnung beauftragt. Daneben betreiben die Wirtschaftsbetriebe Duisburg ein Krematorium, welches sich in Eigentum der Wirtschaftsbetriebe befindet.

Innerhalb der Wirtschaftsbetriebe Duisburg ist der Geschäftsbereich Grünflächen und Friedhöfe für das Friedhofswesen verantwortlich. Dieser steuert das Friedhofswesen. Neben der Gebührenkalkulation wird hier auch die finanzielle Planung und Abwicklung durchgeführt. In der zentralen Friedhofsverwaltung, die ebenfalls in dem Geschäftsbereich angesiedelt ist, wird der überwiegende Teil des operativen Verwaltungsgeschäfts abgewickelt. So werden für alle Friedhöfe die Abwicklung der Sterbefälle, die Bescheiderteilung, Rechnungsstellung, Anschreiben aller Art sowie Grabmalanträge vorgenommen. Auf den Friedhöfen selbst (mit Ausnahme des Waldfriedhofes) findet die Terminvergabe statt. Weiterhin werden dort die Anschreiben bzgl. ungepflegter Gräber gefertigt. Die auf den Friedhöfen eingesetzten Disponenten („Meister“) dienen als erster Ansprechpartner für die Bürger.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die strategischen und operativen Zielvorgaben sind in der Stadt Duisburg sehr allgemein gehalten. Durch das sich im Aufbau befindende Friedhofsentwicklungskonzept besteht hier die Möglichkeit, entsprechende Ziele zu konkretisieren. Unterjährig überprüft die Stadt Duisburg die Entwicklungen im Friedhofsbereich in einem regelmäßigen Berichtswesen.

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 strategische Ausrichtung in diesem Bereich wird von der WBD-AöR vorgegeben. Da die **Stadt Duisburg**, bzw. deren Vertreter sowie gewählten politischen Ratsmitglieder auch in den Gremien der Wirtschaftsbetriebe Duisburg vertreten sind, ist auch die Stadt Duisburg mittelbar an den strategischen Vorgaben beteiligt.

Im Fokus der Leistungserbringung der Wirtschaftsbetriebe steht die Kundenzufriedenheit. „Um diese Zufriedenheit garantieren zu können, folgt die WBD-AöR einer konstanten Qualitätspolitik. So lautet einer der Qualitätsgrundsätze, der Kundschaft der WBD-AöR eine stetig verbesserte Qualität aller Dienstleistungen zu gewährleisten, die dem jeweiligen Stand der Technik angepasst werden, deren Standards sich an Normen sowie an den Bedürfnissen der Kundschaft orientieren und die ebenfalls den rechtlichen Anforderungen genügen.“ Die langfristige Kundenzufriedenheit ist ein Bestandteil der Qualitätspolitik. Hierbei handelt es sich um allgemeine, für alle Aufgabenbereiche der Wirtschaftsbetriebe Duisburg geltende Leistungsindikatoren.

Daraus abgeleitet besteht im Geschäftsbereich Friedhöfe die operative Ausrichtung darin, den Bereich Friedhofswesen möglichst wirtschaftlich zu führen.

Diese allgemein gehaltenen Ziele sollte die Stadt Duisburg für sich konkreter fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Stadt Duisburg ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil Trauerfeiern zu Bestattungen

- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl
- Anteil Bestattungen zu Neuvergaben von Grabnutzungsrechten von „X“-Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.

Die Stadt Duisburg kann hierzu das Friedhofsentwicklungskonzept, das sie aktuell aufstellt, nutzen, um ihre bisherigen Ziele für die weitere Strategie zur Planung ihrer kommunalen Friedhöfe zu konkretisieren.

Regelmäßig werden die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten und damit zusammenhängend der notwendige Flächenbedarf analysiert. Neben der Gebührenkalkulation ist diese Analyse sowohl für die operative als auch strategische Ausrichtung des Friedhofswesens notwendig.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist vorhanden. So werden regelmäßig Quartalsberichte des Geschäftsbereichs erstellt und an den Vorstand geliefert. Daneben werden regelmäßig steuerungsrelevante Informationen der Geschäftsbereichsleitung zur Verfügung gestellt.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.

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 sowie Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grundsätzlich über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Duisburg** eine Fachsoftware ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung vollständig abgedeckt. So werden hier alle Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Auch erfolgt die finanztechnische Abwicklung über die Fachsoftware. Die hier erzeugten Gebührenbescheide werden als Rechnungen per Schnittstelle in die Buchhaltung der Wirtschaftsbetriebe Duisburg übergeleitet. Dort erfolgt die weitere Rechnungsabwicklung (einschl. Mahnwesen). Die Vollstreckung erfolgt über das Kassen- und Steueramt der Stadt Duisburg.

Der überwiegende Teil der steuerungsrelevanten Daten wie Flächen, Anzahl der Grabstellen oder auch Nutzungsdauern sind hinterlegt, werden aktuell gepflegt und können ausgewertet werden. Allerdings sind insbesondere in Bezug auf die Grabstellen noch nicht alle Friedhöfe (auch mit allen Alt-Daten) in der Friedhofssoftware erfasst. Aufgrund der hohen Anzahl können diese lediglich sukzessive eingepflegt werden.

Zwar ist es der Stadt Duisburg aktuell möglich, Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsreich zu erfassen und auszuwerten, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine gesicherte, ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.

Die geografischen Daten werden ebenfalls über eine spezielle Fachsoftware erfasst. Eine Schnittstelle zur Friedhofssoftware befindet sich aktuell im Aufbau. Dies gilt auch für die erforderlichen Daten, mit der die grafische Darstellung der einzelnen Grabstätten möglich ist. Sobald alle Friedhöfe digitalisiert sind, werden dann Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstätten zusammengeführt. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstätten.

→ **Feststellung**

Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Duisburg zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

In der Stadt Duisburg besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Duisburg bereits unterschiedliche Aktivitäten.

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.

Die **Stadt Duisburg** führt ihre Öffentlichkeitsarbeit mit unterschiedlichen Maßnahmen durch. Zum einen ist auf der Homepage der Wirtschaftsbetriebe Duisburg der Bereich Friedhöfe ausführlich dargestellt. Hier werden neben den entsprechenden Satzungen auch Informationen zu den einzelnen Friedhöfen gegeben, Friedhofspläne dargestellt sowie die unterschiedlichen Grabarten erläutert.

Um das Serviceangebot im Friedhofswesen zu erhöhen sowie die Attraktivität der Friedhöfe zu steigern, wurde im November 2017 auf dem Waldfriedhof der „Raum der Begegnung“ einge-

weiht. Dieser Raum soll einerseits Treffpunkt für Angehörige und Hinterbliebene sein, andererseits finden dort Gesprächskreise von Personengruppen statt, die sich dem Friedhof verbunden fühlen.

Weiterhin wird in der Stadt Duisburg regelmäßig ein „Tag des Friedhofs“ durchgeführt. Hier werden auf dem Friedhof durch Friedhofsgärtner, Steinmetze, Bestatter und die Stadt Duisburg umfangreiche Informationen zum Friedhofswesen weitergegeben. Bei der letzten Veranstaltung im Jahr 2018 wurde am Vorabend in der Trauerhalle des Friedhofs eine Comedy-Veranstaltung passend zum „Tag des Friedhofs“ durchgeführt, dies sehr gut angenommen wurde.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. Bei der Stadt Duisburg besteht diese Konkurrenzsituation. Neben den städtischen Friedhöfen existieren 19 weitere konfessionelle sowie drei von Bestattern geführte Friedhöfe.

2017 wurden rd. 60 Prozent der Duisburger Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. In den 1990er Jahren lag dieser Wert noch bei rund 90 Prozent und hat sich seitdem kontinuierlich verringert.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Durchführung eines Friedhofstages sowie von Veranstaltungen in der Trauerhalle sind dabei gute und richtige Ansätze.

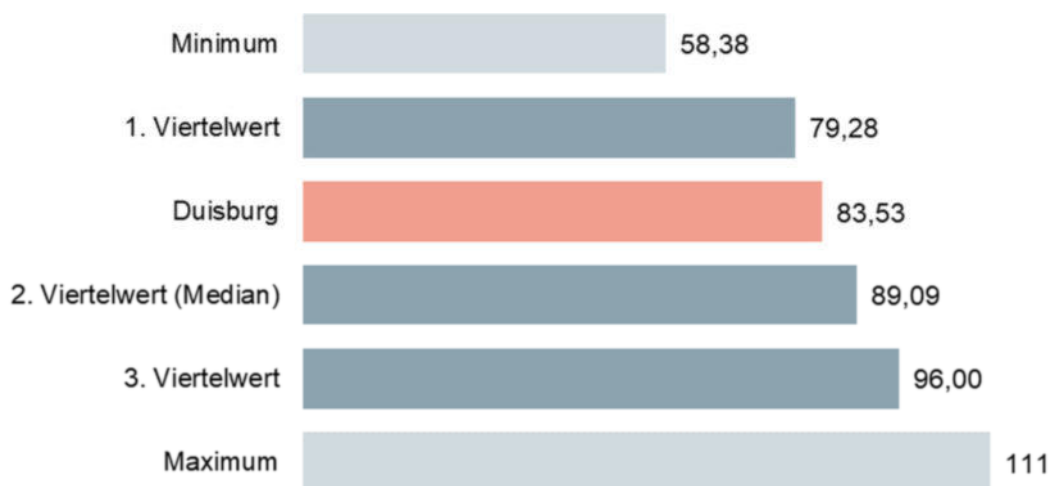
→ Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erreicht im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad. Der öffentliche Anteil wird zu einem großen Teil von der WBD-AöR getragen.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten eines städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent



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



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Duisburg** ist im Betrachtungsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 6,8 Mio. Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 8,1 Mio. Euro. Von den Gesamtkosten wurde bereits

ein Kostenanteil, der auf die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner entfällt, in Abzug gebracht. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil bezeichnet. In 2017 betragen die Kosten des öffentlichen Grünanteils rund 1,46 Mio. Euro. Der öffentliche Anteil wird in etwa zu gleichen Teilen von der Stadt Duisburg sowie von der WBD-AöR finanziert.

In 2010 wurden von einem externen Institut die gebührenneutralen Leistungen für die Friedhöfe der Stadt Duisburg berechnet. Danach setzen sich die gebührenneutralen Leistungen aus den Bereichen Freizeit- und Erholungswert, Verkehr, Naturschutz, Denkmalschutz der Flächen sowie mangelnder Dichte zusammen.

Die Kostenanteile des öffentlichen Grüns betragen nach dieser Berechnung 41 Prozent der Kosten der Normalgräberfelder. Dies entspricht rund 2,6 Mio. Euro, die dem gebührenneutralen Leistungsbereich zugerechnet werden.

Die Stadt Duisburg hat allerdings bis zum Jahr 2017 in der Gebührenkalkulation an den Kosten des öffentlichen Grünanteils von rund 1,46 Mio. Euro festgehalten.

Im Jahr 2018 hat die Stadt Duisburg eine neue Gebührenkalkulation durchgeführt, die ab dem 01. November 2018 in Kraft getreten ist. Dabei wurde der öffentliche Anteil neu festgesetzt. Dieser beträgt nun 3,1 Mio. Euro. Der von der Stadt Duisburg finanzierte Anteil mit rund 700.000 Euro wird beibehalten. Die Differenz von rund 2,4 Mio. Euro tragen die Wirtschaftsbetriebe Duisburg. Weiterhin wurden aufgrund von Kundenwünschen zwei neue Bestattungsformen (Urnenrasenwahlgrabstätten und Wahlgrabstätten für die Beisetzung von Mensch und Tier) in die Friedhofssatzung aufgenommen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Duisburg die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Duisburg** kalkuliert die Gebühren bisher nicht regelmäßig. Die Berechnung erfolgt vielmehr anlassbezogen. Zukünftig beabsichtigt die Stadt Duisburg, die Gebührenkalkulation jährlich durchzuführen. Die aktuelle Gebührenkalkulation ist am 01. November 2018 in Kraft getreten. Die notwendigen Daten für die Kalkulation stehen dem Geschäftsbereich Grünflächen und Friedhöfe zur Verfügung. Darüber hinaus besteht ein Zugriff auf die Finanzsoftware der Buchhaltung, um weitere Informationen zu erhalten.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen, die für das Friedhofswesen

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

erbracht werden. Diese Kosten fließen als interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenkalkulation. Darüber hinaus werden auch die bereichsinternen Overheadkosten einbezogen.

Das aufgewandte Vermögen wird im Rahmen von kalkulatorischen Kosten intern verzinst und abgeschrieben. Die Abschreibungen berechnet die Stadt Duisburg auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Duisburg Kostenstellen definiert, z.B. Bestattungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier, Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes Umlageverfahren zugeordnet.

Bei der letzten Kalkulation im Jahr 2018 wurde die Kalkulation verändert. In der entsprechenden Beschlussvorlage heißt es: „Die Entwicklung bei den unterschiedlichen Grabarten bedingt dabei eine veränderte Zuordnung der Kosten. So ist ein weiterer Anstieg der Urnenbeisetzungen im Verhältnis zu den Erdbestattungen zu verzeichnen, und die Anzahl der pflegefreien Grabarten wie Sargrasengräber und Baumwahlgräber hat inzwischen einen sehr hohen Anteil an den Gesamtbestattungen und Grabvergaben erreicht. Die sich aus diesen Entwicklungen ergebenden neuen Kostenstrukturen und neue Grab- und Bestattungsarten erfordern eine Anpassung der derzeit geltenden Friedhofsgebühren. Bei der vorgelegten Gebührenbedarfsberechnung wurden die Gemeinkosten nicht mehr – wie bislang – gleichgewichtig auf alle Grabarten, sondern der derzeitigen Kostenentwicklung entsprechend verursachungsgemäß verteilt.“

Durch diese Veränderung hat die Stadt Duisburg die Kalkulation an die aktuelle Entwicklung angepasst.

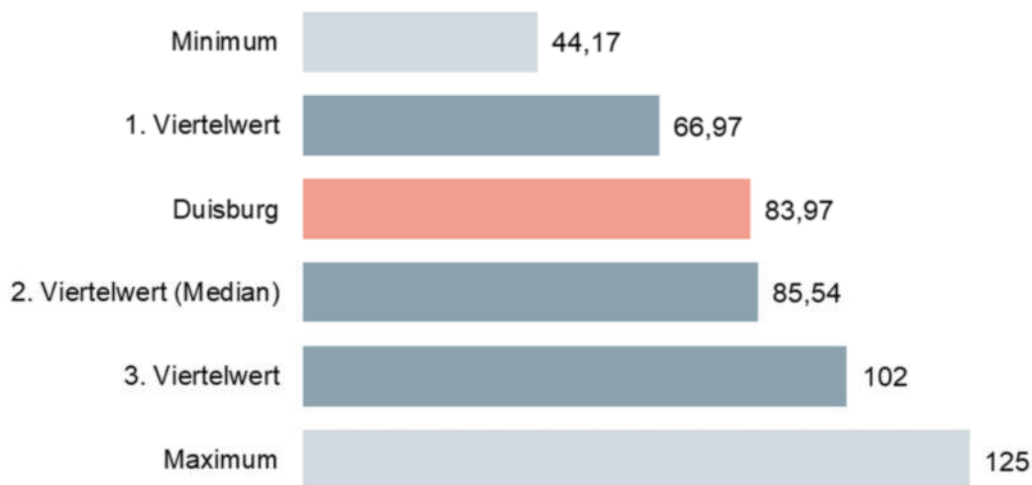
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg veranschlagt für die Trauerhallen keine kostendeckende Gebühr.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent



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



Auf den kommunalen Friedhöfen der **Stadt Duisburg** gibt es insgesamt 18 Trauerhallen. Der Kostendeckungsgrad von rund 84 Prozent liegt im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Aufgrund der geringen Auslastung der letzten Jahre konnten die Nutzungsgebühren nicht kostendeckend erhoben werden. Die Stadt hat dargestellt, dass eine kostendeckende Gebühr zu noch geringeren Auslastungen und in der Konsequenz zu weiter steigenden Tarifen führen würde. Daher veranschlagt die Stadt Duisburg für die Trauerhallen ganz bewusst keine kostendeckende Gebühr.

Vorwiegend werden die Trauerhallen im Rahmen einer Bestattung bzw. Trauerfeier vermietet. Die Stadt Duisburg versucht allerdings auch, die Trauerhallen für weitere Veranstaltungen zu vermarkten.

Durch die geplanten Friedhofsschließungen werden mittelfristig bis langfristig auch Trauerhallen entfallen, die nur sehr gering ausgelastet sind. Dies wird zu einer Verbesserung des gesamten Kostendeckungsgrades führen. Allerdings handelt es sich hierbei um einen langfristigen Prozess, bis entsprechende Auswirkungen zu erkennen sind.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	73,86	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu der Anzahl der gesamten Beisetzungen liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die Stadt Duisburg sieht hier allerdings auch eine spürbare Konkurrenzsituation. Trauerhallen werden ebenfalls von Bestattern angeboten. Daher ist auch hier eine gute Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar.

→ Flächenmanagement

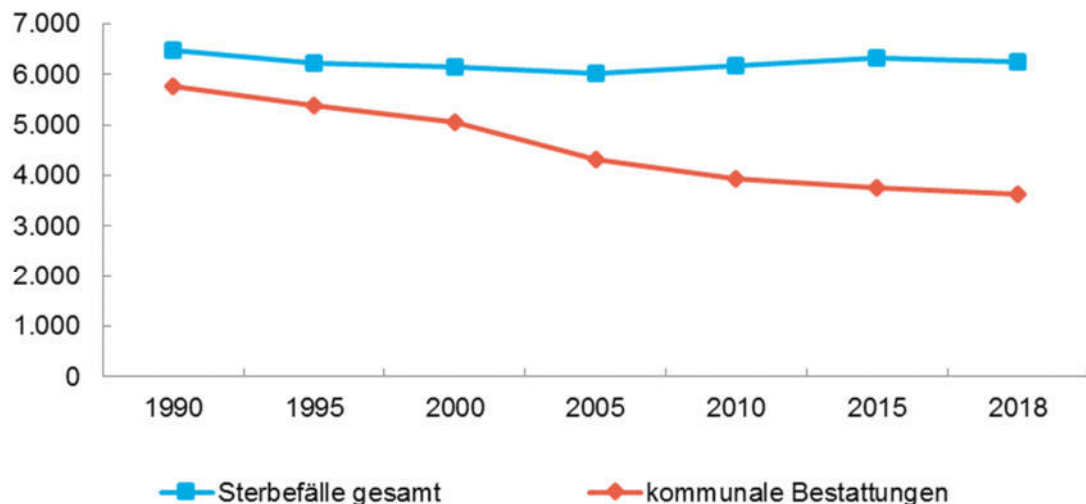
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für die **Stadt Duisburg** ist es wichtig, die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Einflussfaktoren bestimmen, in welcher Form sie zukünftig Flächen auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Analyse der einzelnen Entwicklungen nötig, um Tendenzen erkennen zu können.

Die Bevölkerung in der Stadt Duisburg ist in der Vergangenheit stetig gesunken. Lag sie Anfang der 1990er Jahre noch bei rund 535.000 Einwohnern, hat sie sich bis zum Betrachtungsjahr 2017 um rund sieben Prozent auf 498.110 Einwohner reduziert. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Duisburg weiter um rund fünf Prozent abnehmen wird, auf dann rund 474.000 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



In der Betrachtung aller Sterbefälle in der Stadt Duisburg zeigt sich, dass seit 1990 die Zahlen nahezu konstant geblieben sind. Die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 gehen von einem Rückgang von rund zehn Prozent aus.

Bei den Bestattungszahlen sind dagegen wesentliche Veränderungen eingetreten. Zu Beginn der 1990er Jahre haben auf den städtischen Friedhöfen noch rund 5.500 Bestattungen stattgefunden. Bereits zehn Jahre später, Anfang der 2000er Jahre, haben sich die kommunalen Bestattungen um ca. zehn Prozent auf rund 5.000 verringert. Anschließend gab es bis zum Jahr 2007 einen weiteren Einbruch um ca. 25 Prozent auf rund 3.700 Bestattungen. Diese haben

sich seitdem bei rund 3.600 bis 3.900 eingependelt. Insgesamt bleibt festzustellen, dass sich die Anzahl der Bestattungen in dem genannten Zeitraum um rund ein Drittel reduziert hat.

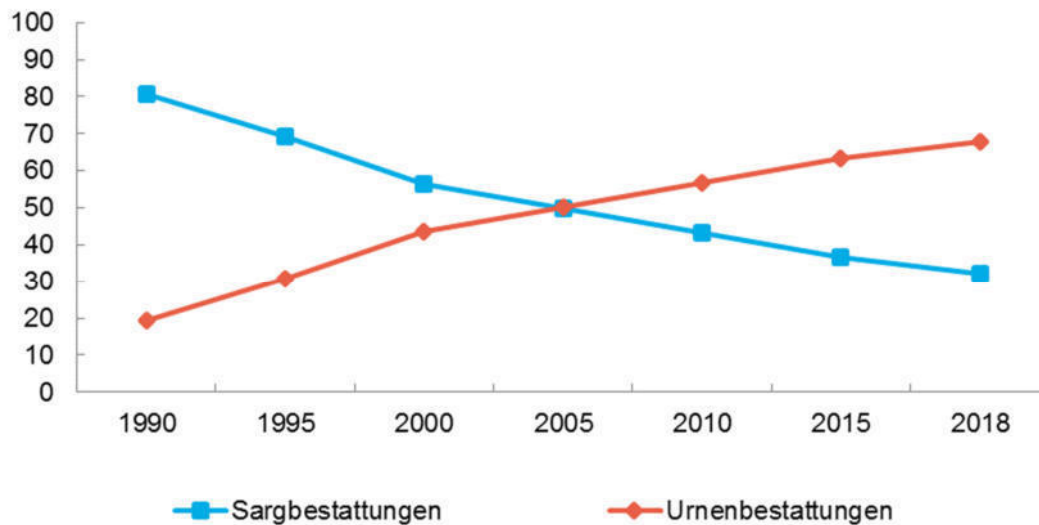
Auffällig ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des kommunalen Anteils der Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in der Stadt Duisburg. Anfang der 1990er Jahre wurden noch nahezu 90 Prozent aller Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. Mit Blick auf die rückläufigen Bestattungen hat sich auch dieser Anteil in den folgenden Jahren kontinuierlich verringert. Im Betrachtungsjahr 2017 liegt dieser Anteil bei rund 60 Prozent. Nach Angaben der Stadt Duisburg kommt hinzu, dass Duisburg seit langer Zeit viele potentielle Bestattungen verliert, da viele Verstorbene im Ausland beigesetzt werden.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahl	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	33,44	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	65,78	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	0,79	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Von den kommunalen Beisetzungen wurden bei der Stadt Duisburg im Betrachtungsjahr 2017 rund ein Drittel als Sargbeisetzung und rund zwei Drittel als Urnenbeisetzung durchgeführt. Auch hier zeigt ein Blick in die Historie den rasanten Wandel im Bestattungswesen - weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen.

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen



Zu Beginn der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei rund 20 Prozent. Bereits zehn Jahre später hat sich dieser Wert mehr als verdoppelt. Im Jahr 2000 haben rund 45 Prozent der Bestattungen als Urnenbestattung stattgefunden. Dieser Trend hat sich stetig weiterentwickelt. Ab dem Jahr 2004 war bereits jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigend ist, wird sich der Anteil von aktuell rund 67 Prozent Urnenbestattungen vermutlich weiter erhöhen.

Seit dem Jahr 2013 bietet die Stadt Duisburg die Bestattungsform Urnennischen in Kolumbarien an. Die Nachfrage nach dieser Bestattungsform ist allerdings nicht sehr groß, da die Gebühren für das Nutzungsrecht dieser Grabart im Vergleich zu den anderen Urnen-, aber auch Sarggrabstätten deutlich höher sind. Hierbei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung der Stadt Duisburg. Sie hat hier steuernd gehandelt und somit vermieden, dass sich der Trend von Sarg zur Urne noch einmal verstärkt. Auch möchte die Stadt Duisburg verhindern, dass der Flächenverbrauch sich noch weiter reduziert. Allerdings besteht das Risiko, dass der potentielle Friedhofsnutzer die Leistung bei einem anderen Friedhofsträger, einem Konkurrenten, in Anspruch nimmt.

Die Veränderungen bei den Einwohnerzahlen sowie beim Bestattungsverhalten haben zur Folge, dass sich der Bedarf an Friedhofsfläche kontinuierlich verringert. Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen hat die Stadt Duisburg in einem ersten Schritt ab dem Jahr 2007 die Friedhöfe Eisenbahnstraße und Ehingen sowie eine große Fläche auf dem Friedhof Ostacker geschlossen. Aufgrund der weiteren Entwicklungen im Friedhofsbe- reich wurde in einem zweiten Schritt im Jahr 2013 der Friedhof Essenberg geschlossen.

Auf den geschlossenen Friedhöfen bzw. Friedhofsflächen werden keine neuen Nutzungsrechte mehr vergeben. Für bestehende Rechte an Wahlgräbern gilt eine beschränkte Weiterbenutzung der Grabstätte. Unter bestimmten Voraussetzungen sind hier noch Bestattungen möglich. Friedhofsteilflächen, die für den eigentlichen Bestattungszweck nicht mehr benötigt werden, werden

zum Teil aufgeforstet, in Grünflächen umgewandelt oder nach Möglichkeit auch extensiv gepflegt.

Es handelt sich um einen sehr langfristigen Prozess, bis ein Friedhof tatsächlich „geschlossen“ und entwidmet werden kann. Somit ist es außerordentlich wichtig, sich frühzeitig mit den örtlichen Entwicklungen zu beschäftigen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies hat die Stadt Duisburg getan. In den nachfolgenden Abschnitten wird beschrieben, wie sich die Stadt Duisburg mit dieser Thematik auseinandersetzt.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Duisburg ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten ein.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

In der **Stadt Duisburg** stellt sich die Belegungssituation wie folgt dar:

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahl	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	13,52	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	1,12	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

* Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

Die Kennzahlen zur belegten Fläche im Verhältnis zur gesamten Friedhofsfläche machen deutlich, dass lediglich rund 15 Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. Auch wenn der Anteil im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt, besteht der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung von verschiedenen Friedhöfen wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Duisburg ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation,

wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vor- und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem sich im Aufbau befindenden Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsflächen dargestellt. Allerdings setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen. Auch sind denkmalschutzrechtliche Vorgaben zu beachten.

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.

Die **Stadt Duisburg** hat sich frühzeitig mit der Entwicklung des Flächenbedarfs beschäftigt und mit der Schließung von Friedhöfen und Friedhofsteilen bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Allerdings wirken sich diese Maßnahmen erst langfristig aus, da vielfach noch bestehende Nutzungs- und Ruhefristen einer Umgestaltung bzw. Umnutzung der Friedhofsflächen entgegenstehen.

Neben den bereits eingeleiteten Maßnahmen analysiert die Stadt Duisburg regelmäßig die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten sowie den notwendigen Flächenbedarf. Bei den Grabarten ergibt sich für die städtischen Friedhöfe folgendes Bild:

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	856
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	2.978
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	973
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	535
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien) 2017	23
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	0

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2017 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Sehr auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 856 Neukäufen stehen 2.978 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über 2.100 Erdgräber an die Stadt Duisburg zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt rund 83.000 freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2018 bis 2022 aus), sondern hat von da an erst deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2018 bis 2022) zunehmen werden. Die bereits freien Urnengrabstellen hat die Stadt Duisburg mit rund 12.000 beziffert.

Zu den weiteren Grabarten gehören bei der Stadt Duisburg die Kolumbarien. Da diese Grabart erst seit 2013 angeboten wird, sind die Ruhefristen noch nicht abgelaufen. Somit werden in dem genannten Zeitraum (2018 bis 2022) noch keine Grabstellen frei.

Für die Stadt Duisburg ist es auch zukünftig wichtig, ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement zu betreiben. So hat die Stadt in 2018 jeden Friedhof analysiert und jeweils einen Friedhofsflächenentwicklungsplan erstellt. Neben der bestehenden Nutzung werden Entwicklungsflächen dargestellt. Die Entwicklungsmöglichkeiten der Flächen werden zurzeit ausgewertet und fließen anschließend in ein Friedhofsentwicklungskonzept. Erkennbar ist bereits, dass in Anlehnung an die zuvor beschriebene Entwicklung der Grabarten deutliche Flächenüberhänge vorhanden sind. Durch die Entwicklungsflächen plant die Stadt, diese Flächenüberhänge zu reduzieren. So sollen Flächen z.B. in Flächen mit neuen Grabformen umgewandelt oder aber auch einer Wohnbebauung zugeführt werden.

Eine weitere Möglichkeit besteht auch darin, Teilflächen für die Nutzung an Dritte zu vergeben. So wurde im Jahr 2018 eine Teilfläche des Waldfriedhofes von rund 8.500 qm an die Jüdische Gemeinde veräußert. Hier stehen nun rund 2.000 Gräber der Jüdischen Gemeinde zur Verfügung.

Vorrangiges Ziel bei der Anlage neuer Grabfelder ist, die Außenbereiche der Friedhöfe möglichst nicht zu beplanen. Die Belegungsplanung konzentriert sich vielmehr auf den inneren Bereich der Friedhöfe und ist nach Möglichkeit auf die in diesem Bereich vorhandenen Flächen ausgerichtet. Durch die Zentralisierung auf den Kernbereich der Friedhöfe reduziert die Stadt Duisburg mittel- und langfristig die Außenflächen. Die Wegeflächen müssen nicht mehr intensiv gepflegt werden. Insgesamt ergeben sich dadurch langfristig weniger Unterhaltungsaufwendungen. Dies hat allerdings dort seine Grenzen, wo sich noch einzelne aktive Gräber innerhalb bestehender Grabfelder befinden. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch den Denkmalschutz. Bei der Stadt Duisburg stehen die Friedhöfe Sternbuschweg und Eisenbahnstraße vollständig sowie Teile des Parkfriedhofes unter Denkmalschutz. Dies ist bei der Beplanung bzw. Anpassung der Flächen zu berücksichtigen.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	69,93	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	10	3	6	7	10	12	21

Der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist hoch. Dies wurde auch bei einer Besichtigung der Friedhöfe deutlich.

Auf den kommunalen Friedhöfen in der **Stadt Duisburg** stehen im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Auffällig ist in der Stadt Duisburg allerdings der besonders alte Baumbestand. Insbesondere auf den Waldfriedhof, dem größten Friedhof der Stadt Duisburg, trifft dieses zu.

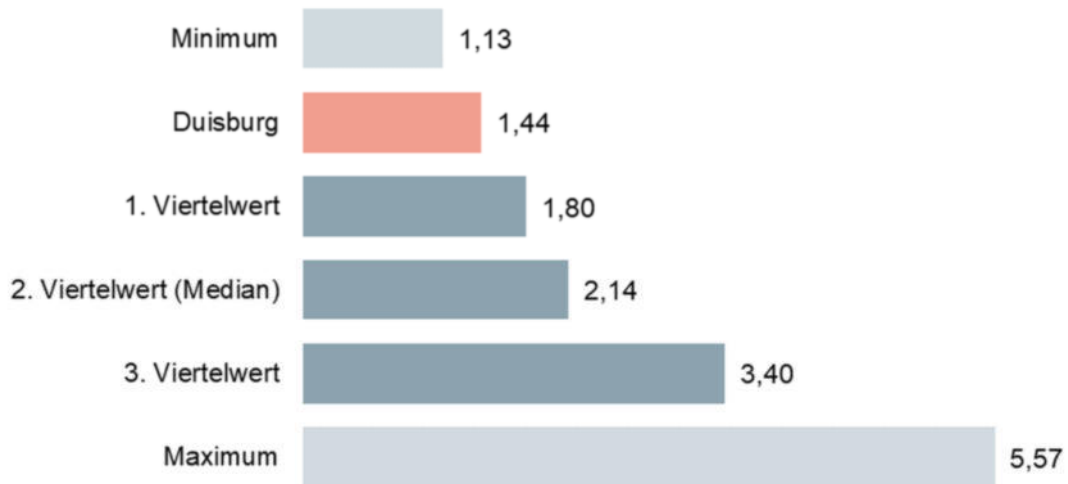
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Duisburg im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich. Durch die naturnahe Gestaltung der Friedhöfe sowie den gezielten Maschineneinsatz ergeben sich geringe Unterhaltungskosten.

Eine 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 eine Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche



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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche liegen bei der **Stadt Duisburg** im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich. Die Stadt Duisburg hat dargestellt, dass sie versucht, die Friedhöfe naturnah zu gestalten. Hierdurch erreicht sie eine eher geringe Pflegeintensität. Weiterhin setzt die Stadt Duisburg für die Unterhaltung nach Möglichkeit viele Maschinen ein, z.B. Großflächenmäher. Dadurch wird der Arbeitseinsatz optimiert.

Bei den Friedhofsleistungen hat die Stadt Duisburg keine Pflegestandards definiert. Es existiert jedoch auf den Friedhöfen ein Grundverständnis über die Qualität der Grünanlagen sowie der auszuführenden Arbeiten. Die unterschiedliche Intensität der Pflege ergibt sich aus der Bepflanzung der Flächen.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte für die Friedhofsleistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können und sollten hierbei berücksichtigt werden.

Erst die Festlegung und nachfolgende Analyse von Standards ermöglicht einen Informationsbestand, auf dessen Basis Grundsatzentscheidungen möglich sind. Make-or-buy-Vergleiche können durchgeführt werden. Die WBD-AöR kann die Frage beantworten, ob einzelne Leistungen anders wirtschaftlicher erbracht werden. Ebenso kann die WBD-AöR durch Standardisierung

gleichartiger Pflegeleistungen in der Regel Kosten senken. In der Folge entwickelt sich der Deckungsbeitrag positiv.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	32,44	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten bildet die Stadt Duisburg bei den Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum den Maximalwert ab. Aus dem 2010er Konzept des externen Instituts geht hervor, dass der Anteil an Bäumen auf den einzelnen Duisburger Friedhöfen außerordentlich hoch ist. „Die Friedhöfe Parkfriedhof, Sternbuschweg und Waldfriedhof weisen einen besonders hohen Anteil an Bäumen auf, so dass bereits der Charakter eines Mischwaldes mit Gräbern anstatt eines Friedhofes mit Bäumen berührt wird. Ein hoher Anteil von Bäumen als Naturdenkmäler und aufwendige Hecken gehören dazu.“ Auch handelt es sich um einen besonders alten Baumbestand. Dieser erfordert ein hohes Kontrollintervall und erzeugt viele Pflegemaßnahmen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Verantwortung für das Friedhofswesen ist bei der WBD-AöR angesiedelt. In dem Geschäftsbereich Grünflächen und Friedhöfe sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch innerhalb der Wirtschaftsbetriebe ist gegeben.		
F2	Die strategischen und operativen Zielvorgaben sind in der Stadt Duisburg sehr allgemein gehalten. Durch das sich im Aufbau befindende Friedhofsentwicklungskonzept besteht hier die Möglichkeit, entsprechende Ziele zu konkretisieren. Unterjährig überprüft die Stadt Duisburg die Entwicklungen im Friedhofsbereich in einem regelmäßigen Berichtswesen.	E2	Die Stadt Duisburg sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.
F3	Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.	E3	Die Stadt Duisburg sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Duisburg zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	In der Stadt Duisburg besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Duisburg bereits unterschiedliche Aktivitäten.	E5	Die Stadt Duisburg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Durchführung eines Friedhofstages sowie von Veranstaltungen in der Trauerhalle sind dabei gute und richtige Ansätze.
F6	Die Stadt Duisburg erreicht im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad. Der öffentliche Anteil wird zu einem großen Teil von der WBD-AöR getragen.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Duisburg die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt.		
F8	Die Stadt Duisburg veranschlagt für die Trauerhallen keine kostendeckende Gebühr.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Bei der Stadt Duisburg ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Die Stadt Duisburg betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem sich im Aufbau befindenden Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsflächen dargestellt. Allerdings setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen. Auch sind denkmalenschutzrechtliche Vorgaben zu beachten.		
F11	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Duisburg im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich. Durch die naturnahe Gestaltung der Friedhöfe sowie den gezielten Maschineneinsatz ergeben sich geringe Unterhaltungskosten.	E11	Die Stadt Duisburg sollte für die Friedhofsleistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können und sollten hierbei berücksichtigt werden.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Bauaufsicht der Stadt Duis-
burg im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	10
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	15
Digitalisierung	17
Transparenz	19
→ Bauberatung	21
→ Bauordnung	23
Bauüberwachung	23
Bauzustandsbesichtigungen	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

➔ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg 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 Duisburg verfügt über effiziente Prozessabläufe. Diese werden kontinuierlich hinterfragt und verbessert. Inwieweit sich das in Leistungskennzahlen widerspiegelt, kann nicht dargestellt werden. Die Mitarbeitenden bearbeiten sowohl Baugenehmigungen als auch förmliche Bauvoranfragen und übernehmen Baukontrollen. Eine Abgrenzung der jeweiligen Aufgabenbereiche nach der Definition der gpaNRW konnte die Stadt nicht vornehmen. Insofern konnten die hiermit verbundenen Kennzahlen nicht gebildet und analysiert werden.

Im Vergleichsjahr 2018 verzeichnet Duisburg minimale Gesamtlaufzeiten bei den vereinfachten und unterdurchschnittliche bei den normalen Genehmigungsverfahren. In 2017 liegen die Gesamtlaufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren nahe dem Mittelwert. Die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist wird in Duisburg immer eingehalten.

Die Effizienz der Prozessabläufe zeigt sich auch im Standard der Automatisierung. Duisburg hat das Verfahren vollständig EDV-begleitet unterstützt. So finden sich beispielsweise für alle Teilaufgaben bei der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen, aber auch für Kontrolltätigkeiten Checklisten in ihrer Software.

→ 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 Duisburg** 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 erfasst die gpaNRW grundsätzlich die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung – dies war in Duisburg jedoch nicht möglich. Bei den Vergleichskommunen wurden die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Die **Stadt Duisburg** ist nach Angaben von IT NRW mit 498.110 Einwohnern und einer Fläche von 232,80 qkm im Vergleich eine der einwohnerstärksten und flächenmäßig große kreisfreie Stadt Nordrhein-Westfalens.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 EW	380	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,15	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	16,03	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	83,39	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,58	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Duisburg weist in 2017 einen größeren Anteil an vereinfachten Genehmigungsverfahren auf als fast 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Anteil der normalen Verfahren liegt nahe dem unteren Viertel im interkommunalen Vergleich. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen mehr Baugenehmigungen je Einwohner.

Einfluss auf die Baugenehmigungsverfahren haben durch erforderliche externe Stellungnahmen oder Gutachten die Störfallbetriebe, die in der Stadt vorhanden sind. Hier müssen die Vorschriften der Richtlinie Seveso III¹ berücksichtigt werden. Der Umweltbereich wird immer beteiligt. Der Denkmalschutz muss wegen der denkmalgeschützten Bebauung ebenfalls regelmäßig beteiligt werden.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen kann große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren haben. Die Stadt Duisburg kann zur Anzahl der Stellungnahmen keine Angabe machen. Die gpaNRW empfiehlt, diese Informationen künftig zu erheben.

→ Empfehlung

Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst werden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Duisburg	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

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. BauO NRW 2018 auf zwei Monate befristet. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, geht die Bauaufsicht der Stadt Duisburg von einer Zustimmung aus. Bei den internen Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Ämter innerhalb von einer Woche widersprechen.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg geht mit Stellungnahmen restriktiv um.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, ob die jeweiligen Dienststellen die Stellungnahme rechtlich korrekt abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet dabei weniger Aufwand für die Bauaufsicht.

Die Bauaufsicht ist in der Lage zu entscheiden, welche Stellungnahmen für einen Genehmigungsantrag eingeholt werden müssen. Die Grundlage dazu bildet das interne GIS-System. In diesem Programm sind für nahezu das gesamte Stadtgebiet u.a.

- die vorhandene Bebauung,
- die vorhandenen Bebauungspläne,

¹ Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen

- Hochwasserschutzpläne,
- Landschaftspläne,
- Baudenkmäler,
- Straßen, Wege mit Hausnummern,
- Luftbilder, auch historische Aufnahmen,
- Katasterkarten,
- Umweltdaten,
- und die zum Teil bereits eingescannten Baulasten

eingetragen.

Zudem steht eine 3-D-Rundumsicht zur Verfügung. Für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge kann die Sachbearbeitung ebenfalls feststellen, ob auf einem Grundstück bereits Bauanträge gestellt wurde. Die Historie dazu ist im GIS-System hinterlegt. So wird schnell entschieden, welche Fachämter betroffen sind. Unnötige Anfragen werden vermieden. Auch Ortsbesichtigungen können oft entfallen.

→ **Feststellung**

Mit der internen Online-Auskunft hat die Stadt Duisburg die Abteilung Bauaufsicht technisch optimal aufgestellt. Neben der Bauaufsicht werden damit auch andere beteiligte Sachgebiete entlastet.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat die Bauaufsicht keinen Einfluss. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden regelmäßig ausgeschöpft.

Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

In Duisburg ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.

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 Duisburg** hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages (§ 69 BauO NRW 2000) immer ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher wird die Stadt Duisburg bei Beibehaltung der bisherigen Praxis die Frist auch künftig einhalten können. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht gleichzeitig ein. Die Genehmigungsanträge werden dazu eingescannt. Duisburg hat u.a. auch dafür ein stadtinternes online-Verfahren eingerichtet. Alle betroffenen Dienststellen können jederzeit auf die Genehmigungsanträge zugreifen.

→ Feststellung

Durch das Duisburger Online-Verfahren können Stellunahmeverfahren zeitlich optimiert abgewickelt werden.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs-Wochen-Frist nach Eingang des Bauantrags hält die Stadt Duisburg ebenfalls grundsätzlich ein. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt die Stadt dem Antragsteller bereits bei der Bauberatung mit, dass er eine derartige Zustimmung der Angrenzer auch selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt ebenfalls grundsätzlich.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeiter stellt die Stadt über ihre Software sicher. Die Menüführung wird regelmäßig aktualisiert und z.B. mit zahlreichen Gerichtsurteilen ergänzt. Der Workflow ist so eingerichtet, dass die Arbeitsschritte eindeutig vorgegeben sind.

Es gilt bei der Bauaufsicht mindestens das vier-Augen-Prinzip. Das richtet sich nach Art und Komplexität des Antrags. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden bearbeitet und vom Sachgebietsleiter gegengezeichnet. Die Gebührenermittlung erfolgt durch die Sachbearbeitenden, die Registratur prüft und gibt sie frei. Der Gebührenrahmen wird ausgeschöpft, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

In Duisburg sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.

Eine 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.

Die **Stadt Duisburg** hält auf Ihrer Interseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. In einer Stichwortliste sind zusätzliche Informationen und Ansprechpartner hinterlegt. Daneben gibt es die entsprechenden Formulare, die online ausgefüllt und ausgedruckt werden können.

Der Anteil der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Bauanträge stellt sich für Duisburg im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an	10,37	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
den Bauanträgen insgesamt in Prozent							
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	4,89	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in der Regel gut informiert sind. Der Duisburger Anteil liegt fast am dritten Viertelwert, so dass die bereitgestellten Informationen überprüft werden sollten.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte die Gründe für den hohen Anteil an zurückgewiesenen Bauanträgen recherchieren. Ggf. muss sie ihre bereitgestellten Informationen entsprechend anpassen, um bei den eingereichten Bauanträgen einen höheren Anteil an entscheidungsfähigen Anträgen zu erreichen.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie in Duisburg, wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen: Internet, Flyer und Beratungsbroschüren.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Stadt Duisburg erhält häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge. Bei der Prüfung der fehlenden Unterlagen wurden die Bauvorlagen in den Checklisten der Stadt Duisburg besonders gekennzeichnet, für die eine baurechtliche Prüfung unerlässlich ist. Das sind z.B. fehlende Lagepläne oder Schallprognosen bei gewerblichen Vorhaben. Fehlen diese, wurden die Bauanträge zurückgewiesen. Der Gesetzgeber fordert, dass diese Vorschrift streng anzuwenden ist, um die Bauaufsichtsbehörde im Sinne von Beschleunigungsmaßnahmen von unnötigen Aufgaben zu entlasten. Diesen Druck auf die Architekten hat der Gesetzgeber mit der Rücknahmefiktion 2019 erhöht. Der hohe Anteil in Duisburg ist der Tatsache geschuldet, dass die Mitarbeiter über die Checklisten angeleitet werden, um möglichst gut den Willen des Gesetzgebers umzusetzen.

Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragsteller zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält in Duisburg eine Nachlieferungsfrist von in der Regel vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, bekommt er einzelfallbezogen einen Hinweis und eine weitere Nachlieferungsfrist. Hält der Antragstellende seinen Antrag nicht fristgerecht nach, wird der Antrag zurückgewiesen. Duisburg weist einen Wert an zurückgewiesenen Anträgen nahe dem oberen Viertel aus. Die zurückgenommenen Anträge liegen

unter dem Durchschnitt. Bei diesen Anträgen handelt es sich teilweise um Umplanungen oder die Unvollständigkeiten waren so erheblich, dass dem Antragsteller geraten wurde, den Antrag zurückzuziehen.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte eine 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 bei der **Stadt Duisburg** in der Bauaufsicht eingesetzte Software bietet für alle Arten der Genehmigungsverfahren Checklisten an, mit denen die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Fehlt ein Schritt, wird der Sachbearbeitende daran erinnert. Es sind ebenso Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt in Duisburg überwiegend digital als auch in einer vollständigen Papierakte. Die medienbruchfreie Bearbeitung ist nicht möglich. Daneben liegen auch die technischen Voraussetzungen für einen vollständig digitalen Genehmigungsantrag bei den Antragstellern regelmäßig nicht vor.

Die Bauaufsicht hat mit ihrer Software ein Dokumentenmanagementsystem im Einsatz. Auch die Ablage von digital erhaltenen oder erzeugten Dokumenten kann mit Hilfe der Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem revisionssicher und beweiswerterhaltend durchgeführt werden.

Für die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat Duisburg entsprechende Verfügungen erlassen. Auch für die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse liegen in Duisburg entsprechende Verfügungen (Unterschriftsbefugnisse, Entscheidungsbefugnisse) vor.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Feststellung

Der Prozessablauf in der Stadt Duisburg ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der **Stadt Duisburg** ist der Workflow einheitlich. Ermessensregelungen sind bei allen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Software strukturiert hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Es gibt bei der Stadt Duisburg ein (mindestens) Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen z. B. zu Abweichungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Nach Eingang eines Genehmigungsantrages werden in der Registratur der Stadt Duisburg die Stammdaten erfasst und eine Akte angelegt. Die Antragsunterlagen werden eingescannt. Dann wird der Antrag einem Sachbearbeiter zugeteilt. Das Stadtgebiet ist in zwei Bezirke (Duisburg Nord und Duisburg Süd) eingeteilt. Die Baustellen-Adresse ist ein Zuteilungskriterium. Weiterhin wird die Auslastung der Mitarbeiter berücksichtigt.

Der Antragsteller erhält nun eine Eingangsbestätigung und einen Link. Damit kann er jederzeit den Bearbeitungsstand seines Antrags online verfolgen. Nach der Prüfung der Vollständigkeit wird der Antragsteller benachrichtigt, welche Unterlagen nachgereicht werden müssen.

Die offenen Anträge werden automatisch durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus.

Für alle Schreiben hat Duisburg Standardbriefe in der EDV hinterlegt. Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, wird der Antragsteller darüber mit Fristsetzung schriftlich informiert.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Ggf. wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen. Diese werden beim Antragsteller angefordert.

Sind die Unterlagen vollständig, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Ein früherer Zeitpunkt würde die verschiedenen Fachbereiche zu sehr binden.

Die Stellungnahmen werden parallel eingeholt. Die Anzahl der Exemplare der Bauakten ist dafür unerheblich, da das Verfahren online durchgeführt wird. Zur Beschleunigung des Stellungnahmeverfahrens führt die Bauaufsicht wöchentlich eine Baugesuchskonferenz durch.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch den Sachbearbeiter geprüft. Bei negativem Ergebnis wird der Antrag gebührenpflichtig zurückgewiesen. Sind die Stellungnahmen positiv, erhält der Antragsteller die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Duisburg unterdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren bildet sie den Minimalwert ab.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

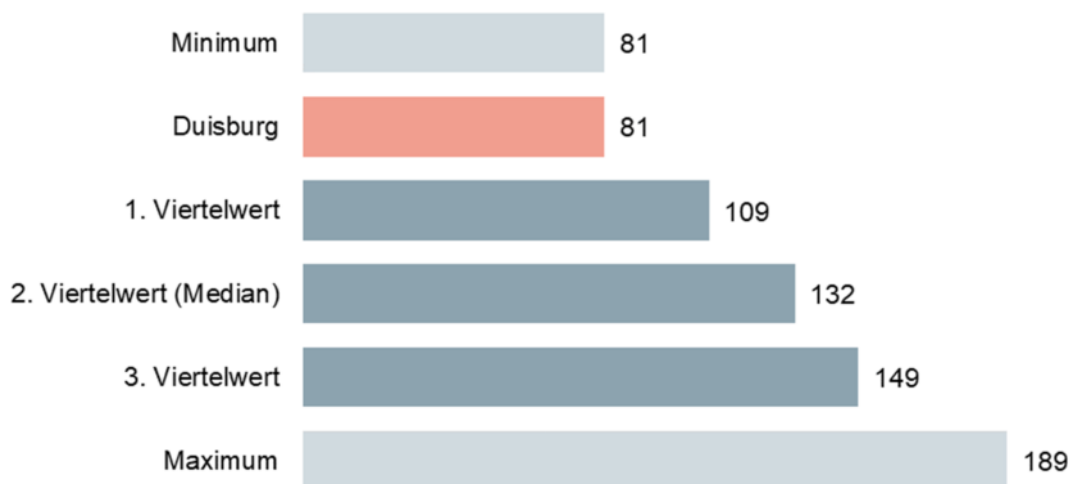
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die 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.

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

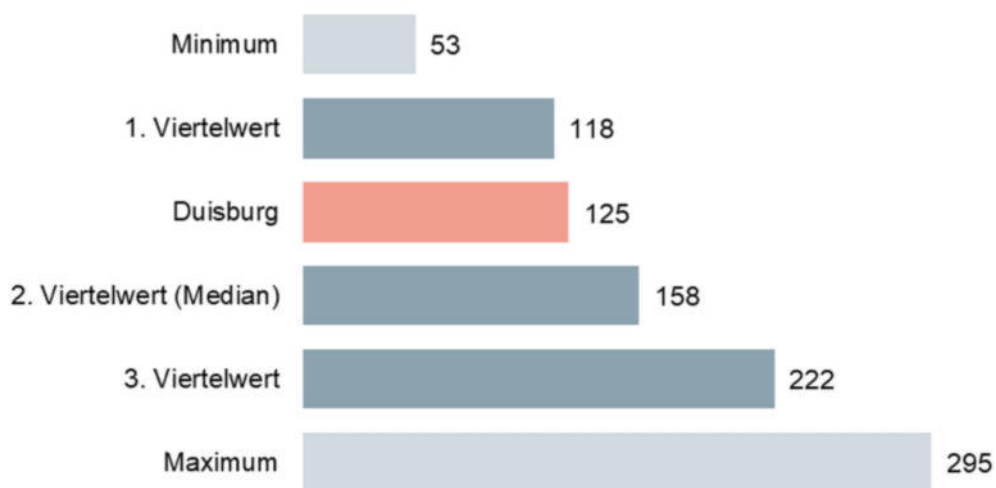


2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
98	98	116	128	145	176	14

Die normalen Genehmigungsverfahren stellen sich im Vergleich wie folgt dar:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
157	100	142	152	201	261	16

Die im Vergleich geringen Gesamtlaufzeiten haben in Duisburg mehrere Gründe.

- Die Bauaufsicht setzt den Antragstellern konsequent maximal zwei Fristen, ihre Anträge zu vervollständigen. Das gilt auch, wenn im Laufe der Bearbeitung zusätzliche Unterlagen nachgefordert werden.
- Mit der Einführung des derzeit eingesetzten EDV-Programms wurden die Bearbeitungszeiten in der Bauaufsicht geringer. Es führt den Sachbearbeitenden durch die Bearbeitung.
- Die vergleichsweise kurzen Stellungnahmeverfahren nehmen Einfluss auf die Laufzeit.
- Durch das online-Verfahren werden Postwege innerhalb der Verwaltung vermieden.

Bearbeitungszeiten 2018

Kennzahlen	Duisburg
Durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragunterlagen im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	23
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	81
Durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragunterlagen im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	32
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	125

Die erheblichen Unterschiede zeigen, dass die Nachlieferung von Unterlagen längere Zeit erfordert. Trotz der konsequent gesetzten Fristen durch die Stadt kommt es in Folge der Stellungnahmen öfter zu mehrmaligen Nachlieferungsfristen, die die Laufzeiten verlängern. Bei den normalen Genehmigungsverfahren beläuft sich dieser Zeitraum durchschnittlich auf 93, bei den vereinfachten Verfahren auf 58 Tage. Die in Duisburg überwiegend vorkommenden vereinfachten Genehmigungsverfahren (84 Prozent in 2018) werden bei Vorliegen aller Unterlagen in durchschnittlich drei Wochen beschieden.

Mit der neuen BauO NRW 2018 wird mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragsteller zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine einmalige Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen.

→ **Feststellung**

Die meisten Bauanträge kann die Stadt Duisburg innerhalb von 23 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden.

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**

Bei der Stadt Duisburg können Leistungskennzahlen zum Personaleinsatz nicht gebildet werden. Die den verschiedenen Aufgabenbereichen zugeordneten Vollzeit-Stellen sind nicht bekannt. Die Steuerung der Auslastung der Mitarbeitenden erfolgt mit statistischen Zeitwerten, die bei Änderungen der zu erfüllenden Aufgaben überprüft und ggf. angepasst wird.

Grundsätzlich sollte eine 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 **Stadt Duisburg** ist das Amt für Baurecht und betrieblichen Umweltschutz im Dezernat für Wirtschaft und Strukturentwicklung eingegliedert. Abteilungen in diesem Amt sind die Untere Bauaufsicht/ Untere Denkmalbehörde und die Untere Umweltbehörde.

Die Bauberatung wird in der Abteilung Beratungsstelle Planen, Bauen und Verkehr durchgeführt. Sie gehört zum Dezernat für Stadtentwicklung und Umwelt.

In der Abteilung Untere Bauaufsicht / Untere Denkmalbehörde gibt es die Sachgebiete Bauaufsicht Nord, Bauaufsicht Süd, Normale Genehmigungsverfahren und wiederkehrende Prüfungen. Bei der Bauaufsicht werden u.a. die Registratur, die Eingangsbearbeitung, Wiedervorlagen und Archivierungen erledigt. Weiter ist sie mit dem Verwaltungs- und Bauordnungsrecht, Ordnungsverfügungen, Ablehnungen, Klageverfahren, Baulasten, Anfragen und Beschwerden beschäftigt. Zur Bauaufsicht gehören neben dem Denkmalrecht und der Archäologie u.a. auch wiederkehrende Prüfungen, Brandverhütungsschauen, fliegende Bauten, Anfragen aller Art oder auch Anträge zum Schornsteinfegerwesen und haustechnische Anlagen.

Das Amt für Baurecht und betrieblichen Umweltschutz hat insgesamt ca. 90 Mitarbeiter.

Kennzahlen für die Sachbearbeitung und den Overhead lassen sich für Duisburg nach der gpaNRW-Zuordnung nicht bilden. Die Mitarbeiter, die die Baugenehmigungen bearbeiten, sind auch für die Bauordnung zuständig. Gleichzeitig beraten sie auch potenzielle Antragsteller. Eine Abgrenzung der Zeiteile für die jeweiligen Aufgaben konnte die Bauaufsicht nicht angeben. Die Bauaufsicht in Duisburg arbeitet mit einem statistischen Wert, der die zeitliche Wertigkeit der Aufgabe darstellt. Dieses System wurde eingeführt, um eine gleichmäßige Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu erreichen. Dazu wurde im Zuge der Neuorganisation 2010 die Aufteilung der Sachgebiete und der jeweiligen Aufgaben neu geordnet.

2018 waren bei der Baugenehmigung fünf Stellen nicht besetzt. Nur eine von diesen Stellen konnte bislang besetzt werden. Die Stadt benötigte mehrere Bewerbungsverfahren, um Mitarbeiter zu finden. Geworben wird im Internet auf der städtischen Homepage, auf Messen oder in Fachzeitschriften. Die Stadt Duisburg bildet nun Bauinspektorenanwärter und -innen aus, um die vakanten Stellen langfristig zu besetzen.

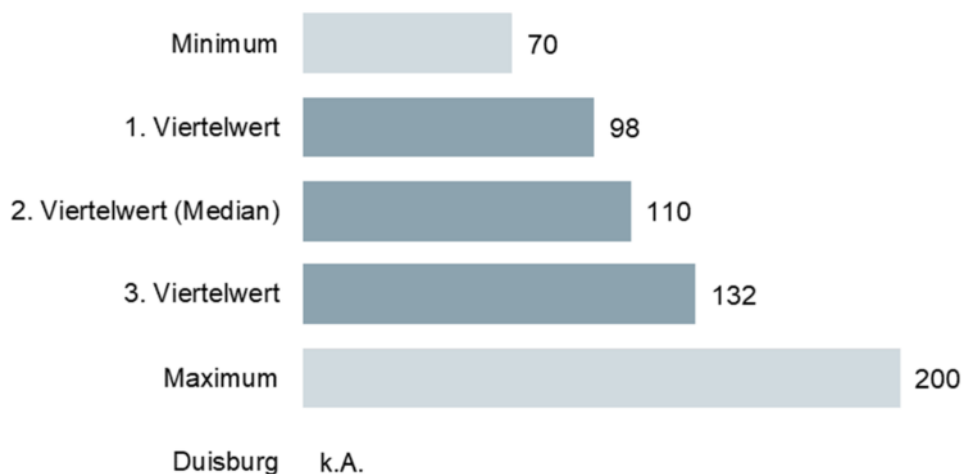
→ Empfehlung

Die Stellenanteile sollten für die verschiedenen Aufgabenbereiche erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Um der Stadt Duisburg eine Einschätzung zu liefern, werden die Leistungskennzahlen der Vergleichskommunen dargestellt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



Sobald die Stadt Duisburg ihre Kennzahlen ermittelt hat, können diese als Steuerungsgrundlage dienen.

→ **Empfehlung**

Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.

Förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheide

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. 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 konnte die Stadt Duisburg keine Stellenanteile nennen.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	k.A.	8,67	74,09	93,57	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k.A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	k.A.	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Auch für diese Aufgaben gelten die vorgenannten Empfehlungen.

Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Duisburg** verwendete eine fachspezifische Software, die individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst ist. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller entwickelt. Die fachspezifische Software ist mit einem Online-Modul ausgestattet. Mit einem solchen haben verschiedene Fachämter gleichzeitig Zugriff auf

die Genehmigungsakten. Sie erhalten dafür ein Kennwort. Die Stellungnahmen werden online bearbeitet.

Neue Bauanträge werden in Duisburg in Papierform angenommen. Das ist in der BauO NRW 2000 so vorgeschrieben. Zusätzlich nimmt Duisburg auch CDs mit Antragunterlagen an, um diese z.B. für Stellungnahmen schnell weiterleiten zu können. Anträge, die per Mail eingehen, werden ausgedruckt. Es werden je Antrag zwei Exemplare eingereicht.

Der angelegten Akte wird nach Eingang ein Aktenzeichen zugeordnet, aufgrund dessen die Akte gefunden werden kann. Zudem ist in der eingesetzten Software hinterlegt, wo sich die Akte zum jeweiligen Zeitpunkt befindet. Diese Aufgaben werden in der Registratur erledigt.

In der Registratur wird für den Antrag ein Deckblatt ausgefüllt, das u.a. die Angaben

- Bauvorhaben liegt im Bebauungsplangebiet oder nicht,
- welches Antragsverfahren liegt vor,
- welche Ämter oder Behörden müssen beteiligt werden,

enthält.

Nach Eingang des Antrags erhält der Antragsteller eine Mitteilung, dass sein Antrag eingegangen ist und welche Unterlagen fehlen. Auch erhält er einen Zugangscode, mit dem der den Bearbeitungsstand online verfolgen kann. Alle Informationen sind in Form von Checklisten im Programm hinterlegt. Mit den vorhandenen Textbausteinen werden die Anschreiben automatisch generiert.

Der interne Ämtertausch erfolgt in Duisburg digital. Stellungnahmen von zu beteiligenden Fachbereichen werden per Mail an die Bauaufsicht geschickt. Sie werden in der Registratur gesammelt. Sind die Stellungnahmen positiv, werden sie gesammelt und an die Sachbearbeiter weitergeleitet. Negative Stellungnahmen werden direkt weitergeleitet. Diese Vorgehensweise hat sich zur Entlastung der Sachbearbeitung in Duisburg bewährt. Durch die elektronische Bearbeitung hat sich in Duisburg die Durchlaufzeit verkürzt. Das Fachamt kann jedoch nicht angeben, um wieviel Tage. Die Auswertungen erfolgen nicht regelmäßig.

→ **Empfehlung**

Laufzeiten sollten jährlich ermittelt werden, um bei veränderten Werten gegensteuern zu können.

Die Stadt Duisburg hat einen Aktenplan, anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften direkt aufgefunden werden können.

Mit der neuen BauO NRW 2018 mussten in der vorhandenen Software die Checklisten und Textbausteine angepasst werden. Dieses wurde 2019 umgesetzt, sobald das Land NRW die entsprechenden Rechtsvorschriften bekanntgemacht hat.

Die Stadt Duisburg hat sich mit dem Projekt Duisburg 2020 als Jahresthema 2019 die Digitalisierung gesetzt. Die Baugenehmigungen sind dabei ein Schwerpunkt. Im Vorfeld wurden dafür alle Prozesse untersucht.

Transparenz

→ Feststellung

Die Bauaufsicht nutzt bereits Ziele und Kennzahlen als Steuerungsgrundlage. Diese können weiter ergänzt werden.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte eine Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **Stadt Duisburg** hat sich als strategisches Ziel für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht die Gewährleistung der baurechtlichen Bestimmungen, dabei kundenorientierte und transparente Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben sowie zeitnahe Erteilung baurechtlicher Bescheide gesetzt. Um das Erreichen der Ziele messen zu können, werden allerdings keine Zielkennzahlen gebildet.

Duisburg erfasst u.a. die folgenden Fallzahlen:

- Anzahl Bauberatungen (in 2018: 893)
- Anzahl der bauordnungsrechtlichen Verfahren (in 2018: 2.469)
- Anzahl der weiteren denkmal-/bauordnungsrechtlichen Verfahren (in 2018: 3.918)
- Anzahl der Überprüfungsanlässe (in 2018: 6.063)

Dazu werden bezogen auf die Bauaufsicht verschiedene Kennzahlen gebildet:

- Kostendeckungsgrad in Prozent (in 2018: 37,10 Prozent)
- Produktkosten je Einwohner (in 2018: 10,93 Euro)
- Personalkosten je Einwohner (in 2018: 12,64 Euro)
- Personalintensität (in 2018: 86,78 Prozent)

Die Fall- und Kennzahlen erscheinen jährlich im Haushaltsplan. Daneben gibt es aber auch Abteilungs- bzw. Amtsziele. Das sind Ziele, die intern formuliert und in Berichten nachgehalten werden. In 2017 waren das z.B.:

- Quote der gewonnenen Gerichtsverfahren (Soll = 95 Prozent)
- Regelmäßiger Jour fix zum Brandschutz an städtischen Gebäuden
- Mindestens eine Weiterbildung pro Mitarbeitenden jährlich
- Jährliche Führungsfortbildung für Führungskräfte

Weitere Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung.

Im Bereich Bauberatung gibt eine 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

Wie viele Vollzeit-Stellen die **Stadt Duisburg** in der Bauberatung 2017 und 2018 eingesetzt hat, konnte sie nicht angeben. Wenn diese Angaben vorliegen, können sie in den interkommunalen Vergleich gestellt werden:

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	k.A.	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	k.A.	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Bauberatung wird in Duisburg in zwei Bereichen angeboten. Zum einen gibt es die Auskünfte, die sich auf einen Genehmigungsantrag beziehen. Das wird von den Mitarbeitern der Bauaufsicht erledigt. Daneben hat die Stadt Duisburg 2016 eine allgemeine „Beratungsstelle Planen, Bauen und Verkehr“ eingerichtet. Damit sollte die Bauaufsicht entlastet werden. Die Mitarbeiter der allgemeinen Beratung kümmern sich um

- Stadtplanerische Fragen, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan
- Informationen zur möglichen Bebauung eines Grundstückes
- Auskunft zum Planungsrecht: -Wie darf das Grundstück bebaut werden? -Wie darf das Haus aussehen?
- Gestalterische Bauberatung (Belange der Stadtbildpflege)
- Bauordnungsrechtliche Fragen: Wie stelle ich einen Bauantrag?

- Informationen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege

Die allgemeine Beratung findet nach Terminabsprache statt. Es werden auch telefonische Auskünfte gegeben. Die beiden hier eingesetzten Mitarbeitenden nehmen noch andere Aufgaben wahr.

Der Antragsteller soll im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht.

Eine Bauakte wird beim Beratungsgespräch nicht angelegt. Grund dafür ist, dass nur ein Teil der Beratungsgespräche tatsächlich in einen Bauantrag münden. Sind z.B. zusätzliche Exemplare für den Bauantrag erforderlich, erhält der Antragsteller diese Info. Bei besonderen Bauvorhaben macht sich die Beratung Notizen. Kommt es zu einem Bauantrag, werden diese dem Antrag beigefügt. Der Antragsteller wird für eine verbindliche Genehmigungsaussage auf die Bauvoranfrage hingewiesen.

Ausführliche Informationen zu Baugenehmigungen sind auf der Homepage der Stadt Duisburg vorhanden. Interessenten finden zahlreiche Formulare und verständliche Hinweise. Die Unterlagen sind auf einem aktuellen Stand.

→ 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 Duisburg beschränkt sich bei der Bauüberwachung auf wenige Stichproben. Für Ermessenentscheidungen gibt es eine Checkliste. Die Bauaufsicht wird in der Regel nur bei möglichen Gefahrenlagen tätig.

Eine Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die **Stadt Duisburg** hat eine Checkliste erstellt, die den Verzicht einer Bauüberwachung und einer Bauzustandsbesichtigung oder nur den Verzicht einer Bauüberwachung dokumentiert. Damit werden die Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitenden nachvollziehbar.

Duisburg setzt Baukontrolleure ein, die einfache Kontrollen durchführen. Das sind bei normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren u.a.:

- Baubeginn feststellen mit Fotodokumentation, Protokoll und der Meldung an den jeweiligen Sachbearbeitenden.
- Mängelbeseitigung nach abschließender Fertigstellung nach Angabe des Sachbearbeitenden, ebenfalls mit Fotodokumentation, Protokoll und der Meldung an den jeweiligen Sachbearbeitenden.

Bei Wohngebäuden mittlerer Höhe und Mittelgaragen:

- Baubeginn feststellen mit Fotodokumentation, Protokoll und der Meldung an den jeweiligen Sachbearbeitenden.
- Bauüberwachungstermin in Verbindung mit der Baubeginnfeststellung mit Fotodokumentation, Prüfung der Baustellensicherung, Vergleich der baulichen Anlage mit der Bauvorlage und die Prüfung der Gebäude- und Grenzabstände. Weiter werden die Sicherung bestehender Gebäude, die Bauprodukte und das Baustellenschild geprüft.
- Bei einem Verstoß erfolgt sofort eine mündliche Anordnung, ggf. wird der technische Sachbearbeitende oder ein Statiker benachrichtigt.
- Protokoll, Berechnung der Bauüberwachungsgebühr und Übergabe an den jeweiligen Sachbearbeitenden.
- Nach Angabe des technischen Sachbearbeitenden erfolgen ggf. weitere Termine und die Überwachung der Mängelbeseitigung nach abschließender Fertigstellung mit Fotodokumentation, Protokoll und der Meldung an den jeweiligen Sachbearbeitenden.

30 bis 40 Prozent der Antragstellenden in Duisburg melden den Baubeginn nicht der Bauaufsicht. Geprüft wird, ob der Bauherr nicht schon früher mit dem Bau begonnen hat. Diese Kontrollen kommen in Duisburg allerdings kaum vor. Weiter werden die Mitarbeitenden nach Anzeige tätig. Sie prüfen vor Ort, ob ein Verstoß gegen baurechtliche Bestimmungen vorliegt. Die Anzeigen kommen von Bürgern oder von anderen Ämtern.

Baukontrollen, die z.B. aufgrund einer möglichen Gefahrenlage auf einer Baustelle erforderlich sind, werden von den technischen Sachbearbeitenden durchgeführt. Checklisten gibt es für diese Tätigkeiten nicht. Verwendet wird der jeweilige Genehmigungsantrag, da die Auflagen für jede Baumaßnahme unterschiedlich sind.

Die Bauaufsicht beschränkt sich bei der Bauüberwachung auf wenige Stichproben. In 2017 wurden 92 Bauüberwachungen bei 1.726 Genehmigungen durchgeführt. In 2018 waren es 58 Überwachungen bei 1.715 Genehmigungen.

Eine organisatorische Trennung zwischen Baugenehmigung und Bauordnung gibt es in Duisburg nicht. Die Stellenanteile können nicht herausgerechnet werden, daher fehlen die entsprechenden Kennzahlen auch hier.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Fertigstellungsabnahmen werden in Duisburg häufiger durchgeführt als bei allen Vergleichskommunen.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass eine 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. Eine Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann eine Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt

hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte eine Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Zu den Bauzustandsbesichtigungen zählen Rohbau- und Fertigstellungsabnahmen. Bei der **Stadt Duisburg** wurden 2017 347 und 2018 279 Rohbauabnahmen gezählt. Die Anzahl der Fertigstellungsabnahmen betrug 2017 1.291 und 2018 1.271. Die dafür aufgebrauchten Stellenanteile können in Duisburg nicht ausgewertet werden. Die Fertigstellungsabnahmen bilden als absolute Anzahl den Maximalwert im interkommunalen Vergleich, obwohl andere Kommunen teilweise mehr Genehmigungsanträge aufweisen. In Duisburg wird bei ca. 74 Prozent der erteilten Genehmigung die Schlussabnahme vor Ort geprüft.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Duisburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k.A.	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	k.A.	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeiter der Stadt Duisburg in den Bauakten.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

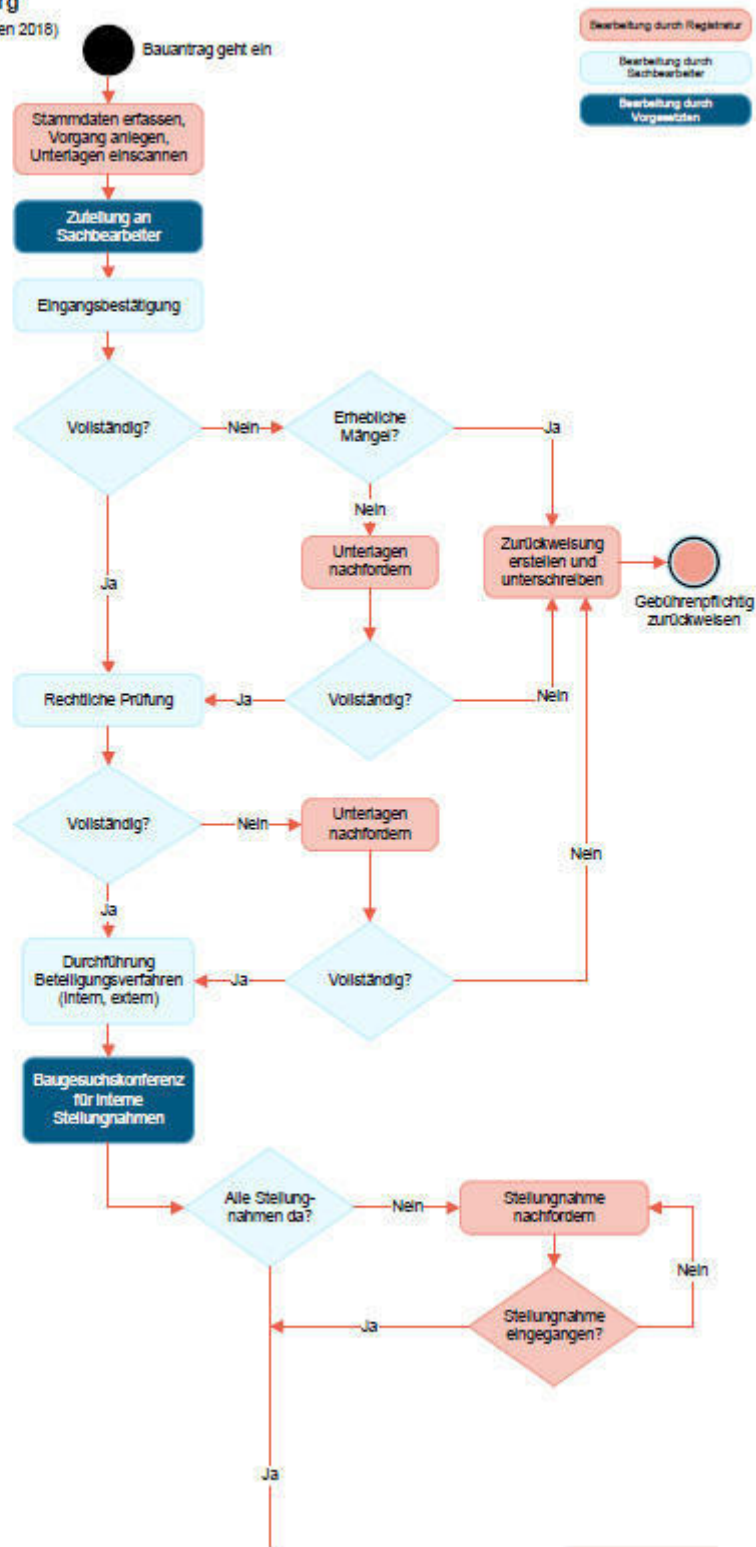
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1.1	Die Stadt Duisburg geht mit Stellungnahmen restriktiv um.	E1	Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst werden.
F1.2	Mit der internen Online-Auskunft hat die Stadt Duisburg die Abteilung Bauaufsicht technisch optimal aufgestellt. Neben der Bauaufsicht werden damit auch andere beteiligte Sachgebiete entlastet.		
F2.1	In Duisburg ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.		
F2.2	Durch das Duisburger Online-Verfahren können Stellungnahmeverfahren zeitlich optimal abgewickelt werden.		
F3	In Duisburg sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.	E3	Die Stadt Duisburg sollte die Gründe für den hohen Anteil an zurückgewiesenen Bauanträgen recherchieren. Ggf. muss sie ihre bereitgestellten Informationen entsprechend anpassen, um bei den eingereichten Bauanträgen einen höheren Anteil an entscheidungsfähigen Anträgen zu erreichen.
F4	Die Stadt Duisburg hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.		
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Duisburg ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.		
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Duisburg unterdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren bildet sie den Minimalwert ab.		
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Duisburg innerhalb von 23 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden.		

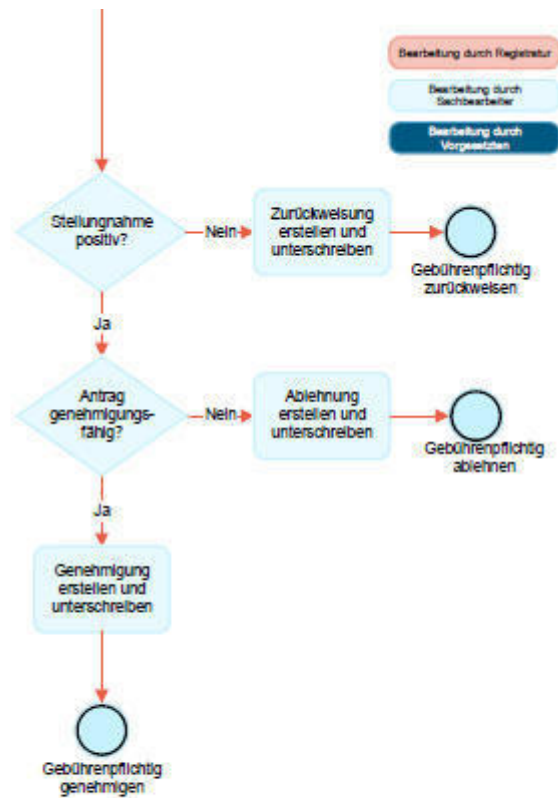
	Feststellung		Empfehlung
F7	Bei der Stadt Duisburg können Leistungskennzahlen zum Personaleinsatz nicht gebildet werden. Die für verschiedenen Aufgabenbereiche eingesetzten Vollzeit-Stellen sind nicht bekannt. Die Steuerung der Auslastung der Mitarbeitenden erfolgt mit statistischen Zeitwerten, die bei Änderungen der zu erfüllenden Aufgaben überprüft und ggf. angepasst wird.	E7.1	Die Stellenanteile sollten für die verschiedenen Aufgabenbereiche erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.
		E7.2	Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.
F8	Die Stadt Duisburg nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Laufzeiten sollten jährlich ermittelt werden, um bei ungünstigeren Werten gegensteuern zu können.
F9	Die Bauaufsicht nutzt bereits Ziele und Kennzahlen als Steuerungsgrundlage. Diese können weiter ergänzt werden.	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Duisburg stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Duisburg beschränkt sich bei der Bauüberwachung auf wenige Stichproben. Für Ermessenentscheidungen gibt es eine Checkliste. Die Bauaufsicht wird in der Regel nur bei möglichen Gefahrenlagen tätig.		
F12	Fertigstellungsabnahmen werden in Duisburg häufiger durchgeführt als das bei allen Vergleichskommunen der Fall ist.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Duisburg
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Duisburg
(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