

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Düsseldorf im Jahr
2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Düsseldorf im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Düsseldorf	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 Düsseldorf

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die **Haushaltsführung** der **Stadt Düsseldorf** ist **genehmigungsfrei**. Die Jahresergebnisse hängen wesentlich vom Verlauf der konjunkturabhängigen Gewerbesteuererträge und Steuerbeteiligungen ab. Diese waren vor allem in den Jahren 2017 und 2018 hoch. 2016 hat ein Einbruch bei den Gewerbesteuern hingegen dazu geführt, dass Düsseldorf kurzfristig keine Ausgleichsrücklage mehr hatte. Seit der Umstellung auf das NKF musste die Stadt in allen übrigen Jahren ihre allgemeine Rücklage nicht zur Kompensation der Jahresergebnisse beanspruchen. Bis 2023 plant die Stadt auf Grundlage des Haushaltsplans 2019 sowie des Haushaltsplanentwurfs 2020 überwiegend positive Jahresergebnisse. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns sehr gut. Die Eigenkapitalquote 1 ist mit annähernd 67,26 Prozent doppelt so hoch, wie die zweithöchste Eigenkapitalquote 1 im interkommunalen Vergleich. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Stadt Düsseldorf weit entfernt. Der Kernhaushalt und der Konzernverbund Düsseldorf haben interkommunal verglichen die **geringsten Verbindlichkeiten und Schulden**. Das liegt daran, dass die konsumtiven und investiven Kreditverbindlichkeiten gering sind. 2019 und 2020 will die Stadt Investitionskredite von der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf aufnehmen, die sie mit Hilfe ihrer positiven Selbstfinanzierungskraft planmäßig bereits zu einem Großteil bis 2023 tilgen kann. Die liquiden Mittel kann die Stadt rechnerisch über den Planungszeitraum erhalten.

Das Gebäudevermögen der Stadt Düsseldorf hat ein hohes Durchschnittsalter. Daher führt die Stadt viele wertverbessernde, investive Maßnahmen durch. Diese führen zu ebenfalls **steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen**, die den Haushalt belasten werden.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Durch quartalsmäßige Controllingberichte und ein monatliches Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Stadt Düsseldorf unterjährig die notwendigen Informationen über den

Stand der Haushaltswirtschaft. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind. Die Wirkungen der kommunalen Steuerung zeigen, dass die Ergebnisentwicklung in Düsseldorf wesentlich auf den Gewerbesteuererträgen und Steuerbeteiligungen basiert. Auf diese hat die Stadt nur geringe Einflussmöglichkeiten. Die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen reichen nicht aus, um allgemeine Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Konsolidierungsbemühungen daher intensivieren.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Sie sollte kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen einbeziehen. Dazu zählt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren. Zudem sollte sie Gebühren für den Winterdienst erheben. Die Realsteuererhebesätze sind die geringsten aller kreisfreien Städte. Sie wurden von der Stadt zuletzt vor zehn Jahren erhöht.

Die Abteilung **Zahlungsabwicklung i. e. S.** der Stadt Düsseldorf erledigt ihre Aufgaben in der Sachbearbeitung mit geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Insgesamt ergeben sich ein hoher Leistungswert und unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einzahlung. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Auch sollten die Niederschlagungen in der Zahlungsabwicklung zentralisiert werden. Auch die **Vollstreckung** der Stadt Düsseldorf erledigt ihre Aufgaben mit unterdurchschnittlichem personellen Einsatz, bei allerdings auch unterdurchschnittlicher Erfolgsquote. Bei der Steuerung ist das Forderungsmanagement gut aufgestellt. Es gibt Arbeitsanweisungen und ein ausgeprägtes Controlling mit Kennzahlen und Zielwerten. Sollten in den nächsten Jahren Einzahlungen aufgrund hoher Einzelforderungen ausbleiben, kann mit diesem Hilfsmittel wirksam gesteuert werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Forderungen der Schuldner zu bündeln. Damit wird vermieden, dass ein Schuldner mit unterschiedlichen Forderungen bei mehreren Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern geführt wird.

Mit Blick auf die Aufwendungen ist festzustellen, dass die Transferaufwendungen im Bereich der erzieherischen Hilfen den Haushalt stark belasten. Die Stadt Düsseldorf ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen zwar weniger stark belastet als die meisten anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Gleichwohl weisen einzelne Sozialräume einen besonderen Handlungsbedarf auf, die im Rahmen der Jugendhilfeplanung konkretisiert und in die Planung von Einrichtungen und Diensten einfließen. Der Anstieg der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) wirkt sich deutlich auf die Aufwendungen der **Hilfen zur Erziehung** aus, wenngleich die Stadt Düsseldorf eine der niedrigsten Falldichten der kreisfreien Städte aufweist. In der Fallbezogenen Betrachtung bildet die Stadt Düsseldorf unter den kreisfreien Städten den Maximalwert für die Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII je Hilfefall ab. Während die flexiblen ambulanten Hilfen durch hohe Fallkosten und eine hohe Falldichte auffallen, bildet die Stadt Düsseldorf mit dem Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen den Minimalwert ab, hat hierbei aber hohe Fallkosten. Die Fallkosten für die Heimunterbringungen sind durchschnittlich. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst, inzwischen aber wieder rückläufig. Die insgesamt geringe Falldichte zeigt, dass der Prozess der Zugangssteuerung im Rahmen der Eingangsberatung gut funktioniert und in vielen Beratungsfällen mit einer Vermittlung in niedrighschwellige Hilfsangebote oder unmittelbar durch die Beratung selbst geholfen werden kann.

Der Blick auf die Personalausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zeigt auf der Grundlage von Richtwerten der gpaNRW eine gute Personalausstattung, die das bestehende Arbeitsvolumen bewältigen kann. Die Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings sind in unterschiedlichen Organisationseinheiten eingebunden, wodurch eine einheitliche Bewertung von Entwicklungen erschwert wird. Die Einbindung des Fachcontrollings in die Stabsstelle sollte daher überlegt werden. Die Stadt Düsseldorf hat mit Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen der Schlüsselprozesse die Verfahren im Jugendamt einschließlich des Hilfeplanverfahrens und des Kinderschutzes für die Fachkräfte verbindlich beschrieben. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen an das Hilfeplanverfahren werden erfüllt.

Auch die **Hilfe zur Pflege** hat eine erhebliche Bedeutung für den Düsseldorfer Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegegeld betragen zusammen über 64 Mio. Euro pro Jahr. Die starke Haushaltsbelastung liegt dabei nicht an der Anzahl der Fälle, sondern an den hohen Aufwendungen im Einzelfall. Es gibt auch in Düsseldorf künftig mehr alte und pflegebedürftige Menschen. Sie sind wirtschaftlich zwar bessergestellt als im landesweiten Durchschnitt, doch wird dieser vermeintliche Vorteil durch die hohen Kosten für Wohnen aufgezehrt. Menschen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind häufig innerhalb einer Einrichtung untergebracht. Der Unterschiedsbetrag zwischen Versorgung außerhalb von und in Einrichtungen ist in Düsseldorf hoch.

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Düsseldorf ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird mit der individuellen Hilfestellung insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der städtische Pflege- und Wohnberatung, des Pflegebüros, der Seniorenarbeit in den Stadtteilen in den „zentren plus“ sowie anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und sorgen für eine wiederholte Begutachtung ihrer Situation. Die Stadt Düsseldorf nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Auf eine verbindliche Pflegeplanung wird in Düsseldorf 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. Die Sachbearbeitung der Hilfestellung kann in Düsseldorf durch besseren und verstärkten IT-Einsatz unterstützt werden (z.B. elektronische Akte und Dokumentenmanagementsystem).

In Düsseldorf sind die sozioökonomischen Strukturen besser als bei den meisten anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es eine niedrige SGB II-Quote, wenige Menschen ohne Schulabschluss und eine hohe Kaufkraft. Doch ist das Mietniveau hier auch besonders hoch, was die geschilderten Vorteile wieder aufzehrt. Die Verwaltung hat nur einen begrenzten direkten Einfluss auf diese Faktoren. Insofern gibt es eine hohe finanzielle Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft** und Heizung mit rund 69 Mio. Euro jährlich. Die Verwaltung muss den hohen Transferaufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen. Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung einmaliger Leistungen, insbesondere von Erstaussstattungen von Wohnungen. Das Controlling der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Düsseldorf gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert. Düsseldorf hat ein formelles schlüssiges Konzept zu den Kosten der

Unterkunft. Der angespannte Markt in Düsseldorf erlaubt allerdings häufig nicht sofort das Finden adäquaten Wohnraums zur Senkung der Kosten.

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen, so auch Düsseldorf. 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 zu ihren Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsflächen. Ein erhebliches Risiko ist aktuell für die Stadt nicht zu erkennen. Allerdings liegen sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Reinvestitionen zum Teil deutlich unter dem Richtwert¹ von 1,30 Euro je m² bzw. 100 Prozent der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Hierauf sollte die Stadt insbesondere ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Düsseldorf haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion sowie einen besonderen historischen Charakter. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die Stadt Düsseldorf hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Auf Grundlage eines Friedhofsentwicklungskonzeptes hat sie mit der Schließung von Friedhofsteilen bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf bestimmte Kernbereiche der Friedhöfe, um so Flächen zu reduzieren. Aktuell erstellt sie auf Grundlage von Friedhofsplänen, in denen Entwicklungsperspektiven von Flächen dargestellt werden, ein Konzept für die Folgenutzung nicht mehr benötigter Bestattungsflächen. Gemäß politischem Beschluss sollen die Flächen überwiegend als Grünflächen erhalten bleiben. Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Unterhaltungskosten führen. Für die interne Steuerung und Organisation des Friedhofsmanagements stehen der Stadt Düsseldorf, insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware, umfangreiche Daten zur Verfügung. Mit der digitalen Akte ist die Fachabteilung weitestgehend digitalisiert.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Düsseldorf verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Gebührenberechnungen und Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Ein einheitliches Vorgehen ist damit sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt. Bei den vereinfachten und den normalen Baugenehmigungsverfahren verzeichnet die Stadt im Vergleichsjahr 2018 fast maximale Prozesslaufzeiten. Die Stadt Düsseldorf kann die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW selten einhalten.

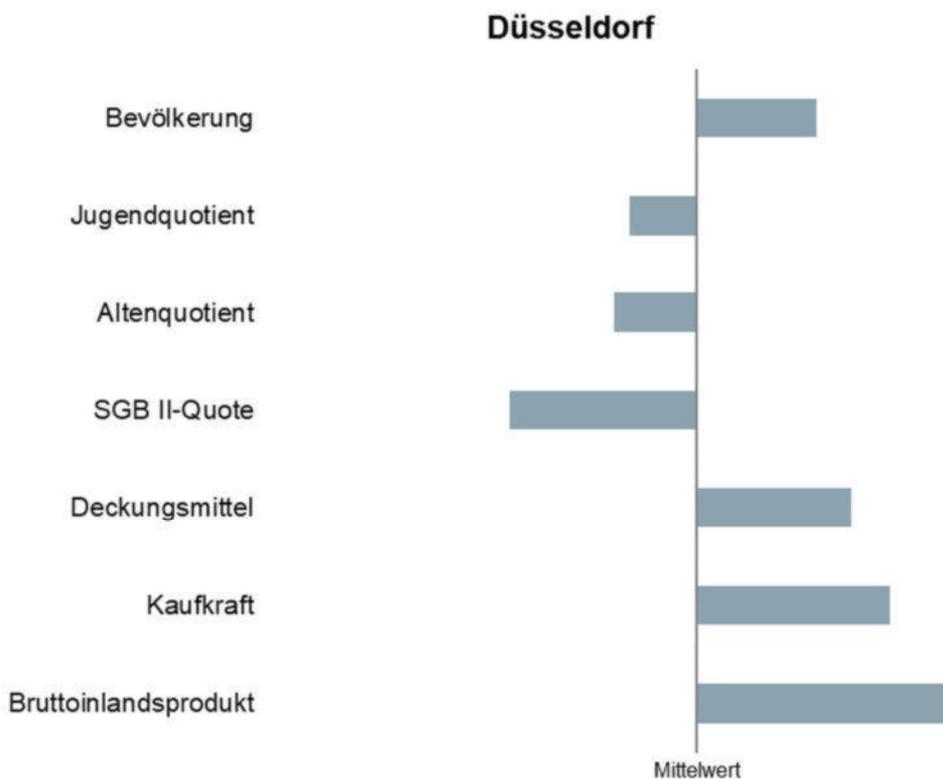
Eine Handlungsmöglichkeit bietet die noch voranzutreibende Digitalisierung. Daher sollte die Stadt Düsseldorf ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisieren, um die Bearbeitungszeiten weiter zu verringern.

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 Düsseldorf

Strukturelle Situation

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



Düsseldorf ist eine der stark wachsenden Städte in NRW. Im Zeitraum 2015 bis 2018 hat sich die Bevölkerungszahl weiter um 10.000 erhöht und erreicht in 2019 mit annähernd 623.000 einen vorläufigen Höchststand. Die Prognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass der Bevölkerungszuwachs auch langfristig anhalten und sie die zweit einwohnerstärkste Stadt in NRW bleiben wird. Insoweit ist mit einem Anstieg um weitere 13 Prozent auf dann über 703.00 Einwohner im Jahr 2040 zu rechnen. Nur für eine kreisfreie Stadt sagt IT.NRW noch höhere Wachstumsraten voraus.

Den mit dem Bevölkerungszuwachs einhergehenden positiven Aspekten stehen organisatorische sowie finanzielle Herausforderungen gegenüber. Wohnraum ist zu schaffen, kommunale

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

Infrastruktur in Form von beispielsweise Kindertageseinrichtungen und Schulen ist an den Bedarf anzupassen. Dies erfordert kurz-, mittel- und langfristig immense Investitionen der Stadt. Als weitere Folge ist davon auszugehen, dass sich die heute bereits sehr hohe Einwohnerdichte von rd. 2840 Einwohnern je km² noch erhöhen wird. Derzeit erreicht nur eine kreisfreie Stadt in NRW eine noch höhere Dichte.

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) sehr gering. In nur wenigen Vergleichsstädten ist der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter höher als in Düsseldorf. Gleichzeitig ist die SGB II-Quote vergleichsweise niedrig. Bis auf zwei kreisfreie Städte sind in den anderen anteilig zum Teil erheblich mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Keine andere kreisfreie Stadt verfügt über eine höhere Kaufkraft als Düsseldorf. Auch beim Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem), das einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune gibt, erreicht Düsseldorf einen sehr guten, den dritthöchsten Wert. So erscheint es fast zwangsläufig, dass Düsseldorf bei den durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, den Spitzenplatz belegt.

Die Stadt Düsseldorf weist damit bei allen dargestellten Strukturmerkmalen positive Ausprägungen auf. Insgesamt wirken sich die Rahmenbedingungen damit begünstigend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Düsseldorf intensiv beraten. Die Empfehlungen sind in die weitere Arbeit von Politik und Verwaltung eingeflossen, soweit die Stadt Düsseldorf diese für zutreffend beurteilt hat. So hat die Stadt Düsseldorf sich beispielsweise differenziert mit dem Thema Schulen und Flächen auseinandergesetzt, diese optimiert und dort wo möglich reduziert. Darüber hinaus hat die Stadt auch mit den Hinweisen zu den infrastrukturellen Themenbereichen, Straßen und Straßenbeleuchtung, auseinandergesetzt.

→ 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Düsseldorf 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	Julia Richter
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
Zahlungsabwicklung	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.

Die Ergebnisse haben wir in der Sitzung der Vorstandskonferenz am 28. Januar 2020 dem Oberbürgermeister vorgestellt.

Herne, den 29.01.2020

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 Haushaltsführung der Stadt Düsseldorf ist genehmigungsfrei. Sie kann ausgeglichene Haushalte darstellen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Hohe Gewerbesteuererträge und Erstattungen aus den Steuerbeteiligten haben ab 2017 zu Überschüssen geführt. Einen echten Haushaltsausgleich erzielt die Stadt in der Mehrzahl der übrigen Jahre seit der Umstellung auf das NKF nicht.
Plan-Ergebnisse	
F3	Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 9,4 Mio. Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Planung ist an dieser Stelle optimistisch.
Eigenkapital	
F4	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist sehr gut und deutlich besser, als die der übrigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Düsseldorf hat auf Konzernebene und Ebene des Kernhaushalts die geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Ihre investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten sind gering. Zur Finanzierung ihrer Investitionen will die die Stadt 2019 und 2020 auf Investitionskredite von der Holding der Landeshauptstadt zurückgreifen. Diese kann sie mit Hilfe ihrer positiven Selbstfinanzierungskraft planmäßig bis 2023 zum großen Teil tilgen. Ihre liquiden Mittel kann Düsseldorf voraussichtlich über den gesamten Planungszeitraum erhalten.
F6	Düsseldorf führt in den kommenden Jahren viele wertverbessernde, investive Maßnahmen durch. Diese führen ebenfalls zu steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen, die künftige Jahresergebnisse belasten. Ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Düsseldorf sind bereits in der Beratung befindliche, aber noch nicht etatisierte Maßnahmen, die ebenfalls die Jahresergebnisse und Liquidität belasten werden.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Düsseldorf hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzung 2019 hat die Stadt hingegen nicht fristgemäß angezeigt. Gleiches gilt für die Entwürfe der Gesamtabchlüsse. Der Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 fehlt bislang.		
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Düsseldorf haben unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Quartalsberichte werden zudem die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses regelmäßig über die haushalts- und personalwirtschaftliche Lage informiert.		
F3	In Düsseldorf verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge und Steuerbeteiligungen die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Sie beobachtet den Verlauf dieser Erträge daher genau.	E3	In Hinblick auf die bestehenden Planungsrisiken sollte die Stadt Düsseldorf ihre Konsolidierungsbemühungen intensivieren, um negative Jahresergebnisse zu vermeiden. Vor allem die beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen sollten die Jahresergebnisse nachhaltig entlasten.
F4	Bisher nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen überträgt Düsseldorf in größerem Umfang in Folgejahre, als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte.		
F5	Die Stadt Düsseldorf hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungübertragungen mit Verfügung aus dem Jahr 2013 geregelt		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Düsseldorf erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus. Die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung bestehen weitestgehend fort.	E1	Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für das in der Gebührenkalkulation berücksichtigte Anlagevermögen anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die Kostenunterdeckungen der Abwasserbeseitigung durch Gebührenanpassungen ausgleichen.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte für den Winterdienst Gebühren erheben.
F2	Die Stadt Düsseldorf hat die geringsten Realsteuerhebesätze aller kreisfreien Städte. Diese hat sie zuletzt vor zehn Jahren erhöht.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2.1	In der neuen GA FiBu oder der DA ErNAS 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. Auch die mindestens jährliche Prüfung aller Niederschlagungen auf drohende Verjährung sollte schriftlich festgelegt werden.
		E2.2	Es sollte geregelt werden, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.
F3.1	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen nur geringe organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3	Die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.
F3.2	Das eingerichtete Controlling für Mahnsperren wird positiv gewertet.		
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis.		
F5	Die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling sind bei der Stadt Düsseldorf positiv ausgeprägt. Bei der Vollstreckung werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Dazu gibt es Zielvorgaben. Ein differenziertes Berichtswesen ist aufgebaut.		
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Wert.	E6	Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.

Feststellung		Empfehlung	
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten	E1.1	Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sollten im Tagesabschluss enthalten sein. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.
		E1.2	Die Anzahl der Konten sollte reduziert werden.
F2	Die Stadt Düsseldorf hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle ist überdurchschnittlich.		
F3	Düsseldorf hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner weniger Personal in der Sachbearbeitung der Zahlungsabwicklung als die Vergleichskommunen.		
F4	Düsseldorf gehört zu den kreisfreien Städten mit überdurchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.	E4	Die Fachämter sollten deutlich auf ihre Verpflichtung zur rechtzeitigen Buchung der Soll-Stellungen hingewiesen werden.
F5	Die Stadt Düsseldorf weist nur einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E5.1	Bereits auf der Startseite der Homepage der Stadt Düsseldorf sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten für die Stadt platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem Lastschriftmandat verknüpft sein..
		E5.2	Der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate sollte weiter erhöht werden.
F6	Die Stadt Düsseldorf weist 2018 im Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, die Rücklastschriften zu reduzieren.
F7.1	Die Stadt Düsseldorf hat einen vergleichsweise mittleren Anteil an ungeklärten Einzahlungen. Sie hat Maßnahmen ergriffen, diese Kennzahl weiter zu verringern.		
F7.2	Mit dem Controlling für ungeklärte Zahlungen sorgt die Stadtkasse Düsseldorf aktiv dafür, dass diese minimiert werden.		
F8	Die Stadt Düsseldorf versendet weniger Mahnungen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote liegt über dem Median.		
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Düsseldorf hat interkommunal höhere Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Düsseldorf weniger Personal für die Sachbearbeitung eingesetzt, als das in rund 50 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Der Overhead-Anteil ist maximal.		
F3	Die Stadt Düsseldorf versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.
F4	Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen unterdurchschnittliche Leistungswerte.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Düsseldorf ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger stark belastet als andere kreisfreie Städte in NRW. Gleichwohl weisen einzelne Sozialräume einen besonderen Handlungsbedarf auf...		
F2	Ziele und Maßnahmen werden vom Jugendamt auf der Grundlage der gut aufgestellten und vernetzt arbeitenden Jugendhilfeplanung konkretisiert und umgesetzt. 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....		
F3	Das Jugendamt hat zum Thema Kinder, Jugend und Familie auf der Dezernatsebene Schnittstellen zu anderen Ämtern innerhalb der Verwaltung.		
F4	Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung sind interne Kontrollmechanismen installiert.		
F5	Für die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe sind auf verschiedenen Ebenen Prozesskontrollen vorgesehen.		
F6	Das Jugendamt Düsseldorf verfügt über ein gut funktionierendes Finanzcontrolling. Die erforderlichen Finanz- und Falldaten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung werden regelmäßig bereitgestellt.		
F7	Das Fachcontrolling ist organisatorisch nicht unmittelbar mit dem Finanzcontrolling verbunden.	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, die Aufgabe des Fachcontrollings in die Stabsstelle zu integrieren.
F8	Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf sind in Arbeitsrichtlinien und Arbeitsanweisungen verbindlich vorgegeben.		
F9	Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen zum Hilfeplanverfahren enthalten.		

Feststellung		Empfehlung	
	Positiv hervorzuheben sind die weitreichenden und differenzierten Hilfestellungen für die Fachkräfte und Leitungskräfte im ASD.		
F10	Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im ASD, den Spezialdiensten und der WJH eine im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittliche Fallbelastung je Vollzeit-Stelle.		
F11	Das Jugendamt verfügt über eine mit dem Hauptamt abgestimmte aktuelle Personalbemessung. Vakante Stellen im ASD können jederzeit unbefristet neu besetzt werden.		
F12	Das Jugendamt verfügt über eine Personalbedarfsplanung die regelmäßig in den Lenkungsrunden besprochen wird. Die Personalbemessung ist mit der Organisationsabteilung abgestimmt.		
F13	Die Stadt Düsseldorf wendet im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung überdurchschnittliche Personalaufwendungen auf.		
F14	Die von der gpaNRW formulierten Standards zum Prozess der Fallsteuerung sind vorhanden.	E14	Die Stadt Düsseldorf sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in den Arbeitsrichtlinien und Prozessbeschreibungen zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.
F15	Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Einwohner bis unter 21 Jahre bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen. Im interkommunalen Vergleichsjahr konnte der Fehlbetrag reduziert werden.		
F16	Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung zeigen in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.		
F17	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall bilden im interkommunalen Vergleich den Maximalwert unter den kreisfreien Städten ab.		
F18	Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen je Hilfefall sind im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich hoch.		
F19	Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt knapp unterhalb des Median. Der Anteil ist im Zeitverlauf langsam angestiegen.		

Feststellung		Empfehlung	
F20	Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich den niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen auf.		
F21	Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte den drittniedrigsten Wert der Falldichte auf.		
F22	Die Falldichte wird durch die Entwicklung bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen belastet.		
F23	Die Fallkosten für flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII sind überdurchschnittlich hoch.		
F24	Der Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten liegt im überdurchschnittlichen Bereich.	E24	Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, den ASD-Fachkräften im Rahmen der Arbeitshilfen eine Regelung zur Begrenzung der wöchentlichen Fachleistungsstunden und der Betreuungszeiten an die Hand zu geben.
		E24.1	Die Stadt Düsseldorf sollte im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden der flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Betreuungs-/Laufzeiten und die hohen Fallkosten transparent zu machen.
F25	Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt.		
F26	Die Fallverantwortung für die Vollzeitpflegefälle liegt beim ASD in den Bezirksstellen. Neben dem städtischen PKD wird die Aufgabe von drei freien Träger wahrgenommen. Eine Familiäre Bereitschaftspflege für Notfälle (Inobhutnahmen) ist eingerichtet.	E26	Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Fallkosten in der Vollzeitpflege untersuchen und die Gründe transparent machen.
		E26.1	Die Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD sollte mit Blick auf die sehr unterschiedliche Verteilung der Vollzeitpflegefälle in den Bezirken nach den möglichen Ursachen überprüft werden. Hierbei sollten auch die PKD der freien Träger einbezogen werden.
F27	Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall bilden im interkommunalen Vergleich den Median ab. Die Falldichte ist unterdurchschnittlich.		
F28	Die Hilfen zur Erziehung für UMA beeinflussen deutlich die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.		

Feststellung		Empfehlung	
F29	Der Anteil der Rückführungen ist im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich.		
F30	Die Stadt Düsseldorf weist für die Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Fallkosten mit einer unterdurchschnittlichen Falldichte auf.		
F31	Die hohen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe werden wesentlich durch die ambulanten Eingliederungshilfen geprägt.	E31	Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der ambulanten Eingliederungshilfen einer genauen Betrachtung unterziehen. Die Ursachen für die hohen Fallkosten sollten unter Einbeziehung der Hilfen für Integrationshelfer transparent gemacht und der Entwicklung gegengesteuert werden.
		E31.1	Die Einführung von Poollösungen sollte weiterentwickelt werden. Viele Städte haben mit dieser Form der Schulbegleitung positive Erfahrungen gemacht.
F32	Die Aufwendungen und Fallzahlen für die Hilfen an junge Volljährige steigen seit Jahren an und ordnen sich im interkommunalen Vergleich im überdurchschnittlichen Bereich ein.		
F33	Die Aufwendungen für die Hilfen an junge Volljährige werden erkennbar durch die Hilfen an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beeinflusst. Auf sie entfällt die Hälfte der stationären Hilfefälle.		
F34	Die Stadt Düsseldorf bildet bei den Aufwendungen für UMA je Hilfefall im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Die Hilfen für die UMA haben sich spürbar auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ausgewirkt.		
F35	Die UMA-Hilfen werden durch ein enges Controlling begleitet.		
F36	Die Entwicklung der Inobhutnahmen ist in den Jahren ab 2015 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Falldichte liegt über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.	E36	Die Aufwendungen für die Inobhutnahmen einschließlich der UMA sollten differenziert im Fach- und Finanzverfahren erfasst werden.
F37	Das Verfahren und die Prozesse für Inobhutnahmen nach § 42, 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.		
Hilfe zur Pflege			
F1	Die Bevölkerung in Düsseldorf altert zunehmend..		

Feststellung		Empfehlung	
F2	In Düsseldorf ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Hier gibt es weniger hochbetagte Menschen als im landesweiten Durchschnitt.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Düsseldorf zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F4	Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.		
F5	In Düsseldorf erhalten vergleichsweise viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F6	Die ambulante Quote in Düsseldorf ist im landesweiten Vergleich durchschnittlich ausgeprägt.		
F7	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Düsseldorf den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht nur an einer leicht überdurchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall.		
F8	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Düsseldorf auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.		
F9	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Düsseldorf so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.		
F10	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung und durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems.	E10	Die Stadt Düsseldorf sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehört auch die Einführung einer elektronischen Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems.
F11	Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise keine dauerhaften Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung liegt nicht in der Hand des Amtes.	E11.1	Die Stadt Düsseldorf sollte für eine Verstetigung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel nahtlos. Doch bleiben notwendige Nachbesetzungen durch neue Beschäftigte oftmals nicht lange im Amt, sondern wechseln weiter auf andere (finanziell) attraktivere Stellen. Fehlende Möglichkeiten zur Personalentwicklung im eigenen Amt verstärken die Personalfluktuaton und wirken sich ggf. negativ auf die Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung aus.	E12.1	Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, häufige Personalfluktuaton zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und aus-reichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.
		E12.2	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Düsseldorf das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Das Fach- und Finanzcontrolling in Düsseldorf ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Insbesondere die „HzP-Controllingberichte“ für Entscheiderinnen und Entscheider in Verwaltung und Politik sind gelungen.	E13	Die im Haushalt definierten Ziele und verwendeten Kennzahlen sollten von der Politik mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.
F14	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Düsseldorf ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit dem Pflegebüro, den „zentren plus“ und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E14.1	In der Implementierung eines Fallmanagement-Moduls besteht noch eine Möglichkeit zur Verbesserung bei der IT-Unterstützung im Hilfeverfahren.
		E14.2	Die Begutachtung und Graduierung von nicht versicherten Personen sollten künftig städtische Pflegefachkräfte übernehmen. Sie verfügen über die notwendige Expertise bei der Beurteilung der Selbständigkeit im Alltag.
		E14.3	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen.
F15	Die städtische Pflege- und Wohnberatung ist in Düsseldorf gut etabliert.	E15	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen. Sie sollte statistisch dokumentierte Erfolge nachhalten und die Entwicklungen kennzahlenmäßig im Haushalt ausweisen.
F16	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.	E16	Die Stadt Düsseldorf sollte die Pflegelandschaft weiter so intensiv beobachten und ihre Bemühungen fortführen, ein (zu) geringes Angebot an Heimplätzen in geeigneter Form zu kompensieren.
F17	Die Stadt Düsseldorf fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Düsseldorf hat die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 positiv erwähnt.	E17	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung und der wohnortnahen Beratung fortsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Controlling-Instrumente in Düsseldorf sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Düsseldorf verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.		
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Düsseldorf vergleichsweise gering. Zwar sind die Kosten des Einzelfalles hoch, aber die Anzahl der Fälle niedrig.	E3	Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.
F4	Die örtlichen Regelungen des Sozialamtes ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Düsseldorf eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch teilweise manuell zusammengetragen werden. Hier kann sich die Stadt besser aufstellen.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Reinvestitionen differenziert zu den Gesamtinvestitionen erfassen. So erhält sie eine bessere Datenlage zur internen Steuerung.
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.		
F3	Die Kostenrechnung der Stadt Düsseldorf ist nicht mit der Straßendatenbank abgestimmt. Somit liegen keine vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen vor.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 66/1.2 weiterentwickeln. Die Kosten sollte sie den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.
F4	Die Stadt Düsseldorf hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet.		
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Düsseldorf bietet Verbesserungsmöglichkeiten. Mit dem geplanten Aufbau einer Datenbank wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Düsseldorf den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F7	Durch den Aufbau einer Datenbank besteht die Möglichkeit, die unterschiedlichen Vorgehensweisen zu vereinheitlichen und so die Verfahrensweise zu vereinfachen.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Kontrolleure der Stadt Düsseldorf haben keine Kenntnis zu Gewährleistungsfristen. Insoweit entsteht der Stadt Düsseldorf ein finanzieller Schaden, wenn Reparaturen zu Schäden an Aufbrüchen nicht im Rahmen der Gewährleistung erfolgen.	E8	Die Stadt Düsseldorf sollte umgehend den Straßenkontrolleuren einen Zugang zu den Aufbrüchen ermöglichen. Nur so können diese erkennen, in welchen Fällen eine Gewährleistungsfrist läuft und die Fachabteilung entsprechend informieren. Beim Aufbau der Datenbank sollte eine digitale Schnittstelle hierfür vorgesehen werden.
F9	Bei der Stadt Düsseldorf stehen die Fachabteilung (Abt. 66/3.2) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Sie Straßendatenbank dient nicht nur als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, sondern gilt auch als führendes System, aus dem die Daten für die Anlagenbuchhaltung generiert werden. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.	E9	Die Stadt Düsseldorf sollte eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.
F10	Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Düsseldorf eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung. In Verbindung mit der überregionalen Bedeutung der Stadt Düsseldorf führt dies zu einer hohen Belastung der Straßen.		
F11	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen rückläufig.		
F12	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem sehr guten Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht.		
F13	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Düsseldorf bilden im interkommunalen Vergleich einen geringen Wert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	E13	Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Düsseldorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F14	Die Stadt Düsseldorf bildet im interkommunalen Vergleich die höchste Reinvestitionsquote ab.		
Friedhofswesen			
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Garten-, Friedhofs- und Forstamt. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Düsseldorf hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.		
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.		
F4	Mit der digitalen Akte ist die Friedhofsverwaltung bereits weitestgehend digitalisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Arbeitsprozesse aus. Mit der geplanten Onlinebuchung von Terminen wird dieser Bereich weiter verbessert.		
F5	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Düsseldorf auch diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F6	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen.		
F7	Die Stadt Düsseldorf erreicht im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad.		
F8	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Düsseldorf die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührekalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt.		
F9	Bei den Trauerhallen der Stadt Düsseldorf sind die Erlöse und Kosten nahezu ausgeglichen. Die kommunalen Trauerhallen werden sehr gut angenommen.		
F10	Bei der Stadt Düsseldorf ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter Flickenteppich ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F11	Die Stadt Düsseldorf betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsperspektiven dargestellt.		

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Düsseldorf im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Mit dem Aufbau eines Grünflächeninformationssystems wird die Datenlage verbessert.		
Bauaufsicht			
		E1.1	Düsseldorf sollte künftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen vollständig erfassen.
		E1.2	Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend optimiert werden. Auch die Frist, bis wann die Fachämter Stellungnahmen abgeben, kann verkürzt werden.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf muss die gesetzlich normierte Regelung des § 71 Abs. 2 Satz 2+3 BauO NRW 2018 berücksichtigen.
F2	In Düsseldorf ist die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht immer gegeben.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte die gesetzlich normierte Regelung des § 68 Abs. 8 und § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 einhalten.
F3	Die Stadt Düsseldorf weist 2018 überdurchschnittlich viele Anträge zurück. Dieses gilt gleichermaßen für die zurückgenommenen Bauanträge. .	E3.1	Die Stadt Düsseldorf 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
		E3.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die Vorgaben der BauO NRW 2018 konsequent anwenden und nicht fristgerecht vervollständigte Bauanträge als zurückgenommen werten .
F4	Die Stadt Düsseldorf hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte Anträge einscannen oder zumindest zusätzlich auch eingescannt annehmen.
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Düsseldorf ist klar strukturiert. Es bestehen eindeutige Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Gebührenberechnungen und Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.	E5	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch Fristsetzung für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden.
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen ist in Düsseldorf lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 285 Tagen fast den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.

Feststellung		Empfehlung	
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Düsseldorf innerhalb von 98 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Düsseldorf längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.		
F7	Die Stadt Düsseldorf erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Das gilt auch für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden.		
F8	Die Stadt Düsseldorf nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt werden.
F9.1	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Düsseldorf als Steuerungsgrundlage.		
F9.2	Bei den Bearbeitungszeiten für die vereinfachten und die normalen Baugenehmigungsverfahren ist die Einhaltung des Zielwertes bisher nicht gelungen. Die Quote von 70 Prozent von Baugenehmigungsverfahren, die innerhalb von drei Monaten entschieden werden, wurde 2017 und 2018 nicht erreicht.		
F10	Die Stadt Düsseldorf stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und zahlreiche Vorabinformationen auf ihrer Homepage zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Düsseldorf hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind dokumentiert.		
F12	Wann Bauzustandsbesichtigungen erfolgen, ist in Düsseldorf schriftlich geregelt. Die Anzahl der Rohbauabnahmen ist nicht bekannt.		

→ 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
Düsseldorf im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	26
Informationen zur Haushaltssituation	26
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	27
Ermächtigungsübertragungen	30
→ Kommunale Abgaben	34
Beiträge	34
Gebühren	34
Steuern	35
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	37

→ Managementübersicht

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

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die Haushaltsführung der Stadt Düsseldorf ist genehmigungsfrei. Die Jahresergebnisse hängen wesentlich vom Verlauf der konjunkturabhängigen Gewerbesteuererträge und Steuerbeteiligungen ab. Diese waren vor allem in den Jahren 2017 und 2018 hoch. 2016 hat ein Einbruch bei den Gewerbesteuern hingegen dazu geführt, dass Düsseldorf kurzfristig keine Ausgleichsrücklage mehr hatte. Seit der Umstellung auf das NKF musste die Stadt in allen übrigen Jahren ihre allgemeine Rücklage nicht zur Kompensation der Jahresergebnisse beanspruchen. Als abundante Kommune kann Düsseldorf die schwankenden Jahresergebnisse nicht durch Schlüsselzuweisungen kompensieren. Ebenso schwankend wie die Jahresergebnisse sind die Positionierungen der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner. Diese reichen im Zeitverlauf von der schlechteren Hälfte bis hin zum Maximum. Hier haben andere kreisfreie Städte in den vergangenen Jahren aufgeholt. Ein Grund hierfür ist u. a. die Konsolidierungshilfe, die die Teilnehmer des Stärkungspaktes erhalten.

Bis 2023 plant die Stadt auf Grundlage des Haushaltsplans 2019 sowie des Haushaltsplanentwurfs 2020 überwiegend positive Jahresergebnisse. Diese Planung unterliegt jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Zudem ist die Planung der Stadt für die Personalaufwendungen optimistisch und enthält zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt hat hier in der mittelfristigen Planung nur geringe Steigerungsraten angesetzt. Sollten die Erträge und Aufwendungen nicht in der geplanten Höhe realisiert werden, gefährden sie die geplanten Ergebnisse.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns sehr gut. Die Eigenkapitalquote 1 ist mit annähernd 67,26 Prozent doppelt so hoch, wie die zweithöchste Eigenkapitalquote 1 im interkommunalen Vergleich. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Stadt Düsseldorf weit entfernt.

Der Kernhaushalt und der Konzernverbund Düsseldorf haben interkommunal verglichen die geringsten Verbindlichkeiten und Schulden. Das liegt daran, dass die konsumtiven und investiven Kreditverbindlichkeiten gering sind. 2019 und 2020 will die Stadt Investitionskredite von der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf aufnehmen, die sie mit Hilfe ihrer positiven Selbstfinanzierungskraft planmäßig bereits zu einem Großteil bis 2023 tilgen kann. Die liquiden Mittel kann die Stadt rechnerisch über den Planungszeitraum erhalten.

Das Gebäudevermögen der Stadt Düsseldorf hat ein hohes Durchschnittsalter. Daher führt die Stadt viele wertverbessernde, investive Maßnahmen durch. Diese führen zu ebenfalls steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen, die den Haushalt belasten werden. Ein Risiko für die Haushaltswirtschaft sind bereits in der Beratung befindliche, aber noch nicht etatisierte Maßnahmen. Diese werden auch die Liquidität der Stadt belasten.

Haushaltssteuerung

Durch quartalsmäßige Controllingberichte und ein monatliches Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Stadt Düsseldorf unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind. Den Informationsgehalt könnte die Stadt noch aktualisieren, indem sie ihre Gesamtabschlüsse zeitnah aufstellt. Zum aktuellen Stand liegt der Entwurf des Gesamtabchlusses 2016 vor. Die weiteren Gesamtabschlüsse stehen aus.

Die Wirkungen der kommunalen Steuerung zeigen, dass die Ergebnisentwicklung in Düsseldorf wesentlich auf den Gewerbesteuererträgen und Steuerbeteiligungen basiert. Auf diese hat die Stadt nur geringe Einflussmöglichkeiten. Die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen reichen nicht aus, um allgemeine Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Sie enthalten zudem die zuvor beschriebenen Risiken. Die Stadt Düsseldorf sollte ihre Konsolidierungsbemühungen daher intensivieren. Dabei sollten die beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen die Jahresergebnisse entlasten.

Nicht ausgeschöpfte Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen überträgt die Stadt Düsseldorf in größerem Umfang in die Folgejahre, als die übrigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die investiven Auszahlungsermächtigungen konnte sie in der Vergangenheit etwa zur Hälfte in Anspruch nehmen.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Düsseldorf hat noch Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Sie sollte kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen einbeziehen. Dazu zählt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren. Zudem sollte sie Gebühren für den Winterdienst erheben.

Die Realsteuerhebesätze sind die geringsten aller kreisfreien Städte. Sie wurden von der Stadt zuletzt vor zehn Jahren erhöht.

→ 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. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung liegen die Werte aus dem Jahresabschluss 2018 von 17 kreisfreien Städten vor. Die Werte aus dem Jahresabschluss 2017 liegen von allen kreisfreien Städten vor. Daher stellt die gpaNRW neben dem interkommunalen Vergleich 2018 ergänzend den interkommunalen Vergleich 2017 dar.

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	aufgestellt	HPI/ JA/ GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI/ JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI/ JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	aufgestellt	noch offen	noch offen	HPI

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

** Die im Haushaltsentwurf 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Haushaltsführung der Stadt Düsseldorf ist genehmigungsfrei. Sie kann ausgeglichene Haushalte darstellen.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	X				X	X	X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X					
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage				X				

Bis auf das Jahr 2016 konnte die **Stadt Düsseldorf** in allen Jahren einen echten oder fiktiven Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erzielen. 2016 führten vor allem Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer zu einem hohen Defizit. Während die Vorauszahlungen der Gewerbesteuer plangemäß realisiert werden konnten, fielen die Abschlusszahlungen deutlich geringer als eingeplant aus. Seit 2017 gelingt Düsseldorf erneut ein echter Haushaltsausgleich. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	37.479	-136.738	-62.648	-128.504	246.899	11.032
Ausgleichsrücklage	301.048	164.310	101.662	0	246.899	257.931
Allgemeine Rücklage	7.663.741	7.646.623	7.627.818	7.598.279	7.595.386	7.598.620

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	474	1.345	51.884	-54.197	9.425
Ausgleichsrücklage	258.405	259.749	311.633	257.437	266.862
Allgemeine Rücklage	7.598.936	7.599.832	7.634.421	7.634.421	7.640.705

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Daher wurden die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

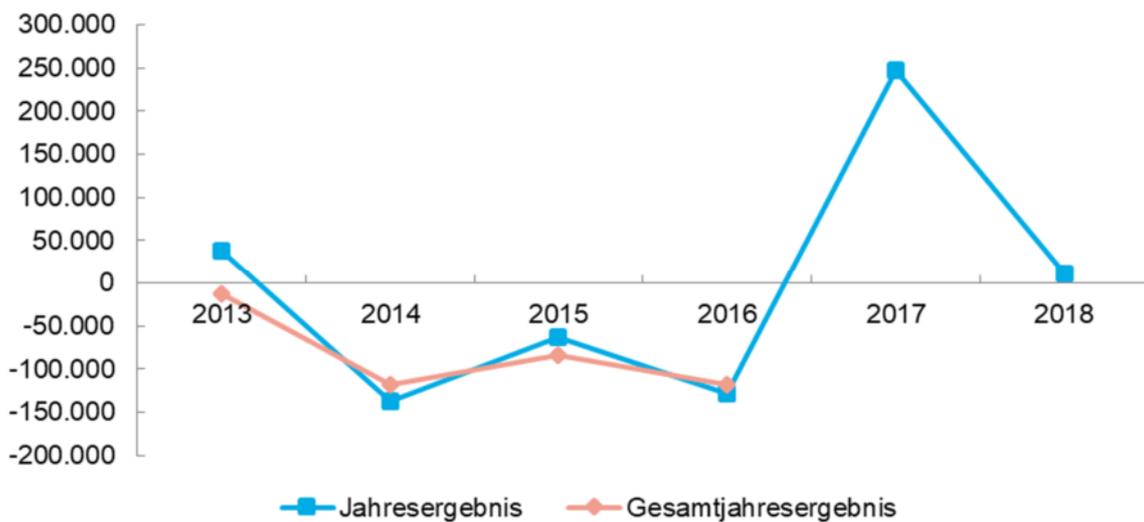
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Hohe Gewerbesteuererträge und Erstattungen aus den Steuerbeteiligten haben ab 2017 zu Überschüssen geführt. Einen echten Haushaltsausgleich erzielte die Stadt in der Mehrzahl der übrigen Jahre seit der Umstellung auf das NKF nicht.

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

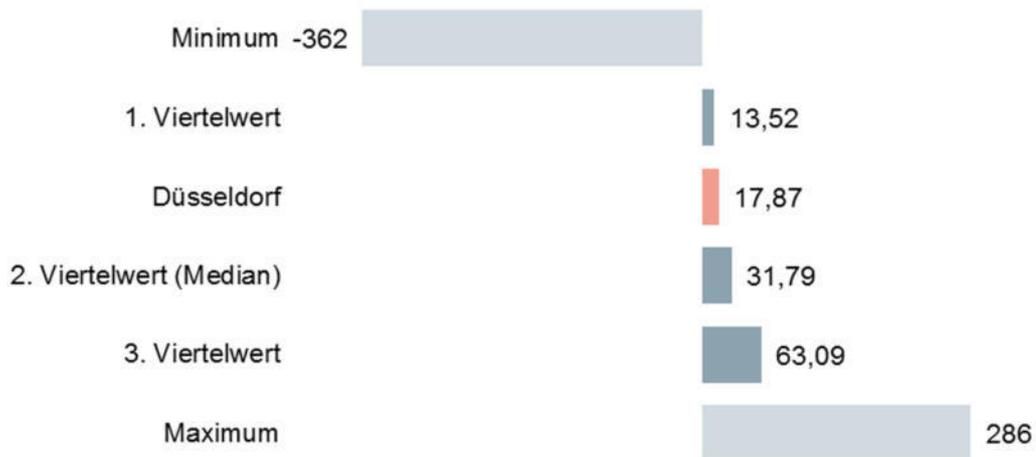


Das Gesamtjahresergebnis 2016 ist vorläufig. Es entspricht dem aufgestellten Entwurf.

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Düsseldorf** und des Konzerns Stadt Düsseldorf schwankten in den vergangenen Jahren. Maßgeblichen Einfluss hierauf hatte vor allem die Entwicklung der Gewerbesteuer sowie im Jahresabschluss 2017 des Kernhaushalts die Ausgliederung des Kanalvermögens an den Stadtentwässerungsbetrieb der Landeshauptstadt Düsseldorf (SEBD). Dieser hatte das Altanlagevermögen des Kanalnetzes bis dato gepachtet.

Die Stadt Düsseldorf ist abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen, mit deren Hilfe sie schwankende Jahresergebnisse kompensieren kann.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

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

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-138	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

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

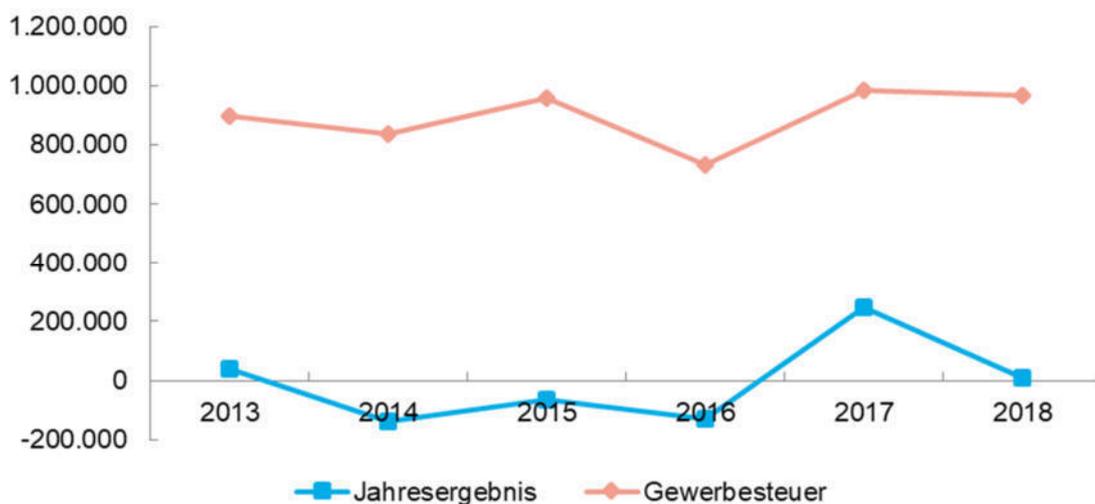
Ebenso schwankend wie die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf, sind die Positionierungen der Jahresergebnisse je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Bis einschließlich 2014 gehörte die Stadt Düsseldorf stets zur Hälfte der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. Zwei Mal konnte Düsseldorf sich hier im besten Viertel positionieren und einmal das Maximum erzielen.

Seitdem, 2017 ausgenommen, haben andere kreisfreie Städte, auch durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen, aufgeholt und erzielen bessere Positionierungen im interkommunalen Vergleich. Das gute Jahresergebnis 2017 profitiert wesentlich von der Ausgliederung des Kanalvermögens. Aber auch ohne die Ausgliederung wäre das Jahresergebnis der Stadt Düsseldorf gut gewesen. Je Einwohner hätte es 78,89 Euro betragen und zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert im interkommunalen Vergleich inklusive der Konsolidierungshilfen gelegen.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst.

Jahresergebnisse und Gewerbesteuer in Tausend Euro



Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde die aktuelle Hochkonjunkturphase enden, würde dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation 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. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Das von der gpaNRW berechnete strukturelle Ergebnis 2018 beträgt – 96,9 Mio. Euro und ist schlechter, als das von der Stadt Düsseldorf ausgewiesene Jahresergebnis 2018. Das liegt daran, dass die Stadt Düsseldorf 2018 hohe Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem Finanzausgleich erhalten hat, für die bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses Mittelwerte aus den vergangenen, ertragsschwächeren Jahren angesetzt werden. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer der Jahre 2014 bis 2018 rd. 71 Mio. Euro und der Anteil an der Einkommenssteuer rd. 33 Mio. Euro niedriger, als die Erträge, die Düsseldorf 2018 tatsächlich erhalten hat.

Aus Sicht der Stadt Düsseldorf gibt die arithmetische Modellrechnung der gpaNRW mit ihrem strukturellen Ergebnis nicht die tatsächliche Haushaltssituation wieder. So führt sie richtigerweise an, dass es sich hierbei um eine statische Betrachtung handelt, die ein stetiges Wirtschaftswachstum nicht ausreichend berücksichtigt. Von diesem profitieren u. a. die Gewerbesteuererträge der Stadt. Daneben werden vergangene Jahresergebnisse wertmäßig gemittelt und in die Zukunft projiziert, ohne eine Angleichung an veränderte und insoweit aktuelle Verhältnisse vorzunehmen. Weiterhin sei zu beachten, dass die Stadt Düsseldorf keine Schlüsselzuweisungen erhält, mit denen sie Gewerbesteuerausfälle kompensieren könnte. Sie gleicht diese aus eigener Kraft aus. Die fehlenden Schlüsselzuweisungen wirken sich ebenfalls verschlechternd auf das berechnete strukturelle Ergebnis aus. Auch sei aufgrund der Diversität der Kernhaushalte das strukturelle Ergebnis nicht vergleichbar. Das sieht die gpaNRW ebenso und verzichtet daher an dieser Stelle auf einen interkommunalen Vergleich.

Letztlich bleibt die weitere konjunkturelle Entwicklung abzuwarten.

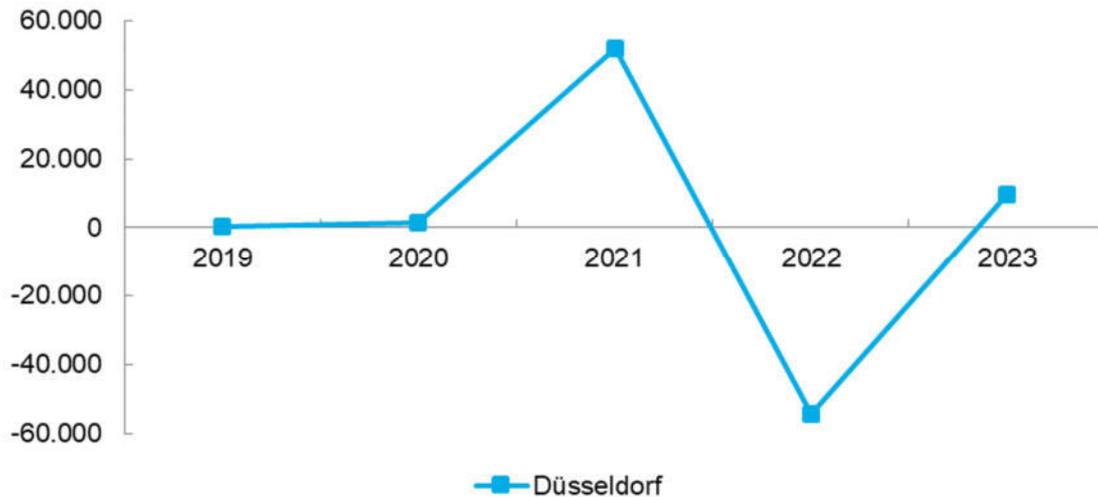
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 9,4 Mio. Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Planung ist an dieser Stelle optimistisch.

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

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Düsseldorf** plant nach dem Haushaltsplanentwurf 2020 für 2023 einen Überschuss von 9,4 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2018*	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	966.984 (896.009)	1.033.323	66.339 (137.314)	1,3 (2,9)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	370.078 (337.044)	470.969	100.891 (133.925)	4,9 (6,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	119.417 (94.141)	119.470	53 (25)	0,0 (4,9)
Allgemeine Umlagen vom Land	60.252 (43.754)	0	-60.252 (-43.754)	-100,0
Sonstige ordentliche Erträge	220.519	193.716	-26.803	-2,6
Finanzerträge	41.622	37.254	-4.368	-2,2
Übrige Erträge	976.397	1.208.226	231.830	4,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	633.928	644.570	10.642	0,3
Versorgungsaufwendungen	63.120	60.926	-2.195	-0,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	541.088	581.289	40.201	1,4
Landschaftsumlage	199.806	276.504	76.698	6,7

	2018*	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen)	776.962	896.172	119.210	2,9
Gewerbesteuerumlage	76.287 (68.499)	80.871	4.584 (12.372)	1,2 (3,4)
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	72.582 (66.017)	0	-72.582 (-66.017)	-100,0
Sonstige ordentliche Aufwendungen	338.898	320.516	-18.381	-1,1
Übrige Aufwendungen	542.406	513.201	-10.824	-1,1

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

**Plandaten entsprechend des Haushaltsplanentwurfs 2020.

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.

Die **Gewerbsteuer** ist die wichtigste Ertragsgröße der Stadt Düsseldorf. Sie hat 2018 einen Anteil von rund einem Drittel (33,3 Prozent) an den gesamten Erträgen. In den Jahren 2010 bis 2018 unterlag sie Schwankungen von bis zu 250,2 Millionen Euro. Aufgrund der Anfälligkeit für Schwankungen eignet sich als Berechnungsbasis für künftige Steigerung ein Durchschnittswert der letzten Jahre. Dieser beträgt in Düsseldorf für die Jahre 2014 bis 2018 rd. 896 Mio. Euro. Für den Haushaltsplan 2019 hat die Stadt Düsseldorf auf das voraussichtliche Rechnungsergebnis 2018 als Basis zurückgegriffen. Dieses lag zum Zeitpunkt der Planung bei 905 Mio. Euro und damit unwesentlich über dem berechneten Durchschnittswert. Ausgehend von dieser Basis hat sie für das Jahr 2019 eine Steigerung i. H. v. 4,3 Prozent entsprechend der Frühjahrssteuerschätzung 2018 des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ geplant. Den Planwert hat die Stadt Düsseldorf im Haushaltsplanentwurf 2020 für das Jahr 2020 ohne zusätzliche Steigerung fortgeschrieben. Auf Basis des Haushaltplanes 2019 hat die Stadt auch für die Jahre 2021 und 2022 keine Steigerungen berücksichtigt. Sie hat damit ihrer gedämpften Erwartungshaltung zur möglichen wirtschaftlichen Entwicklung Ausdruck verliehen und vorsichtig agiert. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2020 hat die Stadt ihr Vorgehen geändert. Sie plant nun für die mittelfristige Planung 2021 bis 2023 Steigerungen ein. Diese sind geringer als die Steigerungsraten der Frühjahrssteuerschätzung 2019 und auch geringer als die Orientierungsdaten des Landes². Dennoch können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen dazu führen, dass

² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19

die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Auch unerwartete Erstattungen können das Ergebnis belasten. Daher beinhaltet die Planung der Gewerbesteuer stets ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, welches in Hinblick auf die Höhe der Gewerbesteuern eine große Bedeutung für die Stadt Düsseldorf hat.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2018 einen Anteil von 16,9 Prozent an den gesamten Erträgen. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Herbststeuerschätzung 2018 des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ für die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Frühjahrssteuerschätzung 2018 für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer zugrunde. Bei der Ansatzbildung 2021 berücksichtigt sie ergänzend für beide Positionen einen Verlust aufgrund der Neufestsetzung der Verteilungsschlüssel von drei Prozent. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Die Stadt Düsseldorf hat für die Jahre 2014 bis 2018 durchschnittlich 43,7 Mio. Euro aus der **Abrechnung der Einheitslastenbeteiligung** erstattet bekommen. Die Abrechnung erfolgt letztmalig für das Jahr 2019 im Jahr 2021. Diesem Umstand trägt die Stadt Rechnung, indem sie ab 2022 keine Erstattungserträge mehr einplant. Dadurch fehlen ihr gegenüber 2021 Erträge i. H. v. 69,7 Mio. Euro, die sie 2022 nicht vollständig kompensieren kann.

Die gegenüber 2018 verminderte Ertragserwartung bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** resultiert zum Teil aus verminderten Erträgen aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden. Gegenüber 2018 sinken die Erträge um 5,2 Mio. Euro (10,5 Prozent) auf 50,0 Mio. Euro, die die Stadt konstant für alle Planjahre fortschreibt. Damit überschreitet sie die ursprüngliche Planung des Haushaltsplanes 2019. Dieser sah bis 2022 Erträge von 21,5 Mio. Euro jährlich vor. Durchschnittlich konnte Düsseldorf in den Jahren 2014 bis 2018 Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden i. H. v. 42,5 Mio. Euro jährlich realisieren. Die Erträge variierten dabei von 12,0 bis 88,2 Mio. Euro. Bei der Planung greift die Stadt auf hiesige Erfahrungswerte zurück und berücksichtigt die zurückliegenden Jahresergebnisse. Daneben fließen ebenfalls die prognostizierte Marktsituation sowie das geschätzte Potenzial der Grundstücke in die Planwerte ein. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die Erträge nicht in der Höhe realisiert werden.

Die Stadt Düsseldorf berücksichtigt im Haushaltsplanentwurf deutlich höhere **Finanzerträge** als im Haushaltplan 2019. Das liegt an der Planung der Erträge aus den Gewinnausschüttungen ihrer verbundenen Unternehmen. Der Haushaltsplan 2019 war an dieser Stelle risikobewusst. Obwohl die Stadt seit 2015 Gewinnausschüttungen i. H. v. durchschnittlich 20,2 Mio. Euro realisieren konnte, berücksichtige sie im Haushaltsplan 2019 für alle Planjahre Gewinnausschüttungen i. H. v. nur 10,8 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2020 hat sie die Haushaltsansätze erhöht. Sie plant jährlich schwankende Erträge aus Gewinnausschüttungen von durchschnittlich 25,1 Mio. Euro (Spannweite 10,1 Mio. Euro bis 54,8 Mio. Euro). Die Ausschüttungen sollen die Gesellschaft zukünftig in der Höhe eines festen Anteils vom Jahresergebnis leisten, sofern dieses positiv ist. Hohe Ausschüttungen erwartet die Stadt Düsseldorf vor allem von der Industerrains Düsseldorf-Reisholz AG und der Messe Düsseldorf GmbH. Als Grundlage für die Planung der Ausschüttungen der Gesellschaften dienen deren Wirtschaftspläne. Die höchsten Erträge aus Gewinnausschüttungen plant Düsseldorf mit 54,8 Mio. Euro für das Jahr 2021. Sie tragen wesentlich zu dem geplanten Überschuss des Jahres bei. Wie schnell sich Risiken in diesem Bereich verwirklichen können, zeigt ein Abgleich des Ansatzes und Ergebnisses 2018.

Hier hatte die Stadt Düsseldorf Gewinnausschüttungen i. H. v. 41,1 Mio. Euro geplant und i. H. v. 27,3 Mio. Euro realisiert. Es besteht daher ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die geplanten Gewinnausschüttungen nicht realisiert werden können.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** und **übrigen Aufwendungen**.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transferaufwendungen die größte Aufwandposition. Sie haben 2018 einen Anteil von rd. einem Fünftel (22,2 Prozent) an den gesamten Aufwendungen. Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 10,6 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 0,3 Prozent. Im Ansatz des Jahres 2019 berücksichtigt die Stadt Düsseldorf die Auswirkungen des Stellenplans und die Auswirkungen des Tarifiergebnisses des öffentlichen Dienstes für die Jahre 2018 bis 2020. Die Auswirkungen der Besoldungserhöhung für die Beamten, die durch gesetzliche Regelung rückwirkend zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist, enthält der Ansatz hingegen nicht. Diese greift erst der Haushaltsansatz 2020 auf. Ab 2022 setzt die Stadt Düsseldorf für den budgetierten Bereich die einprozentige Steigerungsrate der Orientierungsdaten an. Diese ist ein Zielwert, der nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar ist. Die Kompensationsvorgabe für das Personalkostenbudget rechtfertigt die geringe Steigerung nicht. Allein in den Jahren 2014 bis 2018 betrug die durchschnittliche Steigerung der Personalaufwendungen 3,9 Prozent. Berücksichtigt man für die Personalaufwendungen der Stadt Düsseldorf für die Jahre 2021 bis 2023 eine alternative jährliche Steigerung von 2,0 Prozent, ergibt dies eine Differenz von rd. 30,5 Mio. Euro. Ein Haushaltsausgleich wäre unter dieser Annahme nicht möglich. Es besteht mithin an dieser Stelle ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Düsseldorf bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 1,4 Prozent. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit der Kämmerei. Preissteigerungen sollen möglichst aufgefangen werden. In den Jahren 2014 bis 2018 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rd. 25,1 Mio. Euro unterschritten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht.

Die **Landschaftsumlage** plant die Stadt Düsseldorf auf Grundlage der umlagerelevanten Steuerkraft der Referenzperiode (01.07.2018 bis 30.06.2019) sowie der geplanten Entwicklung der eigenen Steuerkraft. Dabei berücksichtigt sie für den gesamten Planungszeitraum ab 2020 einen Umlagesatz von 15,9 Prozent. Dies entspricht der Planung des Landschaftsverbandes Rheinland. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass Düsseldorf aufgrund von höheren Umlagegrundlagen eine höhere Landschaftsumlage zu zahlen hat. Hier bleibt hier die tatsächliche Entwicklung abzuwarten.

Die eingeplante **Gewerbesteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen.

Die **Transferaufwendungen** sind 2018 mit einem Anteil von 39,4 Prozent die größte Aufwandsposition im Haushalt. Neben den vorgenannten Steuerbeteiligungen und der Landschaftsumlage, entfallen jeweils ein Drittel dieser Aufwendungen auf Zuweisungen und Zuschüsse sowie Sozialtransferaufwendungen. Bei den Sozialtransferaufwendungen berücksichtigt die Stadt

Düsseldorf bis 2023 eine durchschnittliche Steigerung von 2,0 Prozent. Diese Steigerung entspricht der Prognose der Orientierungsdaten des Landes. Sie liegt über der tatsächlichen Steigerung der Sozialaufwendungen in Düsseldorf in den Jahren 2014 bis 2018. Diese lag bei durchschnittlich 1,1 Prozent. Bei den Zuwendungen und Zuschüssen erwartet die Stadt ein deutliches Plus von 4,6 Prozent jährlich. Dieses resultiert im Wesentlichen aus den Zuwendungen für das Produkt 3636501 Tageseinrichtungen. Dieses ist dem weiteren Ausbau der KiTa-Plätze geschuldet. Gegenüber 2018 erhöht sich der Ansatz hier um 103,9 Mio. Euro (56,2 Prozent). Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht.

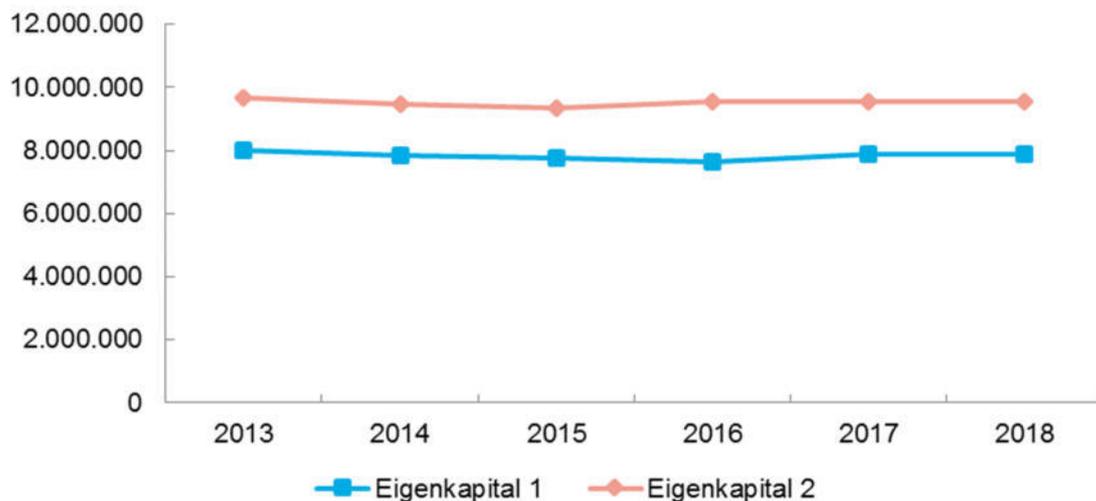
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf sehr gut und deutlich besser, als die der übrigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.

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.

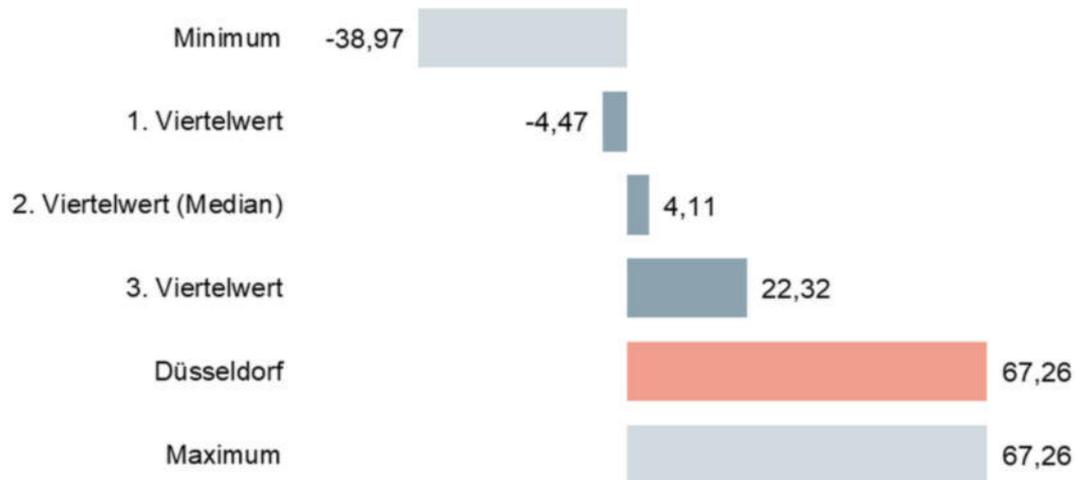
Eigenkapital in Tausend Euro



In der Summe haben die Jahresergebnisse das Eigenkapital der **Stadt Düsseldorf** von der Eröffnungsbilanz bis 2018 um 339 Mio. Euro (4,1 Prozent) reduziert. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2023 überwiegend positive Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um 8,9 Mio. Euro (0,1 Prozent) erhöhen, sind allerdings risikobehaftet.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist hoch. Die Eigenkapitalquote 1 ist 2018 mit 67,26 Prozent annähernd doppelt so hoch, wie die zweithöchste Quote im interkommunalen Vergleich. Diese beträgt 34,94 Prozent.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017

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

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015*

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

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

Die Eigenkapitalquote 2 liegt 2018 bei 81,22 Prozent und die Gesamteigenkapitalquote 2 bei 71,38 Prozent. Sie bilden im interkommunalen Vergleich ebenfalls das Maximum.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat auf Konzernebene und Ebene des Kernhaushalts die geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Ihre investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten sind gering. Zur Finanzierung ihrer Investitionen will die die Stadt 2019 und 2020 auf Investitionskredite von der Holding der Landeshauptstadt zurückgreifen. Diese kann sie mit Hilfe ihrer positiven Selbstfinanzierungskraft planmäßig bis 2023 zum großen Teil tilgen. Ihre liquiden Mittel kann Düsseldorf voraussichtlich über den gesamten Planungszeitraum erhalten.

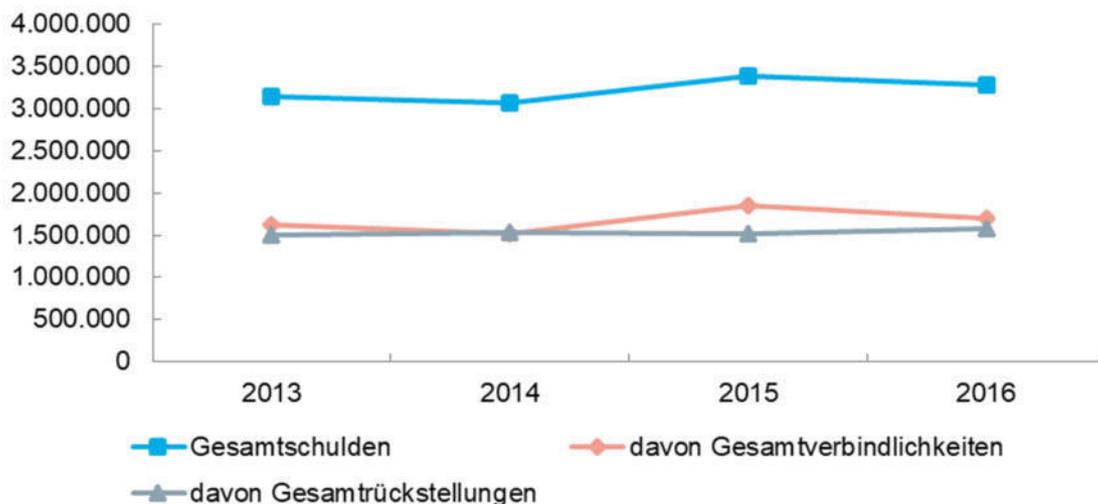
→ Feststellung

Düsseldorf führt in den kommenden Jahren viele wertverbessernde, investive Maßnahmen durch. Diese führen ebenfalls zu steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen, die künftige Jahresergebnisse belasten. Ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Düsseldorf sind bereits in der Beratung befindliche, aber noch nicht etatisierte Maßnahmen, die ebenfalls die Jahresergebnisse und Liquidität belasten werden.

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

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

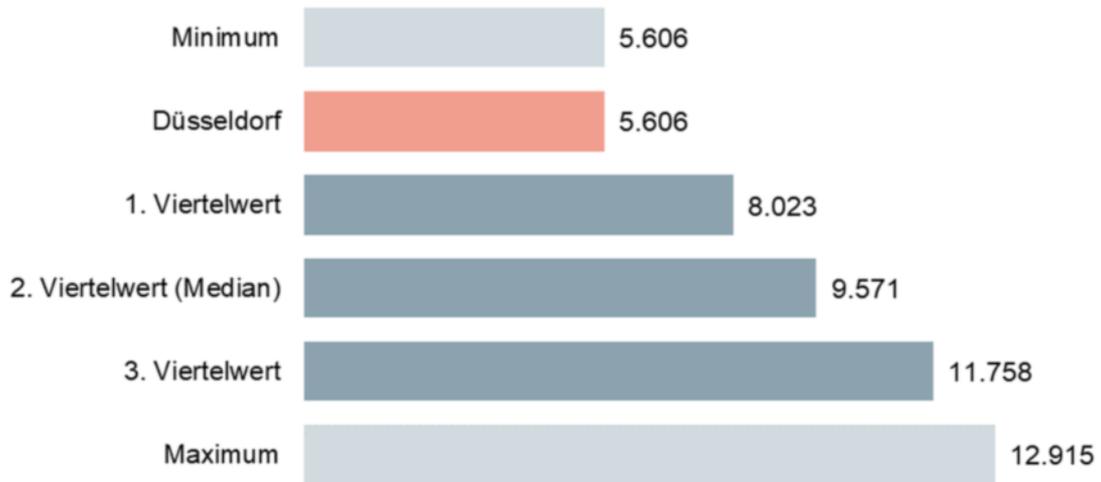
Gesamtschulden in Tausend Euro



Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten 2016 sind vorläufig. Sie entsprechen dem aufgestellten Entwurf des Gesamtabchlusses 2016.

Verbindlichkeiten

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015³



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

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro 2017

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.876	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro 2018

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

³ Für die Folgejahre liegen nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

Die Gesamtschulden des Konzerns Düsseldorf sind annähernd doppelt so hoch, wie die Schulden des Kernhaushalts der **Stadt Düsseldorf**. Dennoch sind sowohl die Gesamtschulden, als auch die Schulden des Kernhaushalts gering. Sie bilden jeweils das Minimum im interkommunalen Vergleich.

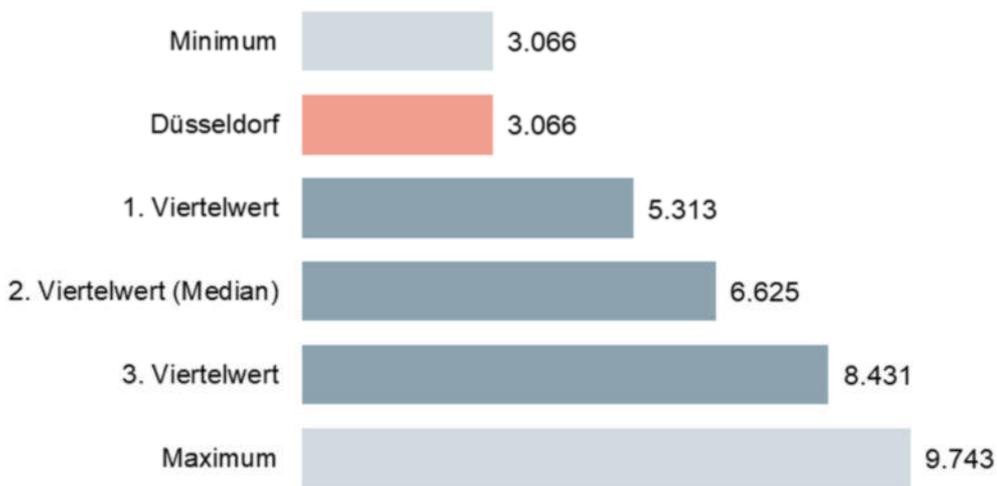
Die Gesamtschulden unterteilten sich 2016 etwa hälftig auf die Gesamtverbindlichkeiten (52 Prozent) und Gesamtrückstellungen (48 Prozent).

Die Gesamtverbindlichkeiten setzten sich vor allem aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Düsseldorf (16,6 Prozent), des Stadtentwässerungsbetriebs des Landeshauptstadt Düsseldorf (13,2 Prozent), der Rheinbahn AG (28,2 Prozent), der Messe Düsseldorf GmbH (9,8 Prozent) sowie der Industrieterrains Düsseldorf-Reisholz AG (10,8 Prozent) zusammen.

Rund 81 Prozent aller Rückstellungen des Gesamtabschlusses waren Pensionsrückstellungen. Diese wurden vor allem im Kernhaushalt der Stadt Düsseldorf (97 Prozent) bilanziert.

Verbindlichkeiten

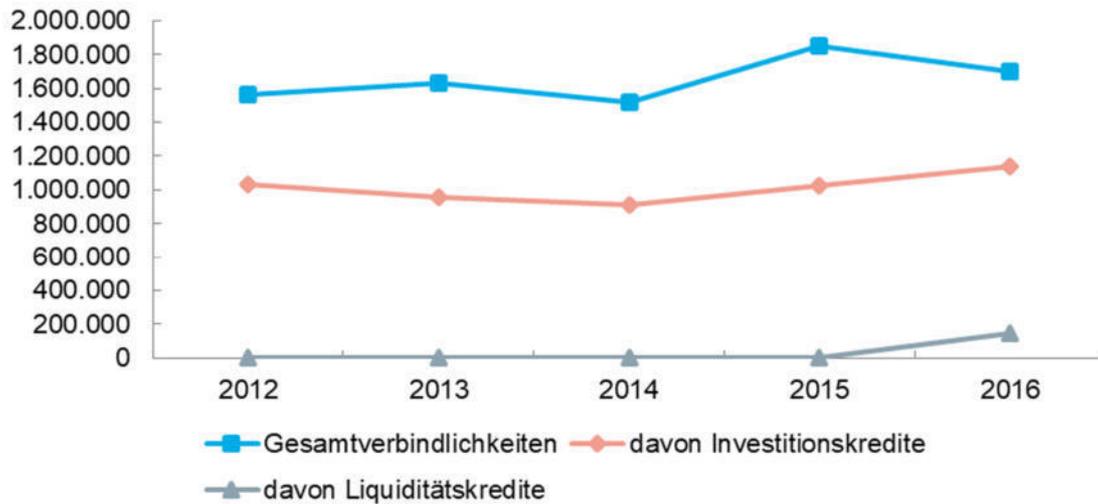
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro



Während die Liquiditätskredite 2016 nur einen Anteil von 9 Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten hatten, stellten die Investitionskredite rd. zwei Drittel der Gesamtverbindlichkeiten. Von diesen entfielen wiederum mehr als die Hälfte auf den Stadtentwässerungsbetrieb der Landeshauptstadt Düsseldorf (19,2 Prozent) und die Rheinbahn AG (38,5 Prozent). Am Einwohner gemessen waren die Investitionskredite dennoch gering. Interkommunal verglichen hatte der Konzernverbund Düsseldorf 2015 die geringsten Investitionskredite je Einwohner.

Dadurch, dass die Stadt Düsseldorf das Altanlagevermögen des Kanalnetzes 2017 an den SEBD ausgegliedert hat, wird sich das konzerninterne Verhältnis der Verbindlichkeiten ab diesem Jahr ändern. Der Gesamtabschluss 2017 wurde noch nicht erstellt. Daher sind keine Aussagen zu den Gesamtverbindlichkeiten ab diesem Jahr möglich. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts verringerten sich durch die Kanalnetzübertragung und den Abbau von Liquiditätskrediten von 2016 auf 2017 um 66 Prozent (0,6 Mio. Euro). Sie lagen damit erstmals seit 2012 unter 1.000 Euro je Einwohner.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

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

Der Vergleich enthält Werte von 17 Kommunen.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-41.557	47.570	121.702	18.668	63.548
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-238.542	124.490	-38.287	17.245	43.852
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-280.099	-76.921	83.415	35.913	107.399
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	210.299	76.921	-83.415	-35.913	-107.399
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-69.800	0	0	0	0

Die Daten 2019 entstammen dem Haushaltplan 2019, die Daten ab 2020 dem Haushaltsplanentwurf 2020

Die Stadt Düsseldorf plant für das Jahr 2019 eine negative Selbstfinanzierungskraft. Sie muss in diesem Jahr Erstattungen von Wohngeldleistungen in Höhe von ca. 50 Mio. Euro leisten, die sich durch die geplante Inanspruchnahme von zuvor gebildeten Rückstellungen ausschließlich auf die Finanzplanung auswirken. In den übrigen Jahren plant die Stadt ihre laufenden Auszahlungen plangemäß durch ihre laufenden Einzahlungen decken zu können. Den Überschuss könnte sie für die Finanzierung ihrer investiven Maßnahmen und Kredittilgungen nutzen. Dazu dürfen sich die im Kapitel Plandaten beschriebenen Risiken nicht realisieren. Diese würden auch die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit schmälern.

Zur Finanzierung der Fehlbeträge aus Investitionstätigkeit plant die Stadt 2019 und 2020 investive Darlehen von der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf i. H. v. insgesamt 270,7 Mio. Euro aufzunehmen.⁴ Einen Großteil dieser Kredite (217,4 Mio. Euro) soll bereits in den Jahren 2021 bis 2023 an die Holding zurückgezahlt werden.

Daneben will sie für die Sanierung, Modernisierung und den Ausbau der baulichen und digitalen Schulinfrastruktur Förderkredite i. H. v. 16,2 Mio. Euro aus dem Programm „Gute Schule 2020“ nutzen. Die Tilgungs- und Zinsaufwendungen hierfür trägt das Land Nordrhein-Westfalen.

Insgesamt sieht die Finanzplanung der Stadt Düsseldorf für die Jahre 2020 bis 2023 ein Bruttoinvestitionsvolumen von 781,0 Mio. Euro vor (inkl. 2019: 1.189,6 Mio. Euro) Der Hauptteil fällt dabei für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie Baumaßnahmen an (2020: 74,6 Prozent). 63 Prozent (495,9 Mio. Euro) der Maßnahmen sind Fortsetzungsmaßnahmen, für die entweder Ausführungs- und Finanzierungsbeschlüsse vorliegen, oder bereits Mittel in Anspruch genommen wurden. Nur fünf Prozent (38,5 Mio. Euro) der Maßnahmen sind neu.

Entsprechend dem Stand der liquiden Mittel zum 31. Dezember 2018 sollte der Anfangsbestand an Finanzmitteln für das Jahr 2019 bei 201,6 Mio. Euro liegen. Ausgehend von diesem Wert hat

⁴ Nach aktuellem Stand verschieben sich die Maßnahmen. Daher wird die Stadt Düsseldorf die investiven Mittel von der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf nicht 2019, sondern später aufnehmen.

die Stadt Düsseldorf 2023 noch liquide Mittel. Sie braucht keine über die geplanten Darlehen hinausgehenden investiven Kredite oder Liquiditätskredite aufnehmen.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Städte, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Stadt, die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Die Aussage trifft auf Düsseldorf nicht zu. Interkommunal verglichen hat der Kernhaushalt der Stadt Düsseldorf die geringsten Verbindlichkeiten und das höchste Sachanlagevermögen je Einwohner. Sie konnte die Investitionen aus eigenen Mittel finanzieren. Mit einem hohen Anlagevermögen gehen ebenfalls hohe Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen einher.

Sowohl das Gebäudevermögen, als auch das Infrastrukturvermögen bilden je Einwohner das Maximum im interkommunalen Vergleich. Besonders auffällig ist der Vermögenswert für Brücken und Tunnel je Einwohner. Dieser ist annähernd sieben Mal so hoch wie der zweithöchste Wert im interkommunalen Vergleich und 36 Mal so hoch wie der Median.

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Kindergärten und Jugendfreizeithäuser	60	20,9	65,2
Schulgebäude massiv	80	19,9	75,1
Feuerwehrgerätehäuser und Rettungswachen massiv	60	23,8	60,3
Turnhallen massiv	60	19,0	68,3
Verwaltungsgebäude massiv	60	14,7	75,5
Straßen	50	26,0	48,0

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäuden sind hoch. Rein rechnerisch haben diese bereits mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf hohe Reinvestitionsbedarfe hin.

Eine Vielzahl von Investitionsmaßnahmen hat die Stadt Düsseldorf in den vergangenen Jahren bereits durchgeführt oder begonnen. Weitere Investitionsmaßnahmen stehen noch an.

Das Sachanlagevermögen der Schulgebäude hat sich ausgehend von der Eröffnungsbilanz um 42,5 Mio. Euro (5,6 Prozent) erhöht. Den stärksten Anstieg verzeichnete die Bilanzposition 2018. Hier kaufte die Stadt das Berufskolleg Albrecht Dürer i. H. v. 65,6 Mio. Euro und aktivierte den Erweiterungsbau des Berufskollegs an der Redinghovenstraße i. H. v. 15,0 Mio. Euro. Für Hochbaumaßnahmen an und den Kauf von Schulen sieht der Haushaltsplanentwurf Mittel für das Jahr 2020 i. H. v. 130,8 Mio. Euro vor.

Auch das Vermögen der Kinder- und Jugendeinrichtungen hat ausgehend von der Eröffnungsbilanz um 15,2 Mio. Euro (20,0 Prozent) zugenommen. Dazu beigetragen haben 2013 und 2014 vor allem die Aktivierung der Kita und des Jugendfreizeithauses an der Marc-Chagall-Str. i. H. v. insgesamt 4,3 Mio. Euro. 2018 wurden weiterhin das Jugendfreizeithaus Heerdter Landstr. sowie der Aktiv- und Stadteiltreff Wersten mit einem Wert von insgesamt 5,7 Mio. Euro aktiviert. Geplant ist, 2020 Baumaßnahmen an Kindertageseinrichtungen i. H. v. 6,3 Mio. Euro durchzuführen.

Der Bestand der Wohngebäude hat sich seit der Eröffnungsbilanz um 391,6 Mio. Euro (18,2 Prozent) reduziert. 2016 wurde der vom BgA Wohnungsverpachtung bewirtschaftete Gebäudebestand in die neu gegründete SWD Städtische Wohnungsbau-GmbH & Co. KG ausgegliedert. Der erneute Wertezuwachs von 20,9 Mio. Euro (31,6 Prozent) ab 2017 steht in Zusammenhang mit der Aktivierung von Asylunterkünften.

Bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden konnte die Stadt Düsseldorf den abschreibungsbedingten Werteverzehr nicht kompensieren. Hierzu zählen Verwaltungsgebäude, Feuer- und Rettungswachen sowie Einrichtungen, die den Zwecken Bildung, Kultur, Gesundheit, Soziales, Sport, Erholung und Freizeit dienen. Den Nachholbedarf hat die Stadt erkannt und sieht daher investive Maßnahmen für die Ertüchtigung der Kulturbauten und Sportstätten im Haushaltsplanentwurf vor. Beispielhaft zu nennen ist die Erweiterung, Wiederherstellung und Verbesserung der städtischen Bäder mit Mitteln i. H. v. 35,2 Mio. Euro bis 2023.

Annähernd die Hälfte des Infrastrukturvermögens (46,2 Prozent) entfällt in Düsseldorf auf Brücken und Tunnel. Neben den Rheinbrücken bilanziert die Stadt Düsseldorf hier sämtliche Straßen- und Fußgängerbrücken sowie Straßen- und Stadtbahntunnel. Das Vermögen hat sich für diese ausgehend von der Eröffnungsbilanz um 561,0 Mio. Euro (46,9 Prozent) fast verdoppelt. Dazu beigetragen haben vor allem der Tunnelbau der Wehrhahnlinie und der Ausbau des Tunnels am Kö-Bogen. Für diese Maßnahmen sieht der Haushaltsplanentwurf 2020 weitere Mittel von insgesamt 7,3 Mio. Euro vor.

Weitere Ausführungen zum Straßenvermögen enthält der Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Die mit den Investitionsmaßnahmen verbundenen Folgekosten aus Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen werden sich auf künftige Jahresergebnisse auswirken. Gleichzeitig bedingen sie einen Liquiditätsabfluss (vgl. Kapitel Schulden). Das ist ein Risiko für den Haushalt

der Stadt Düsseldorf, das die Stadt bereits selbst erkannt hat. Es erhöht sich dadurch, dass weitere investive Maßnahmen in der Beratung sind, die noch nicht etatisiert wurden.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzung 2019 hat die Stadt hingegen nicht fristgemäß angezeigt. Gleiches gilt für die Entwürfe der Gesamtabschlüsse. Der Entwurf des Gesamtabschlusses 2017 fehlt bislang.

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger der Stadt Düsseldorf haben unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Quartalsberichte werden zudem die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses regelmäßig über die haushalts- und personalwirtschaftliche Lage 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 Gesamtabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

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

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

Der Rat der **Stadt Düsseldorf** hat den Jahresabschluss 2017 fristgerecht am 13. Dezember 2018 festgestellt. Es ist vorgesehen, auch den Jahresabschluss 2018 fristgemäß am 19. Dezember 2019 festzustellen.

Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung kann die Stadt nicht wahren. So hat sie ihre Haushaltssatzung 2019 der Bezirksregierung Düsseldorf verspätet am 14. Februar 2019 ange-

zeigt. Die Frist hierfür wäre der 31. Dezember 2018 gewesen. Düsseldorf begründet die verspätete Anzeige mit einer späten Beschlussfassung der Haushaltssatzung. Diesen wählt die Stadt bewusst spät, um in der Haushaltssatzung möglichst aktuelle Zahlen zu haben.

Wie auch andere Kommunen hält die Stadt Düsseldorf auch die Frist für das Auf- und Feststellen der Gesamtabchlüsse nicht. Diese sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Den Gesamtabchluss 2015 hat der Rat der Stadt Düsseldorf am 11. April 2019 festgestellt. Der Gesamtabchluss 2016 soll voraussichtlich am 28. November 2019 festgestellt werden.

Die Stadt Düsseldorf hat ein Finanzcontrolling implementiert. Das zentrale Finanzcontrolling der Stadt Düsseldorf erstellt drei Mal jährlich zum 31. März, 30. Juni und 30. September in Absprache mit den Fachbereichen gemeinsame Controllingberichte der Stadtkämmerin und des Personaldezernenten über die haushalts- und personalwirtschaftliche Lage der Stadt. Berichtsempfänger sind jeweils die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses.

Daneben erfolgt ein monatliches Berichtswesen mit gleichem Inhalt an die Verwaltungskonferenz.

Finanzseitig enthalten die Berichte Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnis- und Finanzrechnung zum Jahresende. Daneben thematisieren die Berichte den Stand der Investitionen, Schulden, der offenen Forderungen sowie über- und außerplanmäßiger Mittel zum Berichtsstichtag. Einzelne Produkte werden in den Berichten nicht detailliert betrachtet. Stattdessen werden die wesentlichen Entwicklungen bzw. Veränderungen auf Ebene des gesamten Haushalts mit deren monetären Auswirkungen benannt.

Der Berichtsteil zur personalwirtschaftlichen Lage stellt die voraussichtlichen Personalaufwendungen zu den verschiedenen Budgets dar. Er berichtet auch über die Realisation der Kompensationsvorgabe zu den Personalaufwendungen.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In Düsseldorf verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge und Steuerbeteiligungen die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Sie beobachtet den Verlauf dieser Erträge daher genau.

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

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

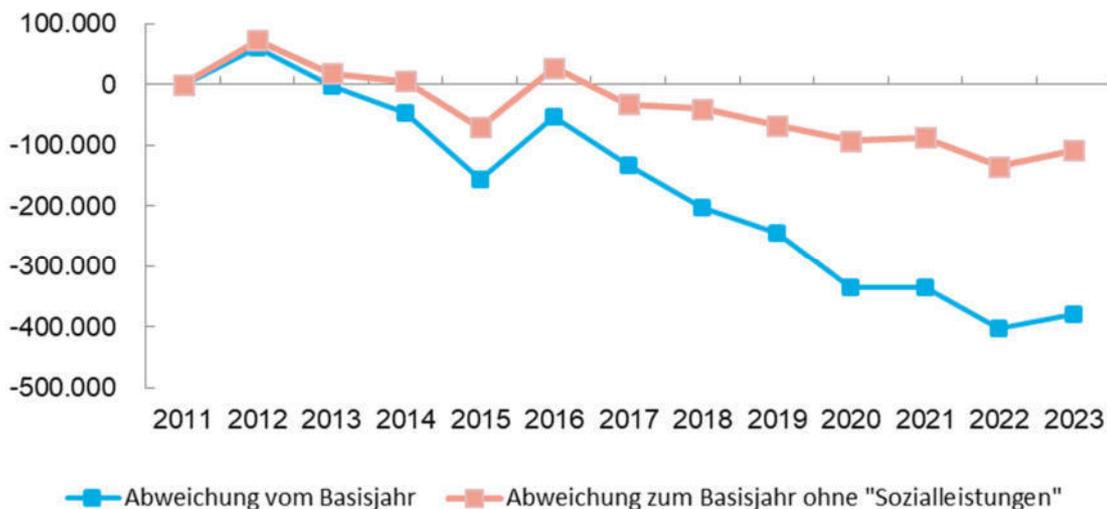
Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte hat die gpaNRW für die **Stadt Düsseldorf** folgende Erträge und Aufwendungen in den Jahresergebnissen erfasst:

- Außerordentlichen Erträge und Aufwendungen im Jahr 2014 und
- Erträge aus der Auflösung von Sonderposten von Zuwendungen und Beiträgen, die im Zusammenhang mit der Übertragung des Altanlagevermögens des Kanalnetzes stehen im Jahr 2017.

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

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planergebnisse aus dem Haushaltsplan 2019 und Haushaltsplanentwurf 2020.

Die Grafik zeigt die Veränderung der bereinigten Jahresergebnisse seit dem Basisjahr 2011 mit und ohne Sozialleistungen.

Die gpaNRW betrachtet zunächst den Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse **inklusive der Sozialleistungen**. Der Verlauf ist negativ. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechterten sich in den „Ist Jahren“ bis 2018 um rd. 202 Mio. Euro. Bis zum Ende des Planungszeitraums 2023 verschlechterten sie sich um weitere rd. 177 Mio. Euro. Die Stadt Düsseldorf kann steigende Aufwendungen nicht aus eigener Kraft kompensieren. Ein Anstieg war vor allem bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie den Transferaufwendungen zu vermerken.

Die bereinigten Ergebnisse folgten damit nicht den tatsächlichen Jahresergebnissen. Bei diesen konnte die Stadt in den Jahren 2017 und 2018 einen Ausgleich erzielen. Das originäre Jahresergebnis 2018 war rd. 160 Mio. Euro besser, als das Ergebnis des Jahres 2011. Das zeigt, dass die positive Ergebnisentwicklung wesentlich auf Erträgen und Aufwendungen beruht, die die gpaNRW an dieser Stelle bereinigt hat und auf die die Stadt nur geringen Einfluss nehmen kann. Vorrangig zu nennen sind hier die Gewerbesteuer und die Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs.

Im Jahr 2017 leisteten zudem die erhöhten Erträge und verminderten Aufwendungen aus der Ausgliederung des Kanalnetzes einen entscheidenden Beitrag zum Jahresergebnis.

Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist **ohne Sozialleistungen** vor allem in den „Ist Jahren“ positiver. Die Stadt Düsseldorf konnte bis 2018 in vier von sieben Jahren das Ergebnis gegenüber dem Basisjahr verbessern. Dies gelang ihr mit Sozialleistungen nur im Jahr 2012. Die Bemühungen der Stadt Düsseldorf, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen, sind erkennbar.

Einen besonders positiven, aber auch kurzfristigen Einfluss hatten die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken. Diese haben vor allem die Ergebnisse der Jahre 2017 und 2018 verbessert. Ab 2020 rechnet die Stadt Düsseldorf hier mit Einnahmen von 50,0 Mio. Euro jährlich, die allerdings risikobehaftet sind.

Für die Personalaufwendungen sieht die Stadt Düsseldorf im Zuge der Personalkostenbudgetierung jeweils eine Kompensationsvorgabe vor, die laut dem aktuellen Controllingbericht der Stadt⁵ für 2019 auch erreicht wird. Dennoch enthalten vor allem die gering eingeplanten Steigerungen für die mittelfristige Planungen Risiken, die die geplanten Ergebnisse verschlechtern können.

Das gilt auch für die eingeplanten Erträge für die Gewinnausschüttungen der beteiligten Unternehmen. Diese sind wesentlich für die positiven Ausschläge des Trends in den Jahren 2021 und 2023 verantwortlich.

2018 ist die Abweichung zum Basisjahr rd. 162 Mio. Euro geringer, als mit Sozialleistungen. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Landschaftsumlage: rd. 22 Mio. Euro,
- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: rd. 43 Mio. Euro und
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: rd. 97 Mio. Euro.

⁵ Gemeinsamer Controllingbericht der Stadtkämmerin und des Personaldezernenten zur haushalts- und personalwirtschaftlichen Lage nach dem 30.06.2019; Vorlage HFA/004/2019

Es zeigt sich, dass in erster Linie der Zuschussbereich in Produktbereich 06 deutlich zugenommen hat. Dieser beinhaltet vor allem die Hilfen zur Erziehung⁶ sowie die Kindertageseinrichtungen. Insbesondere der Zuschussbedarf im Produkt 3636501 Tageseinrichtungen hat im Zeitverlauf zugenommen. Von 2018 bis 2023 ist planmäßig ein weiterer Anstieg von 40,8 Prozent (52,6 Mio. Euro) vorgesehen. Anders, als andere Kommunen, erhebt die Stadt Düsseldorf für die Betreuung in Tageseinrichtungen und der Tagespflege nur für unter dreijährige Kinder Elternbeiträge. Sie verzichtet auf Elternbeiträge für ältere Kinder, die den Zuschussbedarf verringern könnten.

Insgesamt bleibt die Entwicklung der Ergebnisse auch ohne die Sozialleistungen negativ. 2023 ist das bereinigte Ergebnis ohne Sozialleistungen rd. 108 Mio. Euro schlechter als 2011. Die allgemeinen Kostensteigerungen kann die Stadt Düsseldorf nicht kompensieren.

→ **Empfehlung**

In Hinblick auf die bestehenden Planungsrisiken sollte die Stadt Düsseldorf ihre Konsolidierungsbemühungen intensivieren, um negative Jahresergebnisse zu vermeiden. Vor allem die beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen sollten die Jahresergebnisse nachhaltig entlasten.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Bisher nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen überträgt Düsseldorf in größerem Umfang in Folgejahre, als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen mit Verfügung aus dem Jahr 2013 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.

Die **Stadt Düsseldorf** hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen mit Verfügung aus dem Jahr 2013 geregelt.

Demnach können Ermächtigungen nur übertragen werden, wenn sie haushaltswirtschaftlich verträglich und sachlich notwendig sind. Ermächtigungsübertragungen für Aufwands- und konsumtive Auszahlungsermächtigungen bleiben grundsätzlich bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. In begründeten Fällen auch darüber hinaus. Ermächtigungsübertragungen für Investitionsauszahlungen können bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck

⁶ vgl. Teilbericht der gpaNRW „Hilfen zur Erziehung“

übertragen werden. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde.

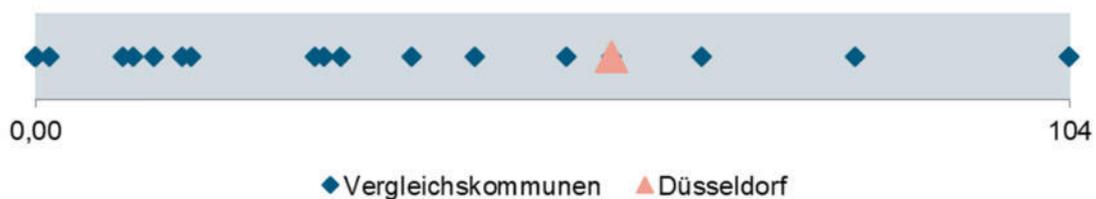
Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.435.493	2.546.088	2.686.902	2.766.032	2.839.965
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	33.736	29.199	42.763	35.596	54.624
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,4	1,1	1,6	1,3	1,9
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.469.230	2.575.287	2.729.658	2.801.628	2.894.589
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.500.764	2.745.287	2.643.180	2.891.534	2.875.388
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,3	106,6	96,8	103,2	99,3

Die **Stadt Düsseldorf** gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen, die die meisten konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Sie hat in den Jahren 2014, 2015 und 2017 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den Haushaltsplänen veranschlagt hat.

Von 2014 bis 2018 hat die Stadt Düsseldorf konsumtive Ermächtigungen in Höhe von durchschnittlich 39,2 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie damit im Schnitt um 1,4 Prozent erhöht. Dies ist im Vergleich zu den übrigen Kommunen ein hoher Wert.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2017



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Noch höher sind die Ermächtigungsübertragungen für die konsumtiven Auszahlungen.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.194.094	2.346.327	2.454.022	2.551.608	2.594.833
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	85.930	56.635	136.444	115.792	128.711

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,9	2,4	5,6	4,5	5,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.280.024	2.402.962	2.590.456	2.667.400	2.723.544
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.291.504	2.342.007	2.516.442	2.585.225	2.587.889
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,5	97,5	97,1	96,9	95,0

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Düsseldorf Ermächtigungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit i. H. v. durchschnittlich 104,7 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Diese haben ihre Planansätze um durchschnittlich 4,3 Mio. Euro erhöht. Sie veranschlagte die Auszahlungen dabei in ausreichender Höhe.

Keine andere Stadt hat im Vergleichsjahr 2017 mehr konsumtive Auszahlungsermächtigungen übertragen. Die Stadt begründet dies mit jahresübergreifenden Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Auszahlungen von Aufwendungen, die bereits im Vorjahr angefallen sind.

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



Der Vergleich enthält Werte von 21 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	351.827	305.455	341.250	299.016	274.527
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	88.435	87.796	132.941	130.440	153.093
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	25,1	28,7	39,0	43,6	55,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	440.262	393.251	474.187	429.455	427.620
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	261.373	218.439	250.916	199.970	253.384

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,4	55,5	52,9	46,6	59,3

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner 2017



Der Vergleich enthält Werte von 22 Kommunen.

Verglichen mit den übrigen kreisfreien Städten gehört Düsseldorf zur Hälfte der Kommunen, die die meisten investiven Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr überträgt.

Die investiven Auszahlungen erhöhten den fortgeschriebenen Ansatz um durchschnittlich 38,4 Prozent. Sie hat dauerhafte Projekte, die fortgeführt werden. Dabei nimmt die Stadt den fortgeschriebenen Ansatz durchschnittlich zur Hälfte (Durchschnitt 53,6 Prozent) in Anspruch. Das liegt nach Angaben der Stadt daran, dass sich Baumaßnahmen verzögern.

Wie mehr als die Hälfte der übrigen Kommunen, überträgt die Stadt kaum investive Kreditermächtigungen. Die Kreditermächtigungen reichten jedoch stets für die investiven Kreditaufnahmen.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus. Die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung bestehen weitestgehend fort.

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.

Abwasserbeseitigung

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung führt in der **Stadt Düsseldorf** die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Stadtentwässerungsbetrieb der Landeshauptstadt Düsseldorf“ aus. Der Stadtentwässerungsbetrieb berücksichtigt bei der Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen.

Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnet der Stadtentwässerungsbetrieb auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Jahr 2017 ging das Altanlagevermögen (Anlagenbestand vor 2001) von der Stadt Düsseldorf auf den Stadtentwässerungsbetrieb über.⁷ Dieser Anlagenbestand wird weiterhin mit dem im Jahr 2001 eingefrorenen Wiederbeschaffungszeitwert berücksichtigt.

⁷ Siehe Ratsbeschluss vom 13. Juli 2017. Zuvor wurde das Kanalvermögen an den Stadtentwässerungsbetrieb verpachtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für das in der Gebührenkalkulation berücksichtigte Anlagevermögen anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Im aktuellen Kalkulationsjahr 2019 wird voraussichtlich eine Entnahme aus der Gebührenaussgleichsverbindlichkeit in Höhe von 1,2 Mio. Euro und eine Entnahme aus dem zweckgebundenen Eigenkapital in Höhe von rund 9,4 Mio. Euro nötig sein. Auch die Kostenunterdeckungen der kommenden Jahre sollen durch die Gebührenaussgleichsverbindlichkeit und der zu Gebührenaussgleichszwecken gebildeten Eigenkapitalposition gedeckt werden. Das Eigenkapital wird voraussichtlich ab dem Jahr 2022 nicht mehr für die Kostenunterdeckungen ausreichen. Spätestens dann werden die Gebühren zu erhöhen sein, um die Kosten der Abwasserbeseitigung zu decken. Die Höhe der Abwassergebühren wurde zuletzt im Jahr 2005 angepasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die Kostenunterdeckungen der Abwasserbeseitigung durch Gebührenanpassungen ausgleichen.

Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Winterdienst

Die Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung und den Winterdienst führt die AWISTA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung mbH im Auftrag der Stadt Düsseldorf durch. Die für die Aufgaben benötigten Vermögensgegenstände befinden sich zum Großteil im Eigentum der AWISTA GmbH. Kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen sind in den mit der Stadt Düsseldorf vereinbarten Leistungspreisen enthalten, werden aber nicht separat mitgeteilt.

Die Höhe der jeweiligen Gebührenaussgleichsrücklage wird jährlich ermittelt. Über- und Unterdeckungen fließen in die Gebührenkalkulation des Folgejahres ein. Der Anteil des Allgemeininteresses an der Straßenreinigung wird für verschiedene Straßenkategorien in unterschiedlicher Höhe berücksichtigt. Insgesamt liegt der städtische Anteil an den Kosten der Straßenreinigung bei rund 25 Prozent. Dies entspricht im Jahr 2019 einem Betrag von fast 8,8 Mio. Euro. Winterdienstgebühren erhebt die Stadt Düsseldorf nicht. Die Kosten für den Winterdienst in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro im Jahr 2019 werden aus dem städtischen Haushalt beglichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für den Winterdienst Gebühren erheben.

Steuern

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat die geringsten Realsteuerhebesätze aller kreisfreien Städte. Diese hat sie zuletzt vor zehn Jahren erhöht.

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

Hebesätze im Vergleich 2018 (Angaben in von Hundert)

	Düsseldorf	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	156	251	216	217
Grundsteuer B	440	565	537	429
Gewerbsteuer	440	431	465	417

Hebesätze 2019

	Düsseldorf	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	156	223
Grundsteuer B	440	443
Gewerbsteuer	440	418

Die Hebesätze der **Stadt Düsseldorf** sind seit 2009 unverändert. Sie hat bei den Realsteuern durchweg die geringsten Hebesätze aller kreisfreien Städte.

Die folgende Tabelle zeigt auf, wie hoch ein zusätzlicher Ertrag wäre, wenn die Stadt Düsseldorf ihre Realsteuerhebesätze um einen Prozentpunkt anheben würde.

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer brutto
Hebesatz 2019 in von Hundert	156	440	440
Geplante Erträge 2019 in Tausend Euro	134	145.235	959.476
Mehrertrag aus Hebesatzerhöhung um ein von Hundert in Tausend Euro	1	330	2.181

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Haushaltsführung der Stadt Düsseldorf ist genehmigungsfrei. Sie kann ausgeglichene Haushalte darstellen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Düsseldorf hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Hohe Gewerbesteuererträge und Erstattungen aus den Steuerbeteiligten haben ab 2017 zu Überschüssen geführt. Einen echten Haushaltsausgleich erzielt die Stadt in der Mehrzahl der übrigen Jahre seit der Umstellung auf das NKF nicht.
Plan-Ergebnisse	
F3	Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 9,4 Mio. Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturenanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Planung ist an dieser Stelle optimistisch.
Eigenkapital	
F4	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Düsseldorf ist sehr gut und deutlich besser, als die der übrigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Düsseldorf hat auf Konzernebene und Ebene des Kernhaushalts die geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Ihre investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten sind gering. Zur Finanzierung ihrer Investitionen will die die Stadt 2019 und 2020 auf Investitionskredite von der Holding der Landeshauptstadt zurückgreifen. Diese kann sie mit Hilfe ihrer positiven Selbstfinanzierungskraft planmäßig bis 2023 zum großen Teil tilgen. Ihre liquiden Mittel kann Düsseldorf voraussichtlich über den gesamten Planungszeitraum erhalten.

Haushaltssituation	
F6	Düsseldorf führt in den kommenden Jahren viele wertverbessernde, investive Maßnahmen durch. Diese führen ebenfalls zu steigenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen, die künftige Jahresergebnisse belasten. Ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Düsseldorf sind bereits in der Beratung befindliche, aber noch nicht etatisierte Maßnahmen, die ebenfalls die Jahresergebnisse und Liquidität belasten werden.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Düsseldorf hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzung 2019 hat die Stadt hingegen nicht fristgemäß angezeigt. Gleiches gilt für die Entwürfe der Gesamtabchlüsse. Der Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 fehlt bislang.		
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Düsseldorf haben unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Quartalsberichte werden zudem die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses regelmäßig über die haushalts- und personalwirtschaftliche Lage informiert.		
F3	In Düsseldorf verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge und Steuerbeteiligungen die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Sie beobachtet den Verlauf dieser Erträge daher genau.	E3	In Hinblick auf die bestehenden Planungsrisiken sollte die Stadt Düsseldorf ihre Konsolidierungsbemühungen intensivieren, um negative Jahresergebnisse zu vermeiden. Vor allem die beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen sollten die Jahresergebnisse nachhaltig entlasten.
F4	Bisher nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen überträgt Düsseldorf in größerem Umfang in Folgejahre, als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte.		
F5	Die Stadt Düsseldorf hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsovertragungen mit Verfügung aus dem Jahr 2013 geregelt		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Düsseldorf erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus. Die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung bestehen weitestgehend fort.	E1	Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für das in der Gebührenkalkulation berücksichtigte Anlagevermögen anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.
		E1.2	Die Stadt Düsseldorf bzw. der Stadtentwässerungsbetrieb sollte die Kostenunterdeckungen der Abwasserbeseitigung durch Gebührenanpassungen ausgleichen.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf sollte für den Winterdienst Gebühren erheben.
F2	Die Stadt Düsseldorf hat die geringsten Realsteuerhebesätze aller kreisfreien Städte. Diese hat sie zuletzt vor zehn Jahren erhöht.		

Tabelle 4: NKf-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,51	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	67,26	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	81,22	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	pos. Ergebnis	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,39	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	5,84	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	44,11	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	113	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagendeckungsgrad 2	99,88	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	435	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,88	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	0,57	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	55,19	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	10,54	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	22,05	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,82	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	39,15	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	837.890	957.599	733.651	983.920	966.984	896.009
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	299.157	325.154	335.714	355.117	370.078	337.044

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	76.075	83.053	85.587	106.571	119.417	94.141
Ausgleichsleistungen	29.622	31.865	32.450	34.126	34.273	32.467
Allgemeine Umlagen vom Land	28.769	33.975	44.119	51.656	60.252	43.754
Summe der Erträge	1.195.438	1.348.594	1.145.934	1.424.819	1.431.588	1.309.275
Gewerbsteuerumlage	66.296	66.282	56.763	76.866	76.287	68.499
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	64.402	64.388	55.141	73.572	72.582	66.017
Allgemeine Zuweisungen an das Land – Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	13.280	18.887	6.725	9.415	0	-*
Summe der Aufwendungen	143.977	149.557	118.629	159.853	148.868	134.515
Saldo	1.051.461	1.199.037	1.027.306	1.264.966	1.282.719	1.174.759

*Die Leistungen nach dem Stärkungspakt bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Aufwendungen außen vor. D Daher enthält die Tabelle an dieser Stelle keine Durchschnittswerte.

Tabelle 6: Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Jahresergebnis	11.032
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	1.282.719
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-1.271.687
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	1.174.759
= strukturelles Ergebnis	-96.928

Tabelle 7: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	8.009.907	7.856.051	7.776.321	7.645.220	7.889.226	7.903.492
Eigenkapital 1	8.009.907	7.856.051	7.776.321	7.645.220	7.889.226	7.903.492
Sonderposten für Zuwendungen	1.450.344	1.409.902	1.362.979	1.692.937	1.561.786	1.530.103
Sonderposten für Beiträgen	198.691	195.327	200.876	196.073	110.793	110.345
Eigenkapital 2	9.658.941	9.461.280	9.340.176	9.534.230	9.561.804	9.543.940
Bilanzsumme	12.067.584	12.005.291	12.051.045	12.148.721	11.667.006	11.751.199

Tabelle 8: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	42.025	35.364	213.315	307.019	75.494	67.986
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	127.000	288.000	129.000	288.000	0	344
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.464	2.411	2.304	2.222	3.190	3.072
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	35.192	31.390	73.219	45.639	27.453	49.265
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	15.803	17.268	29.506	20.542	27.515	12.891
Sonstige Verbindlichkeiten	68.344	59.884	127.436	98.482	90.160	105.553
Erhaltene Anzahlungen	327.424	340.246	400.578	75.003	58.716	59.468
Verbindlichkeiten gesamt	618.252	774.564	975.358	836.907	282.528	298.579
Rückstellungen	1.356.259	1.391.520	1.368.996	1.425.582	1.473.486	1.559.338
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	5.503	3.505	5.083	6.194	7.693	5.858
Schulden gesamt	1.980.014	2.169.589	2.349.438	2.268.682	1.763.706	1.863.775

Tabelle 9: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	1.632.699	1.521.846	1.853.471	1.700.444
Rückstellungen	1.507.239	1.539.312	1.526.580	1.579.651
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	9.565	7.344	8.834	11.774
Gesamtschulden	3.149.503	3.068.502	3.388.885	3.291.869

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	955.058	910.713	1.024.889	1.141.521
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	150.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.464	2.411	2.304	2.222
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	82.488	66.593	104.892	91.876
Sonstige Verbindlichkeiten	592.689	542.128	240.293	166.290
Erhaltene Anzahlungen	0	0	481.093	148.535
Gesamtverbindlichkeiten	1.632.699	1.521.846	1.853.471	1.700.444

Tabelle 11: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2016	2016
Anlagevermögen	12.261.978	12.223.165	12.275.491	12.261.101
davon Gebäudevermögen	3.033.759	2.998.789	2.994.929	2.974.010

Grundzahlen	2013	2014	2016	2016
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	1.015.290	1.022.231	1.025.662	1.013.153
davon Straßenvermögen	817.413	798.731	797.753	793.000

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	2023
Jahresergebnis	-149.255	-84.808	37.479	-136.738	-62.648	-128.504	246.899	11.032	474	1.345	51.884	-54.197	9.425
Gewerbesteuer	820.801	797.983	898.313	837.890	957.599	733.651	983.920	966.984	959.476	959.476	995.936	1.016.851	1.033.323
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	241.636	269.848	283.055	299.157	325.154	335.714	355.117	370.078	389.427	413.490	423.947	446.840	470.969
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	72.566	72.901	73.728	76.075	83.053	85.587	106.571	119.417	116.132	117.429	115.666	117.545	119.470
Ausgleichsleistungen	26.486	30.271	29.968	29.622	31.865	32.450	34.126	34.273	35.470	35.470	34.406	34.406	34.406
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeinen Umlagen vom Land	0	0	79.293	28.769	33.975	44.119	51.656	60.252	69.656	75.214	84.240	0	0
Summe der Erträge	1.161.488	1.171.002	1.364.356	1.271.513	1.431.647	1.231.521	1.531.390	1.551.005	1.570.161	1.601.079	1.654.195	1.615.642	1.658.168

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gewerbesteuerumlage	60.966	64.650	68.621	66.296	66.282	56.763	76.866	76.287	75.092	75.092	77.945	79.582	80.871
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	60.966	62.803	66.660	64.402	64.388	55.141	73.572	72.582	62.219	0	0	0	0
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	13.280	18.887	6.725	9.415	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	121.931	127.453	135.281	143.977	149.557	118.629	159.853	148.868	137.311	75.092	77.945	79.582	80.871
Saldo der Bereinigungen	1.039.557	1.043.549	1.229.074	1.127.536	1.282.091	1.112.893	1.371.537	1.402.136	1.432.850	1.525.987	1.576.250	1.536.060	1.577.297
Saldo der Bereinigungen	1.039.557	1.043.549	1.229.074	1.127.536	1.282.091	1.112.893	1.371.537	1.402.136	1.432.850	1.525.987	1.576.250	1.536.060	1.577.297
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-29.518	0	0	196.045	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	- 1.188.812	- 1.128.357	- 1.191.595	- 1.234.755	- 1.344.739	- 1.241.397	- 1.320.684	- 1.391.104	- 1.432.376	- 1.524.642	- 1.524.366	- 1.590.257	- 1.567.872
Abweichung vom Basisjahr	0	60.455	-2.783	-45.943	-155.927	-52.585	-131.872	-202.293	-243.565	-335.831	-335.555	-401.445	-379.060

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-1.188.812	-1.128.357	-1.191.595	-1.234.755	-1.344.739	-1.241.397	-1.320.684	-1.391.104	-1.432.376	-1.524.642	-1.524.366	-1.590.257	-1.567.872

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Land-schaftsum-lage	177.700	183.836	181.208	191.885	219.908	198.507	197.011	199.806	214.597	239.755	250.291	260.872	254.182
Teilergebnis Produktbe-reich Soziale Leistungen	-305.192	-301.063	-295.205	-305.193	-299.174	-290.404	-306.392	-348.539	-327.777	-351.480	-339.231	-338.518	-337.022
Teilergebnis Produktbe-reich Kinder-, Jugend, Fa-milienhilfe	-226.870	-236.782	-254.683	-264.181	-276.685	-301.453	-305.364	-323.712	-344.213	-362.123	-368.936	-377.867	-389.654
Bereinigtes Jahreser-gebnis ohne "Sozialleis-tungen"	-479.049	-406.676	-460.499	-473.496	-548.971	-451.032	-511.916	-519.047	-545.790	-571.285	-565.908	-613.000	-587.014
Abweichung zum Basis-jahr ohne "Sozialleis-tungen"	0	72.373	18.549	5.552	-69.922	28.017	-32.868	-39.999	-66.741	-92.236	-86.859	-133.951	-107.965

→ 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 Düsseldorf im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	7
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	7
Erfüllungsgrad Digitalisierung	13
→ Wirtschaftlichkeit	14
Zahlungsabwicklung i. e. S.	14
Vollstreckung	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	35

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf 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 Abteilung Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Düsseldorf erledigt ihre Aufgaben in der Sachbearbeitung mit geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Der Overheadanteil ist überdurchschnittlich. Insgesamt ergeben sich ein hoher Leistungswert und unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einzahlung.

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 sind definiert und dienen der Steuerung.

Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis.

Vollstreckung

Die Aufgaben der Vollstreckung werden in verschiedenen Abteilungen wahrgenommen. Die Abteilung 2 „Forderungsmanagement“ ist für sämtliche innendienstlichen Aufgaben zuständig. In der Abteilung 3 "Vollstreckung" ist der Vollstreckungsaußendienst sowie die Sondervollstreckung (Insolvenzen, Zwangsversteigerungen) angesiedelt.

Das Forderungsmanagement wird dabei vorrangig eingesetzt.

Der Personaleinsatz ist unterdurchschnittlich. Im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner liegt Düsseldorf in der Sachbearbeitung im unteren Viertel. Die Leistungs- bzw. Belastungskennzahlen sind unterdurchschnittlich. Durch hohe Einzahlungen auf Nebenforderungen ist der Aufwandsdeckungsgrad allerdings hoch.

Bei der Steuerung ist das Forderungsmanagement gut aufgestellt. Es gibt Arbeitsanweisungen und ein ausgeprägtes Controlling mit Kennzahlen und Zielwerten. Sollten in den nächsten Jahren Einzahlungen aufgrund hoher Einzelforderungen ausbleiben, kann mit diesem Hilfsmittel wirksam gesteuert werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ Feststellung

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten.

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 Finanzmittelkonten bestehen nicht nur aus den Beständen der Geschäftskonten, sondern daneben auch aus den Schecks und dem Bargeld. Daher sind im Tagesabschluss alle Geschäftskonten und alle weiteren liquiden Mittel aufzuführen. In Düsseldorf sind sie nicht im Tagesabschluss nachgewiesen.

→ Empfehlung

Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sollten im Tagesabschluss enthalten sein. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die **Stadt Düsseldorf** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Im Ergebnis hat die gpaNRW keine Differenz festgestellt.

Der Stadtkasse obliegt die Fachaufsicht über die dezentrale Zahlungsabwicklung. Sie genehmigt die Einrichtung, Auflösung und Änderung von dezentralen Kassen und Konten und bestellt auf Vorschlag der Fachbereichsleitungen Verwalter und Verwalterinnen. Mit der Genehmigungsverfügung für Verwalter und Verwalterinnen wird der Fachbereichsleitung gem. § 3.5 der DA Liquide Mittel die Überwachung der ordnungsgemäßen Zahlungsabwicklung übertragen.

Die Stadt Düsseldorf hat seit 2012 acht Girokonten und drei Tagesgeldkonten aufgelöst. Derzeit verfügt die Stadt Düsseldorf noch über zehn Girokonten bei sechs Geldinstituten und ein Stiftungskonto. Daneben verwaltet sie ein Termingeldkonto. Die Wechselgelder und Handvorschüsse werden jährlich abgerechnet.

Jedes Geschäftskonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Zahlungsabwicklung, auch wenn bei allen die Übermittlung des Kontostandes automatisiert erfolgt.

→ Empfehlung

Die Anzahl der Konten sollte reduziert werden.

Verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, u.a. im Einwohnermeldeamt, dem Standesamt oder der Vollstreckungsaußendienst haben Einnahmekassen bzw. Handvorschüsse. Insgesamt gibt es rund 600 dezentrale Kassen und Konten. Eine Liste darüber wird zentral in der Stadtkasse geführt. Geregelt ist das im § 3.1.2 der DA für die Verwaltung von liquiden Mitteln und

fremden Finanzmitteln und im § 8 Abs. 1.1 der Verfügung zur Abrechnung bei dezentraler Zahlungsabwicklung. Die Stadtkasse entscheidet über die Einrichtung, Änderung und Auflösung einer dezentralen Kasse bzw. eines Kontos. Mit der Prüfung ist die jeweilige Amtsleitung beauftragt. Niederschriften über die Prüfungen sind vorhanden. Das Rechnungsprüfungsamt kontrolliert die Einhaltung der dezentralen Prüfpflicht. Die Stadtkasse überprüft im Zuge der Jahresabschlussarbeiten und der Aufstellung der Inventur der liquiden Mittel jede dezentrale Kasse auf ihre Notwendigkeit. Jeder Fachbereich hat im Jahresabschluss zu bestätigen, dass die dezentrale Kasse oder das dezentrale Konto dem Grunde nach weiterhin benötigt wird. Zudem muss mitgeteilt werden, ob bei gewährten Handvorschüssen die Höhe der Mittel weiterhin erforderlich ist. Jeder Fachbereich, in dem eine dezentrale Kasse oder dezentrales Konto eingerichtet ist, hat im Jahresabschluss gegenüber der Stadtkasse den Nachweis einer unvermuteten Prüfung im abgelaufenen Geschäftsjahr zu erbringen. Geregelt ist das im § 6 der DA Liquide Mittel.

→ 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 Düsseldorf** 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 Düsseldorf ein überdurchschnittliches 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 Düsseldorf einen überdurchschnittlichen 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

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Düsseldorf** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade 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:

- Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 01. Januar 2009 (GA FiBu) (wird z.Z. überarbeitet),
- Dienstanweisung der Landeshauptstadt Düsseldorf für den elektronischen Zahlungsverkehr vom 01. Dezember 2017,
- Dienstanweisung für Barauszahlungen mittels Kassenautomat an Hilfesuchende vom 01. März 2018,
- Dienstanweisung zum Umgang mit Falschzahlungen und Unstimmigkeiten im Kassenbestand vom 09. Dezember 2014,
- Dienstanweisung für das Mahn- und Beitreibungsverfahren der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 18. Dezember 2014 (wird z.Z. überarbeitet),
- Dienstanweisung der Landeshauptstadt Düsseldorf für Erlass, Niederschlagung, Aussetzung der Vollziehung und Stundung (ErNAs) vom 12. Dezember 2014 (wird z.Z. überarbeitet),
- Dienstanweisung über die Meldung von Ein- und Auszahlungen durch die anordnenden Dienststellen zur Gewährleistung einer optimalen Liquiditätssicherung und –planung vom 24. Juli 2015,
- Dienstanweisung der Landeshauptstadt Düsseldorf für die Verwaltung von liquiden Mitteln und fremden Finanzmitteln vom 18. Dezember 2014 (wird z.Z. überarbeitet),
- Dienstanweisung für die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen bei der Stadtverwaltung Düsseldorf vom 01. Januar 2009,
- Dienstanweisung zur Regelung der Zuständigkeit bei der Bearbeitung von Insolvenzverfahren und Schuldenbereinigungsverfahren vom 01. Oktober 2013,
- Dienstanweisung zur Entscheidung über Ratenzahlungsanträge durch die Vollstreckungsstelle (Vollstreckungsaufschub gemäß § 26 VwVG NRW) vom 22. April 2010),
- Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung vom 01. Februar 2018,
- Dienstanweisung für die Buchführung und den Jahresabschluss vom 18. September 2018,

- Entwurf der Dienstanweisung für die Vollziehungsbeamtinnen und Vollziehungsbeamten im Außendienst der Landeshauptstadt Düsseldorf,
- Unterschriftenregelung für die Stadtkasse Düsseldorf,
- Verfügung zur Abwicklung von durchlaufenden Finanzmitteln vom 03. März 2015 und die
- Verfügung der Landeshauptstadt Düsseldorf zur Abrechnung bei dezentraler Zahlungsabwicklung vom 12. Dezember 2014 (wird z.Z. überarbeitet).

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Düsseldorf im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 99 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Zahlungsabwicklung wird bei der Stadt Düsseldorf zentral in der Stadtkasse wahrgenommen.

Die DA Erlass, Niederschlagung, Aussetzung der Vollziehung und Stundung enthält Regelungen für die manuelle und maschinelle Abwicklung von Buchungen, Aussetzung der Vollziehung und Stundung sowie deren Aufhebung. Wertgrenzen sind in einem internen Papier festgelegt. Die Stadtkasse stellt den Fachbereichen monatlich eine Übersicht über die befristeten Niederschlagungen und die aktive Aussetzung der Vollziehung zur Verfügung. Die regelmäßige Prüfung ist für diesen Teil der Niederschlagungen sichergestellt.

→ **Empfehlung**

In der neuen GA FiBu oder der DA ErNAS 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. Auch die mindestens jährliche Prüfung aller Niederschlagungen auf drohende Verjährung sollte schriftlich festgelegt werden.

Die Einrichtung und die Auflösung bestehender Konten ist im § 19 (2) GA Fibu sowie in der Arbeitsanweisung "Unterschriftenregelung für die Stadtkasse Düsseldorf" enthalten. Die Einrichtung und Auflösung der dezentralen Konten ist in der DA Liquide Mittel und zusätzlich in der Unterschriftenregelung geregelt. Die eingerichteten Konten werden regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft. Einen Hinweis darauf gibt auch der § 3.6 Abs. 11 DA liquide Mittel.

Im § 21 der GA FiBu finden sich die schriftlichen Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten. Sie dürfen nur in Abstimmung mit der Stadtkasse entgegengenommen werden. Auszahlungen sollen nicht mittels Debit- oder Kreditkarten erfolgen.

→ **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 zur Regelung des Belegwesens von 2018 beschrieben. Einen Hinweis auf diese DA enthält der § 26 der GA FiBu. Verantwortlichkeiten und Verfahren sind festgelegt.

Organisation

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen nur geringe 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 **Düsseldorf** gestellt. Die Stadt erreicht 97 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Mahnsperrern werden auf Veranlassung der Fachämter durch die Stadtkasse eingesetzt. Schriftlich ist das in der DA Beitreibung geregelt. Sie gelten längstens drei Monate. Die Stadtkasse hat ein Konzept für das gesamtstädtische Controlling von Mahnsperrern aufgestellt. Damit sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Warnfunktion bei steigender Anzahl/ steigendem Volumen zum Einleiten von Maßnahmen zur Reduzierung der Mahnsperrern
- Reduzierung der Anzahl gesetzter Mahnsperrern,
- Erhöhung der Transparenz des Forderungsbestandes (z.B. offener und gesperrter Forderungen),
- Optimierung der Geschäftsprozesse und Sicherstellung der automatischen und zeitnahen Beitreibung offener Forderungen,
- Liquiditätssicherung und -steigerung.

→ Feststellung

Das eingerichtete Controlling für Mahnsperrern wird positiv gewertet.

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 Düsseldorf in der DA für das Mahn- und Beitreibungsverfahren. Im § 3.8 sind die Vollstreckungsvarianten aufgezählt.

In den Arbeitsanweisungen für das Forderungsmanagement sind unter anderem die folgenden Punkte geregelt:

- Reihenfolge und Priorität der Vollstreckungsfälle,
- Beschaffen von Informationen,
- welche Maßnahmen des Vollstreckungs-Innendienstes Vorrang haben,

- nach welchen Kriterien und Verfahren Vollstreckungs- Instrumente wie z. B. die Vermögensauskunft und die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis eingesetzt werden und
- wann eine Abgabe an den Vollstreckungs-Außendienst erfolgt.

Die Aufgaben der Vollstreckung werden in verschiedenen Abteilungen wahrgenommen. Die Abteilung 2 „Forderungsmanagement“ ist für sämtliche innendienstlichen Aufgaben zuständig. In der Abteilung 3 "Vollstreckung" ist der Vollstreckungsaußendienst sowie die Sondervollstreckung (Insolvenzen, Zwangsversteigerungen) angesiedelt. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff „Vollstreckung“ sowohl für innen- als auch für außendienstliche Maßnahmen verwendet.

In erster Linie werden alle Forderungen durch innendienstliche Maßnahmen bearbeitet. Nur wenn diese nicht erfolgreich sind, wird die Forderung an den Außendienst übergeben. In Düsseldorf arbeiten etwa 60 Mitarbeitende im Innendienst und 12 im Außendienst.

Der Innendienst recherchiert alle Informationen, die für die Vollstreckung erforderlich sind. So werden u.a. Adressen beim Einwohnermeldeamt beschafft. Der elektronische Kontenabruf beim Bundeszentralamt für Steuern ist eingerichtet. Er kann für vollstreckbare Steuerforderungen genutzt werden. Besuche bei den Schuldnern erfolgen nur, wenn sie Erfolg versprechen.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft, in Düsseldorf wurde sie mittlerweile umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst abzunehmen, wird in Düsseldorf seit etwa einem Jahr genutzt. Auch lässt die Stadt Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.

Schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sind in der DA für ErNAS fixiert. Die jeweiligen Fachbereiche sind für die Hauptforderungen zuständig. In der Stadtkasse werden die Nebenforderungen bearbeitet. Jährlich werden die Fachbereiche daran erinnert, ausstehende Forderungen auf eine drohende Verjährung zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.

Die zentrale Bearbeitung bei der Stadtkasse gewährleistet eine einheitliche Ermessensentscheidung und bietet einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners. Die Stadt Düsseldorf plant derzeit, die Entscheidung und auch die Buchung für Niederschlagungen und Stundungen künftig zentral durch die Stadtkasse durchführen zu lassen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf den Maximalwert. Es werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Hierzu gibt es Zielvorgaben. Ein differenziertes Berichtswesen ist ebenfalls vorhanden.

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 Düsseldorf** erreicht 100 Prozent (Median 50 Prozent).

Düsseldorf hat für die Zahlungsabwicklung i.e.S. und die Vollstreckung ein Berichtswesen aufgebaut und erhebt dafür zahlreiche Fallzahlen. Als Steuerungsgrundlage werden daraus 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. Die zugehörigen Kennzahlen weisen u.a. die

- Beitreibungsquote
- erfolgreich erledigte eigene Forderungen sowie
- erfolgreich erledigte Fremdersuchen auf.

Daneben wurden auch die Projekte

- Steigerung der Effizienz in den eingesetzten Softwareprodukten und
- Online "etwas bezahlen"

in 2018 und 2019 durchgeführt. Damit soll die Effizienz der Stadtkasse gesteigert werden.

Kennzahlen werden dafür gebildet. Es handelt sich um die

- Anzahl der Online-Zahlungen bei Bewohnerparkausweisen und Personenstandsunterlagen
- Quote der automatisierten Zahlungszuordnungen für diese Online-Zahlungen
- Anzahl der eingesparten Buchungsschnittstellen zu Fachverfahren und
- Anzahl der eingesparten Geschäftspartner, Mahnungen und Zahlungsklärungen.

Die Stadt hat ein Zentrales Controlling aufgebaut, in dem je nach Organisationsebene monatlich, viertel-, halb- oder jährlich berichtet wird. Bei der Vollstreckung z.B. ist das ständige Ziel, die Laufzeiten der Forderungsrealisierung so kurz wie möglich zu halten. Dazu gibt es monatliche Analysen zu den Forderungen und den Vollstreckungen. Diese fließen u.a. in den monatlichen internen Controllingbericht ein. Ebenfalls monatlich wird dem Dezernat berichtet. Auf Dezernatsebene werden die Informationen in einem vierteljährlichen Controllingbericht zusammengeführt.

Insgesamt dienen der Stadt diese Ziele und die Kennzahlen als Steuerungsgrundlage für die Zahlungsabwicklung i.e.S. und die Vollstreckung.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Wert.

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 Düsseldorf** nimmt Rechnungen seit Mai 2019 an zentraler Stelle an. Nach Posteingang erfolgt in Düsseldorf die Digitalisierung durch einscannen der Rechnungen oder elektronische Weiterleitung. Rechnungen im E-Mail-Anhang nimmt die Stadt ebenso entgegen wie elektronische Rechnungen (sog. eRechnungen). Genutzt werden die eRechnungen bisher nur durch die Gerichtsvollzieher, da das System erst unlängst eingerichtet wurde.

Die Vollstreckung der Stadt Düsseldorf arbeitet mit einer Papier- und einer unvollständigen elektronischen Vollstreckungsakte. Grundsätzlich bietet es sich an, den Außendienst mit Tablet PCs auszurüsten, damit die Mitarbeiter dort immer mit den aktuellen Daten arbeiten können.

→ Empfehlung

Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können bislang ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Düsseldorf. Eine Ausnahme bilden in Düsseldorf die Vollstreckungersuchen der Städte Köln, Wuppertal und Brühl und des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Der Austausch mit Leverkusen ist geplant. Die Amtshilfeersuchen können über eine Schnittstelle eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Düsseldorf oder von der Stadt Düsseldorf 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.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle ist überdurchschnittlich.

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

Düsseldorf hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner weniger Personal in der Sachbearbeitung der Zahlungsabwicklung als die Vergleichskommunen.

Die Stadtkasse der **Stadt Düsseldorf** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 41,73 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 6,45 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 verringerte sich die Sachbearbeitung auf 38,56 und der Overhead auf 5,80 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,62	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,53	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	15,04	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Der Overheadanteil liegt im oberen Viertel. Bei der Sachbearbeitung liegt die Stadt Düsseldorf im unteren Viertel. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 3.141.133 Euro in 2017 und 2.989.418 Euro in 2018.

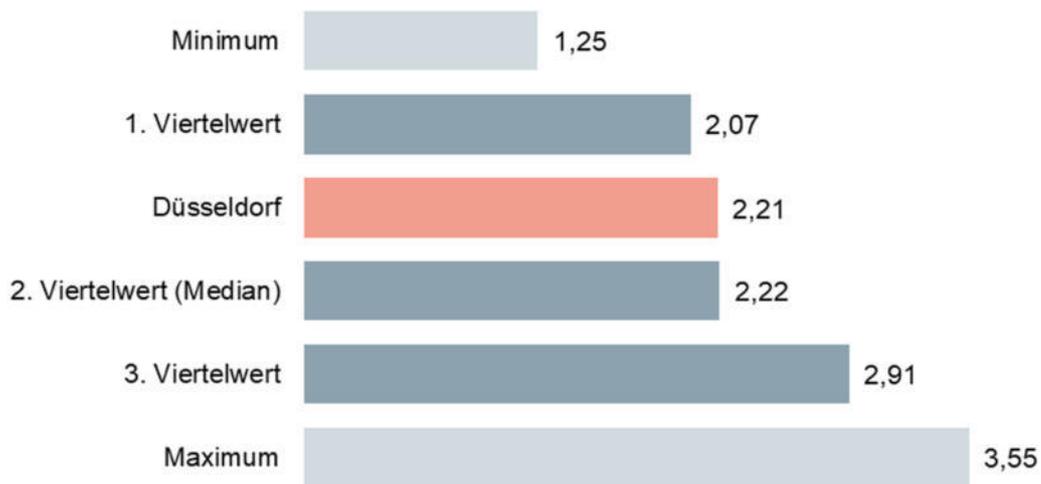
Beeinflusst werden die Aufwendungen je Fall (Einzahlung) durch die:

- Anzahl der Fälle und den Zeitaufwand für die Bearbeitung,

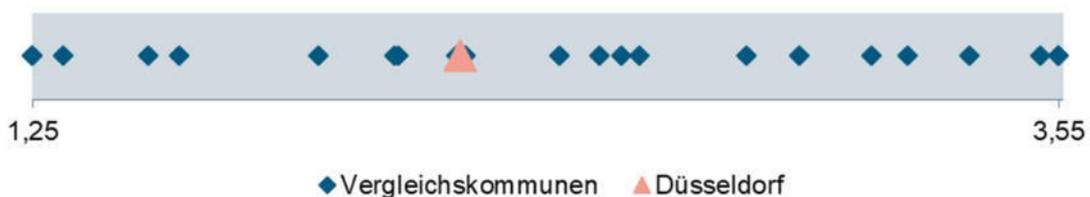
- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Anteil Overhead,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Die Stadt Düsseldorf liegt mit ihrem Ergebnis unter dem Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen höhere Aufwendungen 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 Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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

Einzahlungen

→ Feststellung

Düsseldorf gehört zu den kreisfreien Städten mit überdurchschnittlichen 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 öffentlich-rechtlicher 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.

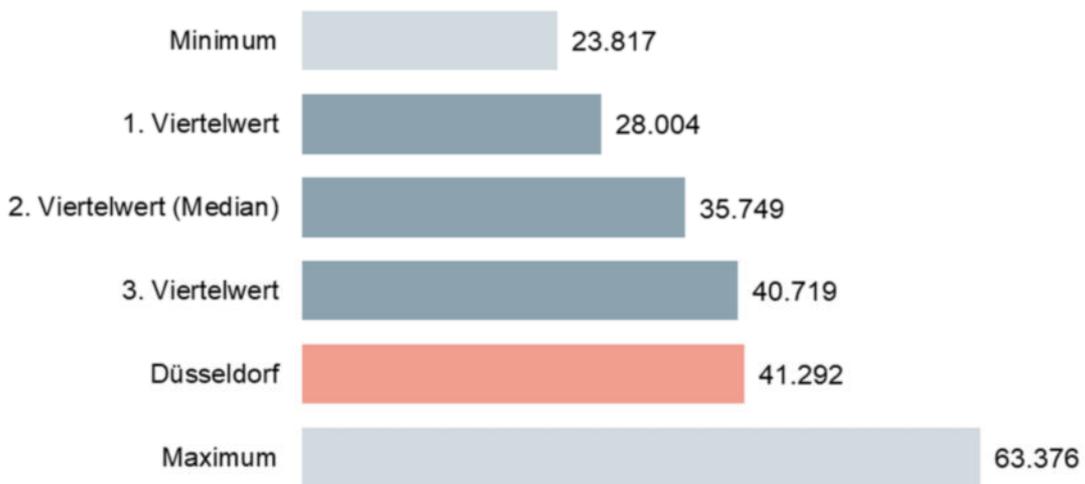
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgeschäftskonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. So z. B. für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Düsseldorf

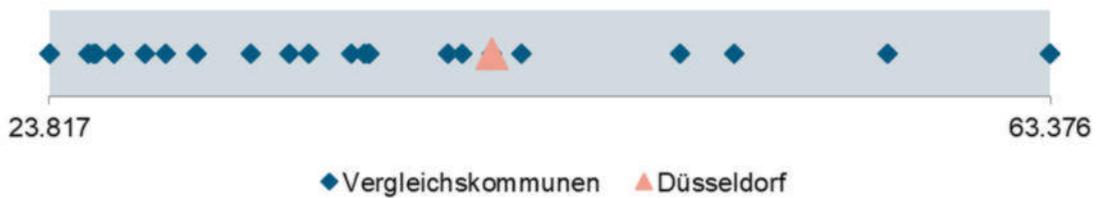
Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	1.346.456	1.352.742
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	761.059	769.603
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	670.728	678.379

*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 Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38.165	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Düsseldorf** erzielt damit einen höheren Leistungswert als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In 2017 bildete der Leistungswert fast den dritten Viertelwert ab.

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 Düsseldorf automatisiert zugeordnet werden können, ist unterdurchschnittlich.

Anteil der automatisiert zugeordneten Daten an den Zahlungseingängen

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	87,00	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18

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

Neben dem am unteren Viertelwert liegenden Anteil automatisiert eingelesener Daten bleibt ein Teil ungeklärt.

Ein unterdurchschnittlicher Wert weist darauf hin, dass die Soll-Stellungen der Fachämter nicht rechtzeitig erfolgen. In Düsseldorf geschieht das nicht immer zeitnah.

→ **Empfehlung**

Die Fachämter sollten deutlich auf ihre Verpflichtung zur rechtzeitigen Buchung der Soll-Stellungen hingewiesen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch der Anteil der 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 eingelesen werden können.

SEPA-Lastschriftmandate

→ **Feststellung**

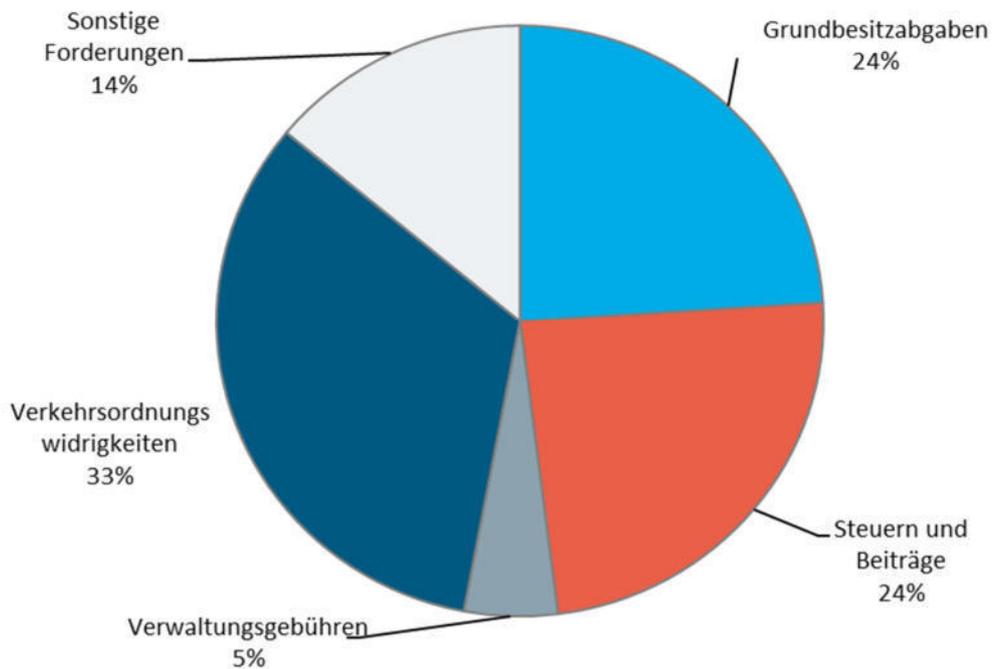
Die Stadt Düsseldorf weist nur einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.

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 2.279.647 Forderungen der Stadt Düsseldorf nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Düsseldorf verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus den Bereichen Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. Wir haben den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Forderungsart	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
sonstige	6,67	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20
Musikschule	33,83	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	95,33	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Offene Ganztagschule	59,14	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	32,92	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	52,00	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	32,91	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	43,52	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbesteuer	40,89	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundbesitzabgaben	75,19	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19

Die SEPA-Quoten bei u.a. den Grundbesitzabgaben, der Gewerbesteuer, der Hundesteuer und der Kita-Mittagsverpflegung liegen im interkommunalen Vergleich unter dem Median.

Dabei haben die Grundbesitzabgaben mit einem Anteil von rund 60 Prozent an den gesamten SEPA-Lastschriftmandaten besonderes Gewicht. Die Gewerbesteuer hat einen Anteil von ca. sieben und die Kita- Mittagsverpflegung einen Anteil von ca. vier Prozent an den gesamten SEPA-Lastschriftmandaten. Die Forderungen für die Hundesteuer haben einen Anteil von ca. sechs Prozent. Um den Anteil der SEPA-Lastschriften zu steigern, kann der Anmeldeprozess geändert werden.

→ **Empfehlung**

Bereits auf der Startseite der Homepage der Stadt Düsseldorf sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten für die Stadt platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem Lastschriftmandat verknüpft sein.

Zumindest in den genannten Bereichen sollten auch die jeweiligen Fachämter stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.

→ **Empfehlung**

Der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate sollte weiter erhöht werden.

Lastschriften

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf weist 2018 im Vergleich einen überdurchschnittlichen 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 Düsseldorf** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrswidrigkeiten 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	1.352.742
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	769.603
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	678.379
Gesamt	1.261.518
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	53,77

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 Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
53,40	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

Düsseldorf	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,64	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Im Vorjahr **2017** bildete die **Stadt Düsseldorf** mit 0,69 Prozent einen ähnlich Wert ab.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, die Rücklastschriften zu reduzieren.

Ungeklärte Einzahlungen

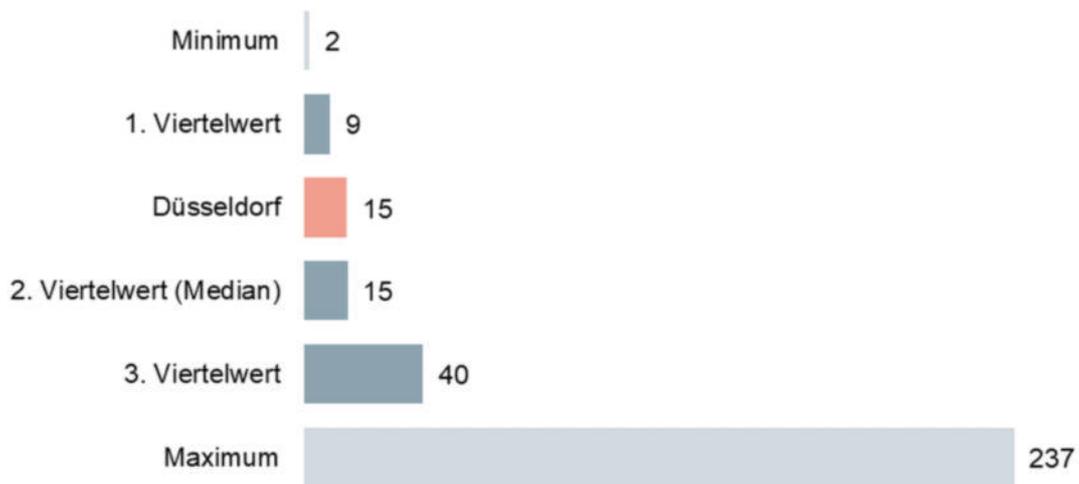
→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat einen vergleichsweise mittleren Anteil an ungeklärten Einzahlungen. Sie 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 Fachämter unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der **Stadt Düsseldorf** 1.973 ungeklärte Zahlungsein- und keine ungeklärten Zahlungsausgänge vor. Im interkommunalen Vergleich ein durchschnittliches Ergebnis.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag **09. November 2018** positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Düsseldorf	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 Fachämtern den Zahlungseingang mit, soweit die Zuständigkeit erkennbar ist. Die Kennzahl soll durch das UZE-Controlling verringert werden, das die Stadtkasse aufgebaut hat. Damit werden zweimal monatlich ungeklärte Zahlungen erfasst und ausgewertet. Häufen sie sich in der Menge oder Höhe, sind entsprechende Verfahrensabläufe definiert. Die betroffenen Dienststellen werden schriftlich oder mündlich angesprochen und die Gründe erfragt. Die Ergebnisse werden in Quartalsberichten zusammengefasst.

→ **Feststellung**

Mit dem Controlling für ungeklärte Zahlungen sorgt die Stadtkasse Düsseldorf aktiv dafür, dass diese minimiert werden.

Mahnläufe

→ **Feststellung**

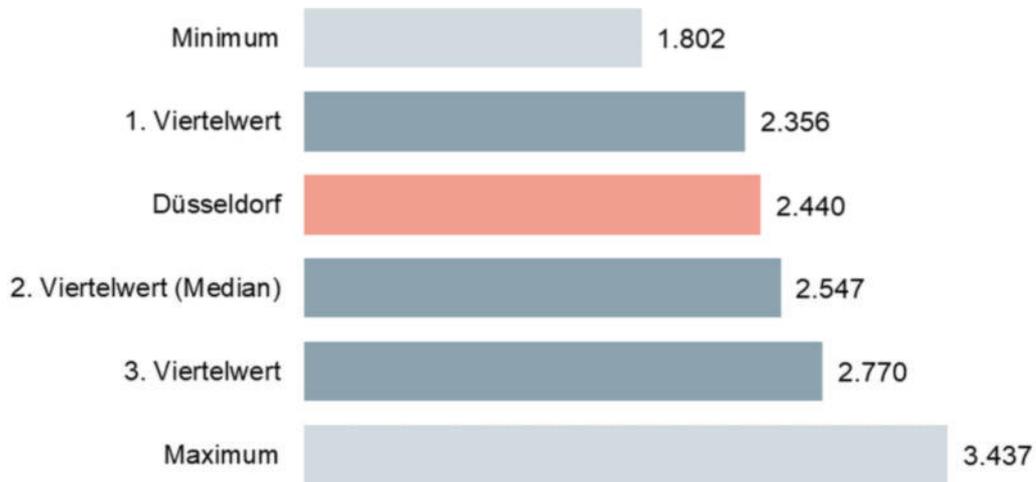
Die Stadt Düsseldorf versendet weniger Mahnungen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote liegt über dem Median.

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 **Düsseldorf** wird nach der Fälligkeit einer Forderung einmal 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 eine weitere Woche, bis die Übergabe elektronisch an den Innendienst der Vollstreckung erfolgt. Von der Fälligkeit der Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung dauert es somit vier Wochen. Dann erhalten einige Schuldner die Vollstreckungsankündigung. Das gilt für bisher unbekannte Schuldner und solche, bei denen eine Vollstreckungsankündigung in der Vergangenheit eine Zahlung zur Folge hatte.

In 2017 hat die Stadt Düsseldorf 159.223 Mahnungen erstellt, in 2018 waren es 150.612 Mahnungen.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.596	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	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 Düsseldorf beträgt die Erfolgsquote nach Angabe der Verwaltung 54,06 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist das ein überdurchschnittliches Ergebnis (Median = 42,51 Prozent).

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat interkommunal höhere Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die **Stadt Düsseldorf** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

→ Feststellung

Einwohnerbezogen hat die Stadt Düsseldorf weniger Personal für die Sachbearbeitung eingesetzt, als das in rund 50 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Der Overhead-Anteil ist maximal.

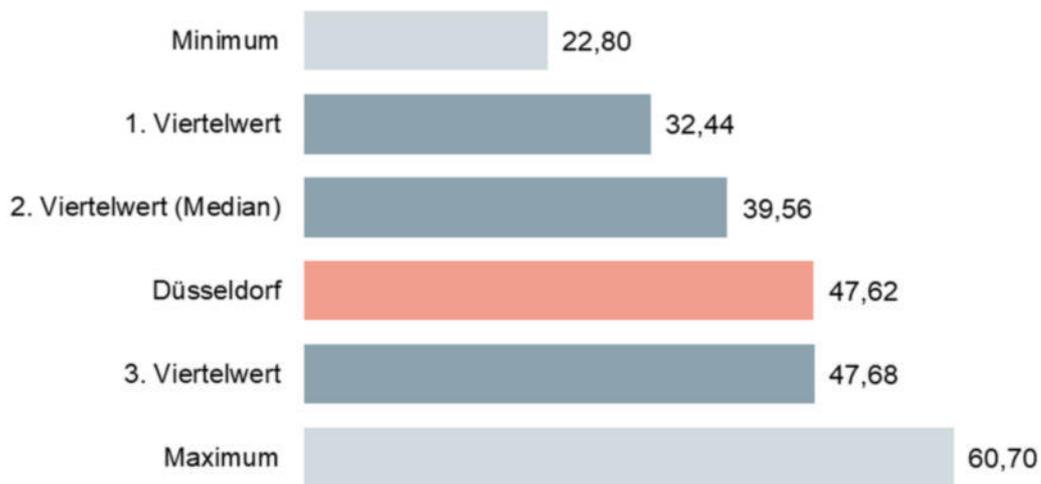
Die Vollstreckung der Stadt Düsseldorf setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 58,58 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 10,99 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 verringerte sich die Sachbearbeitung auf 51,71 Vollzeit-Stellen und der Overhead reduzierte sich auf 10,34 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,01	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,84	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	16,68	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Bei den Kennzahlen für die Sachbearbeitung liegt die Stadt Düsseldorf leicht unter dem Median, der Overheadanteil bildet den Maximalwert. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 5.103.544 Euro in 2017 und 4.697.023 Euro in 2018. Im interkommunalen Vergleich bilden die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung ein Ergebnis nahe dem dritten Viertelwert.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



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

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
47,64	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht 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 Düsseldorf** erstellt allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Der Vollstreckungsinendienst versendet die Ankündigungen an die Schuldner, über die bislang keine weiteren Informationen vorliegen oder bei denen dieses Schreiben bereits eine Zahlung auslöste. Die Schuldner werden darauf hingewiesen, dass die Stadt Düsseldorf nunmehr Maßnahmen in der Vollstreckung ergreifen wird. Die Ankündigungen beinhalten zusätzlich zur Hauptforderung Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge. Wie erfolgreich die Vollstreckungsankündigungen sind, wird bisher nicht ermittelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Düsseldorf

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	76.653	68.252
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	21.427	15.704
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	71.872	69.194
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	20.003	19.198
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	80.003	76.572
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	27.126	22.058
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	13.491	13.873

Der Jahresvergleich zeigt eine Abnahme des Bestandes an Vollstreckungsforderungen. Die im laufenden Jahr entstandenen Forderungen und die Anzahl der abgewickelten Forderungen gingen ebenfalls zurück.

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.

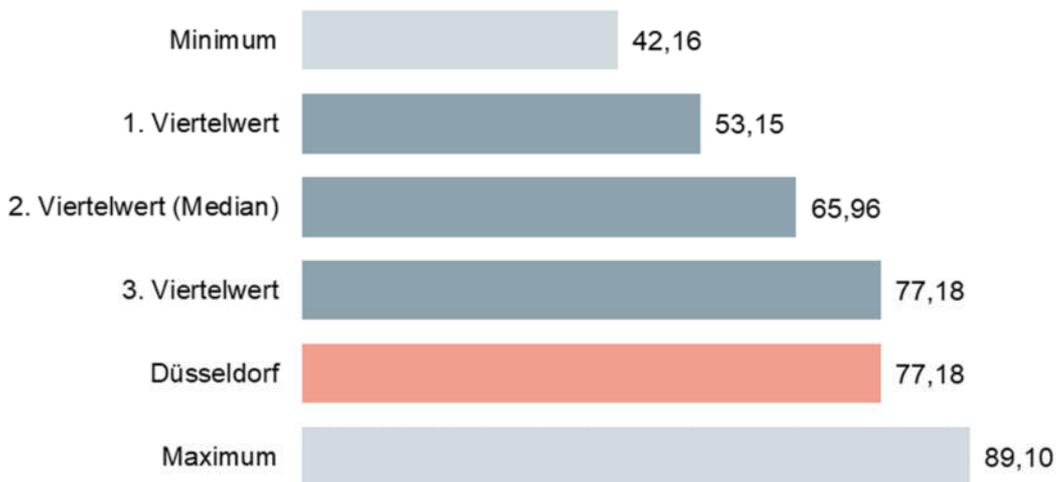
Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	3.182.713	3.671.858
Summe Aufwendungen in Euro	5.177.253	4.757.508

	2017	2018
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	61,47	77,18

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,47	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der Aufwanddeckungsgrad hat sich durch steigende Einzahlungen und geringere Aufwendungen von 2017 nach 2018 deutlich verbessert.

Die realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle zeigt die folgende Tabelle:

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungs-Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung	524.241	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	63.500	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	12,11	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Da der Anteil der Nebenforderungen bei steigenden Hauptforderungen degressiv verläuft, ist ein Verzicht auf Nebenforderungen nicht erkennbar.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Düsseldorf hat im Jahr 2017 ca. 20 Prozent und 2018 ca. 19 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 Düsseldorf schaffen, ihre Forderungen überwiegend mit dem eigenen Personal durchzusetzen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Leistungswerte.

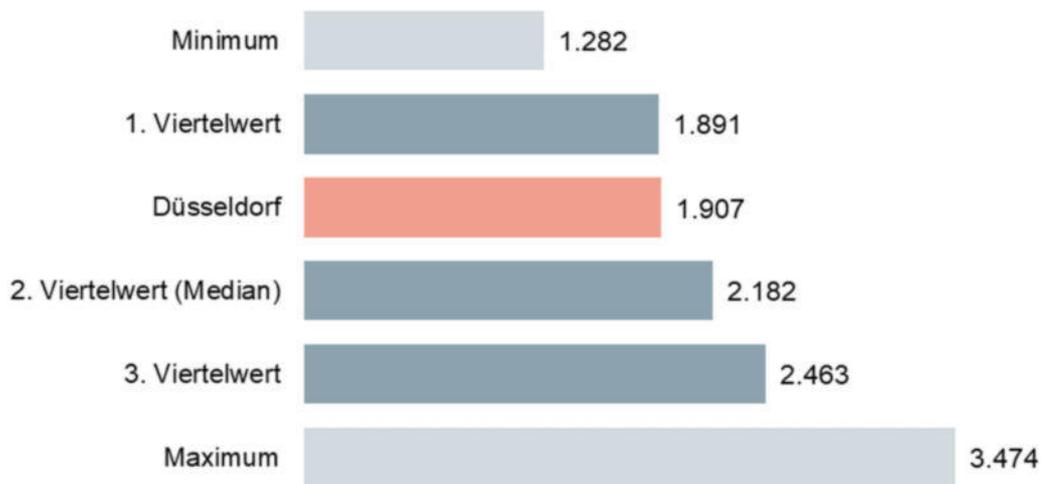
Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Düsseldorf

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.829	1.907
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.674	1.624
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.568	1.709

In beiden betrachteten Jahren werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen. Im Ergebnis werden damit die zum 01. Januar eines Jahres bestehenden Vollstreckungsforderungen in der **Stadt Düsseldorf** abgebaut.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



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

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.829	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die **Stadt Düsseldorf** erzielt in 2018 ein unterdurchschnittliches Ergebnis, in 2017 lag sie unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren 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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	63,32	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	66,72	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung und Pfändung abgeschlossen wurden. Wir haben die Erfolgsquote nur auf die eigenen Vollstreckungsforderungen bezogen, weil bei den Vollstreckungsforderungen für Dritte die Erledigung vielfach durch die Weitergabe von Ermittlungsergebnissen an die ersuchende Kommune erfolgt.

Die Erfolgsquote ist in Düsseldorf leicht gestiegen, die absoluten Zahlen sind jedoch mit 50.658 Vollstreckungsforderungen in 2017 und 51.090 in 2018 nahezu identisch.

Der Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ist in beiden Jahren gering. Da die Stadtkasse nicht über Niederschlagungen entscheiden kann, ist die Fallbearbeitung und -erledigung vergleichsweise aufwendig.

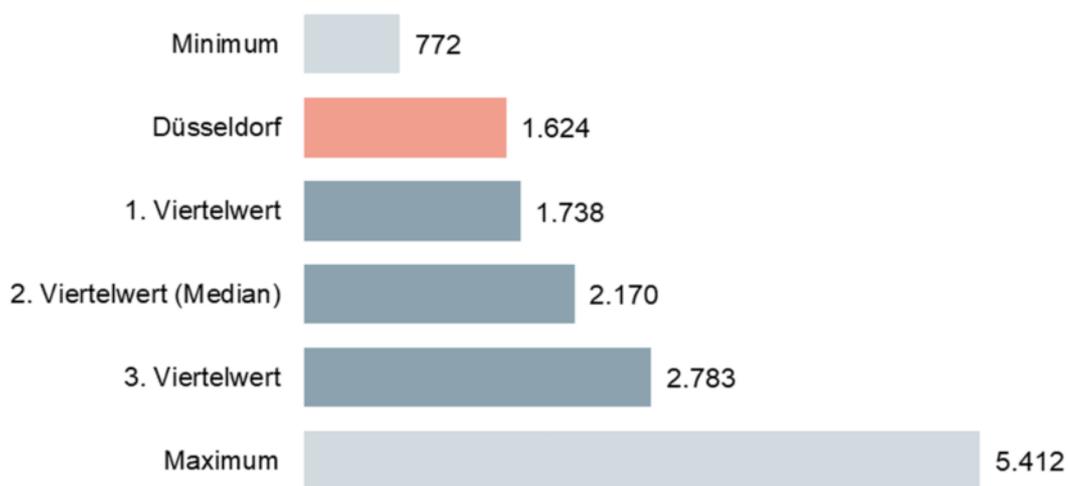
Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen

Jahr	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	4,13	0,36	8,17	12,14	17,50	27,26	18
2018	4,20	1,64	9,48	12,89	17,36	26,56	17

Absolut sind die Niederschlagungen von 3.303 in 2017 und 3.213 in 2018 etwa gleichgeblieben.

Im interkommunalen Vergleich ergeben sich zu Beginn des Jahres 2018 folgende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung:

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



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

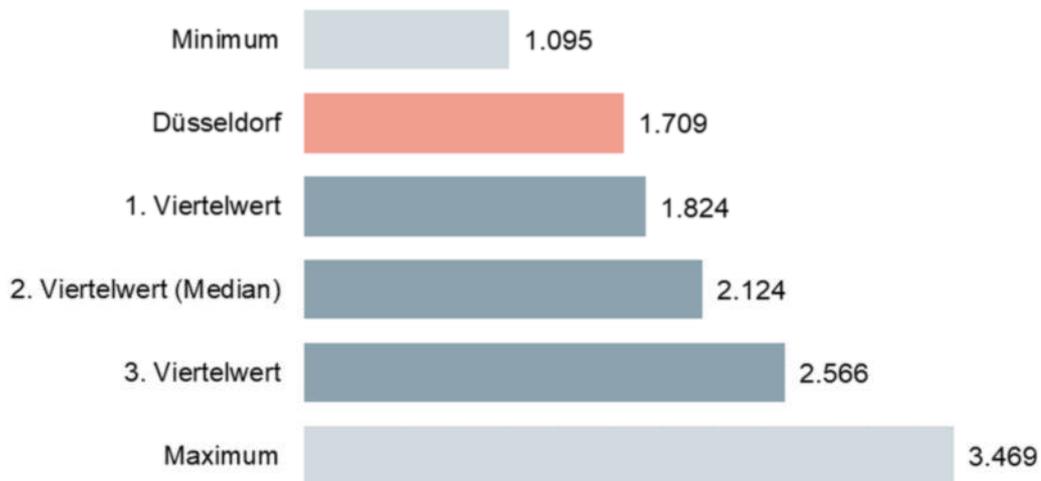


2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.674	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Der Bestand an Vollstreckungsforderungen ist in Düsseldorf niedrig. Er wird monatlich nach Alter und Höhe der Forderung analysiert und weiter abgebaut.

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 Düsseldorf im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.568	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

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

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll 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 in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die Stadt Düsseldorf keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind fast vollständig erfüllt.	E2.1	In der neuen GA FiBu oder der DA ErNAS 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. Auch die mindestens jährliche Prüfung aller Niederschlagungen auf drohende Verjährung sollte schriftlich festgelegt werden.
		E2.2	Es sollte geregelt werden, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.
F3.1	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen nur geringe organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3	Die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.
F3.2	Das eingerichtete Controlling für Mahnsperren wird positiv gewertet.		
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Düsseldorf ein überdurchschnittliches Ergebnis.		
F5	Die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling sind bei der Stadt Düsseldorf positiv ausgeprägt. Bei der Vollstreckung werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Dazu gibt es Zielvorgaben. Ein differenziertes Berichtswesen ist aufgebaut.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Wert.	E6	Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.

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. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten	E1.1	Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sollten im Tagesabschluss enthalten sein. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.
		E1.2	Die Anzahl der Konten sollte reduziert werden.
F2	Die Stadt Düsseldorf hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle ist überdurchschnittlich.		
F3	Düsseldorf hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner weniger Personal in der Sachbearbeitung der Zahlungsabwicklung als die Vergleichskommunen.		
F4	Düsseldorf gehört zu den kreisfreien Städten mit überdurchschnittlichen Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.	E4	Die Fachämter sollten deutlich auf ihre Verpflichtung zur rechtzeitigen Buchung der Soll-Stellungen hingewiesen werden.
F5	Die Stadt Düsseldorf weist nur einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E5.1	Bereits auf der Startseite der Homepage der Stadt Düsseldorf sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten für die Stadt platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem Lastschriftmandat verknüpft sein..
		E5.2	Der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate sollte weiter erhöht werden.
F6	Die Stadt Düsseldorf weist 2018 im Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, die Rücklastschriften zu reduzieren.
F7.1	Die Stadt Düsseldorf hat einen vergleichsweise mittleren Anteil an ungeklärten Einzahlungen. Sie hat Maßnahmen ergriffen, diese Kennzahl weiter zu verringern.		
F7.2	Mit dem Controlling für ungeklärte Zahlungen sorgt die Stadtkasse Düsseldorf aktiv dafür, dass diese minimiert werden.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Düsseldorf versendet weniger Mahnungen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote liegt über dem Median.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Düsseldorf hat interkommunal höhere Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Düsseldorf weniger Personal für die Sachbearbeitung eingesetzt, als das in rund 50 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Der Overhead-Anteil ist maximal.		
F3	Die Stadt Düsseldorf versendet an einen Teil der Schuldner Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.
F4	Die Kennzahlen der Vollstreckung zeigen unterdurchschnittliche Leistungswerte.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Siehe GA FiBu § 8 und DA Liquiditätsplanung. Tägliche Abstimmung. Stadtkasse ist für die kurzfristige Liquiditätsplanung zuständig, für die langfristige die Kämmerei.
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Siehe DA zur Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung und Arbeitsanweisung für die Anlage von Geldmitteln der Landeshauptstadt D-Dorf.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GA FiBu § 11
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA für Erlass, Niederschlagung, Aussetzung der Vollstreckung und Stundung. Wertgrenzen sind festgelegt.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Zentrale Niederschlagungsliste, die regelmäßig den Fachbereichen zur Verfügung gestellt wird. Regelmäßige Prüfungen sind festgelegt.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA Beitreibung. Stadtkasse ist die zentrale Stelle.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe GA FiBu § 14. Das Konzept liegt vor.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Das ist im § 19 der GA FiBu und für die dezentralen Konen in der DA liquide Mittel geregelt. Die eingerichteten Konten werden regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA liquide Mittel und DA Abrechnung bei dezentraler Zahlungsabwicklung § 8 Abs. 1.1.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Verwaltung von liquiden Mitteln § 4.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	Siehe GA FiBu § 21. Sie dürfen nur in Abstimmung mit der Abteilung Stadtkasse eingesetzt werden. Es ist nicht festgelegt, bis zu welcher Höhe oder für welche Forderungen unbare Zahlungsmittel eingesetzt werden können.
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	Regelung ist in der Arbeitsanweisung "Unterschriftenregelung für die Stadtkasse Düsseldorf" enthalten. Beschäftigte dürfen nur bei Erstattungen sachlich und rechnerisch feststellen.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Stadtkasse wird mind. einmal Jährlich durch das RPA geprüft. Prüfungsberichte liegen vor.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Verwahrung. Das Inventarverzeichnis wird regelmäßig geprüft.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA Belegwesen. Verantwortlichkeiten und Verfahren sind zwischen Kämmerei, Stadtkasse und den Fachbereichen klar geregelt.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Das geschieht.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Beitreibung § 5.3. Entsprechende Belege sind von den Fachbereichen an die Stadtkasse zu liefern (?)
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				86	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				99		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Das ist der Fall.
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	UZE-Controlling, siehe Unterlagen
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe DA für das Mahn- und Beitreibungswesen § 3.7
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA für das Mahn- und Beitreibungswesen § 3.6

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA für das Mahn- und Beitreibungswesen § 3.8 und 3.9. Die Regelungen werden ergänzt durch Arbeitsanweisungen.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	"siehe DA zur Entscheidung über Ratenzahlungsanträge
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Düsseldorf nimmt die Vermögensauskunft seit ca. 5 Jahren selbst vor.
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	siehe DA Erlass, Niederschlagung, Aussetzung der Vollziehung und Stundung § 2. Stadtkasse ist zuständig für Nebenforderungen und manuelle Verarbeitung. Das sollte alles bei der Stadtkasse zentralisiert werden.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA Erlass, Niederschlagung, Aussetzung der Vollziehung und Stundung § 3.3
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Beitreibung § 3.10
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA Buch § 5.1
	Punktzahl Organisation				70	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				97		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Zielwert: Erhöhung der SEPA-Mandate; weitere Zielwerte gibt es für die Vollstreckung

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
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 gibt es und sie werden zur Steuerung genutzt
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				12	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				100		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				168	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				99		

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	ist bis Ende 2019 für alle Fachbereiche geplant. Stadtkasse ist seit Mai 2019 eingebunden.
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	1	1	ja
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	1	1	ja

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					gering
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					Gerichtsvollzieher
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektroni-schen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					Informationsbedarf bei den Ver-tragspartnern
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	ja
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	ja	1	1	1	1	ja
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektro-nische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstre-ckungsakte.	ja	1	2	2	2	zusätzlich gibt es eine Papierakte
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papieraus-drucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	kann aber noch nicht für alle Kommunen genutzt werden
	Punktzahl Digitalisierung				16	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				94		

→ 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
Düsseldorf im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	8
Gesamtsteuerung und Strategie	8
Organisation	9
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	10
Prozesskontrollen	10
Finanzcontrolling	11
Fachcontrolling	11
→ Verfahrensstandards	13
Prozess- und Qualitätsstandards	13
→ Personaleinsatz	15
→ Leistungsgewährung	21
Fallsteuerung	21
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	22
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	31
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	43
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	46
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	49

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger stark belastet als die meisten anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Gleichwohl weisen einzelne Sozialräume einen besonderen Handlungsbedarf auf, die im Rahmen der Jugendhilfeplanung konkretisiert und in die Planung von Einrichtungen und Diensten einfließen. Die Flüchtlingswelle hat zu einem deutlichen Anstieg der Zuwanderung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) geführt, um die sich die Jugendhilfe vor dem Auftrag des Kinderschutzes kümmern muss.

Der Anstieg der Hilfen für UMA wirkt sich spürbar auf die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus, wenngleich die Stadt Düsseldorf eine der niedrigsten Falldichten der kreisfreien Städte aufweist. In der Fallbezogenen Betrachtung bildet die Stadt Düsseldorf unter den kreisfreien Städten den Maximalwert für die Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII je Hilfefall ab. Die hohen Fallkosten betreffen viele Hilfen, die im Rahmen der überörtlichen Prüfung nachfolgend im Bericht betrachtet werden, wie die flexiblen ambulanten Hilfen, die Vollzeitpflege, die ambulanten Eingliederungshilfen und die Hilfen für junge Volljährige.

Während die flexiblen ambulanten Hilfen durch hohe Fallkosten und eine hohe Falldichte auffallen, bildet die Stadt Düsseldorf mit dem Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen den Minimalwert ab, hat hierbei aber hohe Fallkosten. In der Vollzeitpflege sind die Ursachen für den geringen Anteil der Hilfefälle möglicherweise in Synergieverlusten durch den Einsatz von vier Pflegekinderdiensten zu finden. Die Ursachen sollten daher einer tiefergehenden Betrachtung unterzogen werden.

Die Fallkosten für die Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII liegen im Median. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst, inzwischen aber wieder rückläufig.

In der Eingliederungshilfe sind die hohen Fallkosten insbesondere durch die ambulanten Hilfen verursacht, die über 85 Prozent der Hilfefälle ausmachen. Hier sind die deutlich zunehmenden Hilfen für Integrationshelfer ein beeinflussender Faktor. Die angestrebten Poollösungen können zu einer Entspannung beitragen. Die eingerichtete zentrale Sachbearbeitung bündelt Fachlichkeit für die komplexe Aufgabenwahrnehmung.

Insbesondere die Hilfen für die jungen Volljährigen werden deutlich durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Über 50 Prozent der Hilfefälle sind UMA. Die stationären Fallkosten liegen im überdurchschnittlichen Bereich. Der überwiegende Teil der UMA befindet sich in schulischer oder beruflicher Ausbildung. Der Integration wird ein hoher Stellenwert eingeräumt.

Die Falldichte bei den Inobhutnahmen ist im Vergleich überdurchschnittlich. Mehr als die Hälfte

der Inobhutnahmen wird innerhalb des ersten Tages beendet. Der Anteil der UMA an den Inobhutnahmen ist unterdurchschnittlich und im Zeitverlauf rückläufig. Durch die Bearbeitung der UMA-Fälle in einem zentralen Sachgebiet wird das Fachwissen gebündelt und es können Synergieeffekte in der Fallbearbeitung genutzt werden.

Die insgesamt geringe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung zeigt, dass der Prozess der Zugangssteuerung im Rahmen der Eingangsberatung gut funktioniert und in vielen Beratungsfällen mit einer Vermittlung in niedrigschwellige Hilfsangebote oder unmittelbar durch die Beratung selbst geholfen werden kann.

Im Zusammenhang mit der niedrigen Falldichte sieht die gpaNRW die Hauptgründe für die hohen Fallkosten zum einen in den Entgelten der Leistungsanbieter für ambulante und stationäre Hilfen und zum anderen im Einfluss der Leistungsanbieter bei der bedarfsgerechten Ausgestaltung vor allem der ambulanten Hilfen. Bei letzteren werden die Leistungsanbieter bereits frühzeitig in die Hilfeplanung eingebunden.

Weitere Gründe können bei den flexiblen ambulanten Hilfen eine fehlende Begrenzung von Fachleistungsstunden und Laufzeiten der Hilfen sein.

Da die Stadt Düsseldorf über keinen eigenen ambulanten Dienst verfügt, beauftragt sie freie Träger und private Leistungsanbieter. Mit diesen müssen ebenso wie mit den stationären Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung Entgeltvereinbarungen abgeschlossen sein.

Um die Wirtschaftlichkeit der Hilfen stärker in den Vordergrund zu stellen und darauf zu achten, dass den Kostenkalkulationen der Entgeltsätze auch eine abgestimmte Qualität und Leistung gegenübersteht, hat die Stadt Düsseldorf eine Entgeltkommission gebildet. Der Einfluss des Jugendamtes ist jedoch auf die Düsseldorfer Dienste und Einrichtungen begrenzt. Fremdunterbringungen nach auswärts lassen sich nicht ganz vermeiden. Es wird daher versucht, durch eine Kooperation mit den umliegenden Jugendämtern zu gemeinsamen Entgeltregelungen zu kommen.

Ferner wurde eine Umbaugruppe HzE gebildet, die zusammen mit Vertretern einiger großer freier Träger in Düsseldorf die Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit zu den ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung einschließlich der Eingliederungshilfe, den Inobhutnahmen und der Familiären Bereitschaftsbetreuung aufarbeitet.

Der Blick auf die Personalausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zeigt auf der Grundlage von Richtwerten der gpaNRW eine gute Personalausstattung, die das bestehende Arbeitsvolumen bewältigen kann. Für Vertretungsfälle sind Springerstellen eingerichtet. Vakante Stellen im Allgemeinen Sozialen Dienst können sofort wiederbesetzt werden.

Der Allgemeine Soziale Dienst arbeitet mit einem Fachverfahren in das die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden ist und aus dem für das Finanz- und Fachcontrolling Auswertungen generiert werden.

Die Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings sind in unterschiedlichen Organisationseinheiten eingebunden, wodurch eine einheitliche Bewertung von Entwicklungen erschwert wird. Die Einbindung des Fachcontrollings in die Stabsstelle sollte daher überlegt werden.

Die Stadt Düsseldorf hat mit Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen der Schlüsselprozesse die Verfahren im Jugendamt einschließlich des Hilfeplanverfahrens und des Kinderschutzes für die Fachkräfte verbindlich beschrieben. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen an das Hilfeplanverfahren werden erfüllt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik¹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungsbringung 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 Hilfee-gewährung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

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

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger stark belastet als andere kreisfreie Städte in NRW. Gleichwohl weisen einzelne Sozialräume einen besonderen Handlungsbedarf auf.

Die **Stadt Düsseldorf** ist nach der Statistik der AKJ TU Dortmund² mit weiteren neun kreisfreien Städten dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 2 zugeordnet. Zu diesen Kategorien zählen Jugendämter kreisfreier Städte mit einer hohen Kinderarmut.

Unter den kreisfreien Städten in NRW weist die Stadt Düsseldorf eine unterdurchschnittliche SGB II Quote³ und eine der höchsten Kaufkraftquoten⁴ auf.

Die von der gpaNRW herangezogenen soziostrukturellen Rahmenbedingungen⁵ zeigen für die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgende Ausprägungen:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Düsseldorf 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,56	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,60	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,18	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,62	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	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

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen werden in der Jugendhilfeplanung berücksichtigt. Hierbei fließen auch Daten aus der Statistik und Stadtforschung⁶ ein, die von allen Ämtern der Stadt Düsseldorf genutzt wird.

Auf Basis der Jugendhilfeplanung werden die Gebiete ausgewiesen, die einen besonderen Handlungsbedarf haben, da sie mit einem hohen Armutsrisiko der Kinder, einem tendenziell geringeren Bildungserfolg und einer schwierigeren Gesundheitssituation als der städtische Durchschnitt belastet sind.

Einrichtungen und Dienste werden so geplant, dass ein flächendeckendes starkes Leistungsangebot für alle Düsseldorfer Kinder, Jugendlichen und Familien zur Verfügung steht. Junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen werden besonders gefördert. Ergänzend werden ausgewählte Sozialräume von Stadtbezirksteams vertiefend betrachtet, um gemeinsam mit den Akteuren im Sozialraum passgenaue Maßnahmen abzuleiten und die Umsetzung zu prüfen.

Die Flüchtlingswelle hat den Zuzug von Familien mit Fluchterfahrung und insbesondere minderjährigen Flüchtlingen nach Düsseldorf verstärkt und erfordert zusätzliche Beratungs- und Unterstützungsangebote durch die Jugendhilfe.

Zusammen mit dem Amt für Statistik und Wahlen wurde eine sozialräumliche Gliederung entwickelt, die Grundlage für Planungen und Budgetierungen im Jugendamt ist und von weiteren Ämtern der Stadtverwaltung genutzt wird.

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.

Die demografische Entwicklung zeigt in der Stadt Düsseldorf schon seit vielen Jahren einen Bevölkerungszuwachs. Hieran nimmt auch die Altersgruppe der Einwohner unter 21 Jahren teil.

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

⁶ Statistik und Stadtforschung - Sozialräumliche Gliederung, 4. Aktualisierung Fortschreibung 2017

→ 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

Ziele und Maßnahmen werden vom Jugendamt auf der Grundlage der gut aufgestellten und vernetzt arbeitenden Jugendhilfeplanung konkretisiert und umgesetzt.

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.

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

Das Jugendamt der **Stadt Düsseldorf** hat in 12 Punkten ein Leitbild zur Aufgabenwahrnehmung und dem Selbstverständnis im Umgang mit Bürgern, Klienten und Politik formuliert⁷. Grundlage für die Steuerung der Jugendhilfe ist die Jugendhilfeplanung, die sozialraum-, zielgruppen-, bereichs- und themenorientiert ausgerichtet ist. Für die Aufbereitung der Daten werden verschiedene IT-Verfahren eingesetzt, wie z.B. das Gis-Infosystem MapInfo, SPSS Statistik und Analyse, Sopart, Logo Data etc.

Die Jugendhilfeplanung arbeitet in enger Abstimmung mit anderen Aufgabenbereichen der Stadtverwaltung zusammen. Eine Vernetzung besteht z.B. mit den Aufgabenbereichen Schule, Offene Ganztagschule, Gesundheitshilfe, Sport, Kultur, Stadtplanung und Statistik und Wahlen.

Bereits 2008 hat die Stadt Düsseldorf einen integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan erstellt, der mehrfach um Berichte zu verschiedenen Schwerpunkten ergänzt wurde.

Als zentrales Steuerungsinstrument der Jugendhilfe gewährleistet die Jugendhilfeplanung, dass das Jugendamt Düsseldorf die Angebote und Leistungen der Jugendhilfe bedarfsgerecht zur Verfügung stellen kann.

Wichtige strategische Ziele sind die Bereitstellung wirksamer ambulanter Hilfen im Rahmen des § 27 Abs. 2 SGB VIII und ein bedarfsgerechter Ausbau der Angebote stationärer Hilfen.

Um Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Hilfen zu nehmen, wurde eine „Düsseldorfer“ Entgelt-

⁷ <https://www.duesseldorf.de/jugendamt/wir/wir010.html>

kommission für die ambulanten und stationären Hilfen gebildet, die darauf achtet, dass Kostenzusagen nur erfolgen, wenn eine Kalkulation der Entgelte vorliegt und eine Abstimmung von Qualität und Leistung erfolgt ist. Neue Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen werden auf das fachlich notwendige Angebot angepasst. Da Kinder und Jugendliche auch außerhalb von Düsseldorf untergebracht werden müssen, wird zusammen mit den umliegenden Jugendämtern an der Einrichtung einer regionalen Entgeltkommission gearbeitet. Ziel ist u.a., durch geeignete Angebote und Partner sowie Präventionsangebote und Vernetzung einen Abbau der Fallkosten in einer Größenordnung von 10 Prozent zu erreichen.

Organisation

→ Feststellung

Das Jugendamt hat zum Thema Kinder, Jugend und Familie auf der Dezernatsebene Schnittstellen zu anderen Ämtern innerhalb der Verwaltung.

Das Jugendamt der **Stadt Düsseldorf** ist zusammen mit dem Sozialamt, Amt für Migration und Integration, Schulverwaltungsamt und Sportamt in einem Dezernat. Über die Dezernatsebene sind damit Schnittstellen zwischen den Ämtern und Aufgaben vorhanden.

Innerhalb der Organisation des Jugendamtes werden die Hilfen zur Erziehung in verschiedenen Abteilungen bearbeitet. Wichtige Querschnittsaufgaben wie u.a. die Jugendhilfeplanung, das Controlling und die Revision sind unmittelbar der Jugendamtsleitung zugeordnet.

Die Jugendhilfeplanung bezieht alle Aufgabenbereiche der Jugendhilfe ein. Das Sachgebiet umfasst neben der Jugendhilfeplanung die Qualitätsentwicklung und Prävention.

Der Bezirkssozialdienst (BSD) gehört zur Abteilung 51/5 und ist dezentral in neun Bezirksstellen organisiert, die für zehn Bezirke im Stadtgebiet zuständig sind. Der Bezirkssozialdienst wird durch zwei zentral organisierte Sachgebiete für die Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) ergänzt, die in der Hauptstelle des Jugendamtes untergebracht sind.

Ferner ist ein städtischer Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der zur Abteilung 51/4 Kinderhilfezentrum (KHZ) gehört. Das KHZ ist eine kommunale Einrichtung mit individuellen ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten im Rahmen von Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige sowie kurzfristigen Inobhutnahmen zur Krisenintervention. Diese Leistungen erbringt das KHZ wie ein externer Anbieter im Rahmen von Hilfen zur Erziehung auf der Grundlage von Entgeltvereinbarungen. Das KHZ wird im Haushalt als ein eigenständiges Produkt geführt und ist von den originären Leistungen des BSD abgegrenzt.

Neben dem städtischen PKD sind drei freie Träger mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt. Die Wirtschaftliche Erziehungshilfe ist der Abteilung 51/1 Zentrale Dienste zugeordnet.

Eine AG 78 ist eingerichtet und wird durch Unterarbeitsgruppen unterstützt. Zusätzlich ist eine Umbaugruppe HzE eingerichtet, in der sich das Jugendamt und Vertreter der großen freien Träger zu den Ursachen hoher Fallkosten austauschen und notwendige Maßnahmen absprechen. In der Umbaugruppe soll für beide Seiten Klarheit zu den Geschäftsgrundlagen hergestellt werden.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung sind interne Kontrollmechanismen 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 Düsseldorf** hat auf den verschiedenen Arbeitsebenen Kontrollmechanismen installiert. Hierin sind die z.B. Wirtschaftliche Erziehungshilfe für die Zahlbarmachung, die Sachgebietsleitung bei Neuansträgen und Bearbeitungsrückständen und die Innenrevision des Jugendamtes eingebunden. Zu den eingesetzten IT-Verfahren sind Zugriffsberechtigungen festgelegt. Ein System für prozessunabhängige Kontrollen auf Leitungsebene befindet sich im Aufbau. Neue Mitarbeiter werden im Rahmen des Einarbeitungskonzeptes im Tandem an die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung herangeführt. Die Aufgabenwahrnehmung ist durch Arbeitsrichtlinien und Arbeitshilfen mit Beschreibung der Schlüsselprozesse für die Fachkräfte vorgegeben.

Prozesskontrollen

→ Feststellung

Für die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe sind auf verschiedenen Ebenen Prozesskontrollen vorgesehen.

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

Im Jugendamt der **Stadt Düsseldorf** sind Kontrollmechanismen vorgesehen, um die Einhaltung der Vorgaben aus den Verfahren und Schlüsselprozessen sicherzustellen.

Die Sachgebietsleitung ist in allen Neufällen HzE zu beteiligen. Für bestimmte Hilfen, wie z.B. Auslandsmaßnahmen, ist die Fachstelle Leistung und Qualität beratend hinzuzuziehen und eine Genehmigung der Abteilungsleitung erforderlich.

Auf die HzE-Fälle haben nur die jeweils fallzuständige Fachkraft des Bezirkssozialdienstes und die Vertretung Zugriff.

Im Fachverfahren nicht eingehaltene Wiedervorlagetermine zu Hilfeplanfortschreibungen erscheinen auf einer Warnliste, die die Sachgebietsleitungen erhalten. In Vertretungsfällen kann die Hilfeplanfortschreibung nur in Abstimmung mit der Sachgebietsleitung für maximal drei Monate verlängert werden.

Auszahlungen werden durch die Wirtschaftliche Erziehungshilfe nur freigegeben, wenn ein gültiger Hilfeplan vorliegt und mit den Leistungsanbietern Entgeltvereinbarungen abgeschlossen sind. Alle Zahlungsvorgänge werden protokolliert. Im Übrigen gilt für die Freigabe im Zahlungssystem das „Vier-Augen-Prinzip“.

Eine Innenrevision ist eingerichtet, die punktuell Schwerpunktüberprüfungen vornimmt. Aktuell werden z.B. in allen Bezirksstellen stichprobenhaft Abrechnungen von ambulanten Leistungsanbietern überprüft.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Jugendamt Düsseldorf verfügt über ein gut funktionierendes Finanzcontrolling. Die erforderlichen Finanz- und Falldaten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung werden regelmäßig bereitgestellt.

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

Im Jugendamt der **Stadt Düsseldorf** ist das Finanzcontrolling unmittelbar als Stabsstelle der Amtsleitung zugeordnet, die fortlaufend über die Entwicklungen informiert wird..

Zur Unterstützung der Steuerung sind Ziele formuliert und Kennzahlen definiert, die auch im Haushalt abgebildet werden.

Monatlich erfolgen umfangreiche Auswertungen aus dem Fachverfahren Logodata und dem Haushalts-/Finanzverfahren. Sie beinhalten differenzierte Daten zum Aufwand und den Auszahlungen mit einem Soll-/Ist-Vergleich und einer Prognose auf das voraussichtliche Jahresergebnis. Die Auswertungen stellen die Entwicklungen nach den Hilfearten, der Anzahl der Hilfeempfänger, den Kosten pro Helfefall, den Leistungen an die Träger etc. dar und fließen in ein Berichtswesen ein.

Die Dezernatsebene, die Kämmerei und das Rechnungsprüfungsamt werden monatlich durch das Berichtswesen über die Entwicklungen informiert.

Das Jugendamt Düsseldorf ist am IKON Kennzahlenvergleich der KGSt. beteiligt und nutzt die Daten zur Orientierung und für die Einordnung der eigenen Ergebnisse.

Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Fachcontrolling ist organisatorisch nicht unmittelbar mit dem Finanzcontrolling verbunden.

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

Das Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung ist im Jugendamt der **Stadt Düsseldorf** der Abteilungsleitung 51/5 Soziale Dienste zugeordnet. Hierzu zählen u.a. auch die Aufgaben der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle sowie die Überprüfung der Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards.

Mit der Jugendamtsleitung und innerhalb der Abteilung 51/5 mit den Bezirkssozialdiensten findet ein regelmäßiger Austausch zu den Entwicklungen statt.

Die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der installierten Hilfen erfolgt mit Unterstützung des WIMES-Verfahrens (Wirkungen messen), dessen Einsatz wegen Arbeitsbelastung zurzeit ausgesetzt ist.

Den Sachgebietsleitungen in den Bezirkssozialdiensten obliegt die Aufgabe darauf zu achten, dass Hilfen passgenau und nicht länger als nötig gewährt werden. Zur Unterstützung der Fachkräfte des ASD ist ein Anbieterverzeichnis mit den Leistungsanbietern vorhanden. Dieses soll perspektivisch durch ein neues System mit dem Ziel ersetzt werden, die Zusammenarbeit von Trägern, ASD und WJH zu optimieren. Absprachen zu Angeboten (Stichwort passgenaue Hilfen) erfolgen mit den stationären Düsseldorfer Trägern im Arbeitskreis Qualitätsentwicklung. Darüber hinaus werden bei Bedarf auch das Heimplatzinformationssystem des LVR und die Plattform der Bundesarbeitsgemeinschaft für Individualpädagogik genutzt. Zu den ambulanten Leistungsanbietern sind zentral Leistungsbeschreibungen und Entgeltvereinbarungen für die Fallführungen und Sachgebietsleitungen hinterlegt.

Durch die Aussetzung des WIMES-Verfahrens reduzieren sich die Informationsmöglichkeiten des Fachcontrollings für die Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung.

Die zur Steuerung erforderlichen Daten und Informationen, wie z.B. zu Bedarfsanalysen, Laufzeiten von Hilfefällen, Einhaltung und Zielerreichung der Hilfepläne, abweichende Entwicklungen der Bezirksstellen etc. können ersatzweise nur über eine aufwendige Einsicht in Fallakten gewonnen werden.

Das Thema Optimierung der Qualitätssicherung ist bereits in den beiden vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen im Zusammenhang mit Hilfeplanung und Steuerung durch die gpaNRW angesprochen worden.

Zwischen Fachcontrolling und Finanzcontrolling besteht keine unmittelbare Schnittstelle. Hierdurch wird eine gemeinsame einheitliche Bewertung der jeweiligen Ergebnisse erschwert.

Die Ergebnisse sollten in einer Organisationseinheit zusammengeführt werden, um Synergien für eine abgestimmte Bewertung zu nutzen. Von Seiten der gpaNRW wird daher vorgeschlagen, die Aufgabe des Fachcontrollings in die Stabsstelle zu integrieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, die Aufgabe des Fachcontrollings in die Stabsstelle zu integrieren.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf sind in Arbeitsrichtlinien und Arbeitsanweisungen verbindlich vorgegeben.

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

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

Die **Stadt Düsseldorf** hat die Aufgabenwahrnehmung für die Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. SGB VIII für den ASD einschließlich PKD und Spezialdienste in verbindlichen Arbeitsrichtlinien zu den Verfahren und Hilfen konkretisiert. Sie werden durch Arbeitshilfen und Beschreibungen der jeweiligen Schlüsselprozesse mit Ablaufdiagrammen ergänzt, durch welche die einzelnen Verfahrens-/Arbeitsschritte transparent und nachvollziehbar sind. Sämtliche Unterlagen stehen den Mitarbeitern auch in digitaler Form zur Verfügung und werden neuen Mitarbeitern im Rahmen des Einarbeitungskonzeptes zur Kenntnis gebracht. Die Einarbeitung erfolgt im Tandem und dauert mindestens ein Jahr.

Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen zum Hilfeplanverfahren enthalten.

Positiv hervorzuheben sind die weitreichenden und differenzierten Hilfestellungen für die Fachkräfte und Leitungskräfte im ASD.

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

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

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.

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

Die **Stadt Düsseldorf** hat in verbindlichen Dienstanweisungen, Arbeitsrichtlinien mit ergänzenden Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen der Schlüsselprozesse die Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII für den ASD und die Spezialdienste geregelt. Die Prozessbeschreibungen gliedern sich in Teilprozesse mit z.B. Beratung von Klienten (Eingangsbearbeitung), Erarbeiten und Fortschreiben des Hilfeplanes bis zum Beenden und Evaluieren einer Hilfe zur Erziehung. Die Zuständigkeiten, Beteiligung Vorgesetzter und Fristen sind beschrieben.

Die Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen sowie die hierzu ergänzend in der Checkliste erteilten Auskünfte zeigen schlüssige Verfahren auf, die die vorstehenden Anforderungen erfüllen.

Der ASD arbeitet mit dem Fachsoftwaremodul im Logo Data Verfahren, das Antragsbearbeitung, Bewilligung, Hilfeplanverfahren usw. abdeckt und aus dem u.a. auch Daten für das Finanz- und Fachcontrolling generiert werden.

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

→ Personaleinsatz

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

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW Personalrichtwerte entwickelt, die auf Erfahrungswerten aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen beruhen.

Der Personalrichtwert bietet der Kommune eine erste Orientierung zur Situation der Personalausstattung in den zuvor genannten Diensten. Er kann jedoch eine eigene Stellenbemessung unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Besonderheiten nicht ersetzen.

→ Feststellung

Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im ASD, den Spezialdiensten und der WJH eine im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittliche Fallbelastung je Vollzeit-Stelle.

→ Feststellung

Das Jugendamt verfügt über eine mit dem Hauptamt abgestimmte aktuelle Personalbemessung. Vakante Stellen im ASD können jederzeit unbefristet neu besetzt werden.

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

Der Bezirkssozialdienst der **Stadt Düsseldorf**, im weiteren Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) genannt, arbeitet in den zehn Bezirken im Stadtgebiet. Er wird durch die Sachgebiete Eingliederungshilfe § 35a und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) ergänzt. In diesen Diensten werden die Anforderungen an die spezielle Fachlichkeit bzw. organisatorischen Anforderungen der Aufgabe gebündelt und die Synergieeffekte für die Bearbeitung der Hilfen genutzt. Der städtische Pflegekinderdienst (PKD) und die Wirtschaftliche Erziehungshilfe, im weiteren Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) genannt, sind in anderen Abteilungen des Jugendamtes organisiert.

Die gpaNRW hat die Personalsituation im ASD und der WJH auf der Basis der Stellendaten für das Jahr 2017 ausgewertet.

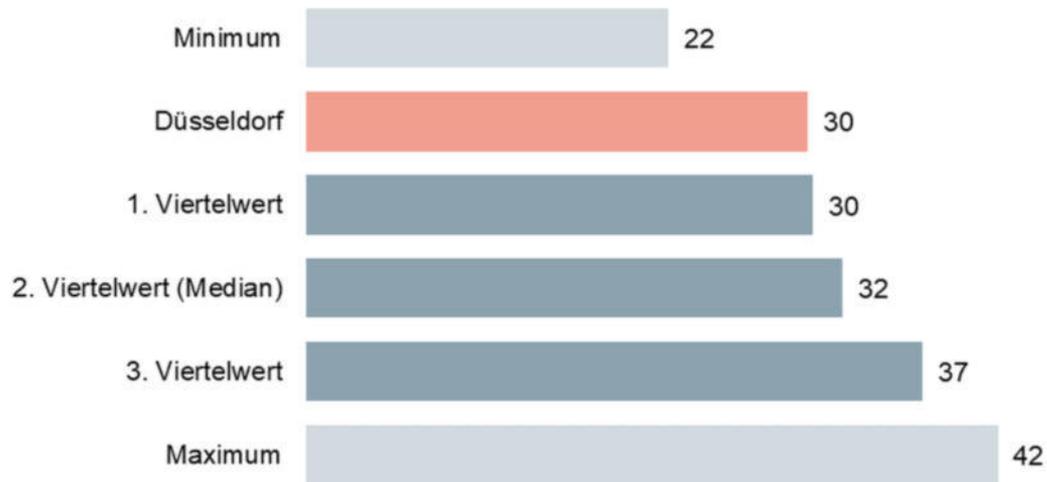
Berücksichtigt sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der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

Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des ASD hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt

bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich.

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



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 23 Vergleichskommunen eingeflossen.

Die **Stadt Düsseldorf** ordnet sich mit 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD am 1. Viertelwert unter den kreisfreien Städten ein und liegt genau am Richtwert. In der Zeitreihe von 2013 bis 2017 liegt der Düsseldorfer Wert konstant bei 29 bis 30 Hilfeplanfällen.

Die zuvor abgebildeten Vollzeit-Stellen beinhalten die gesamten Stellenanteile des ASD. Hierin sind die Stellenanteile für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und die Spezialdienste berücksichtigt. Ein valider Vergleich der ASD Stellen ist nur auf der oberen Ebene mit allen ASD Vollzeit-Stellen möglich, da die kreisfreien Städte ihre ASD und evtl. eingerichteten Spezialdienste unterschiedlich organisiert haben.

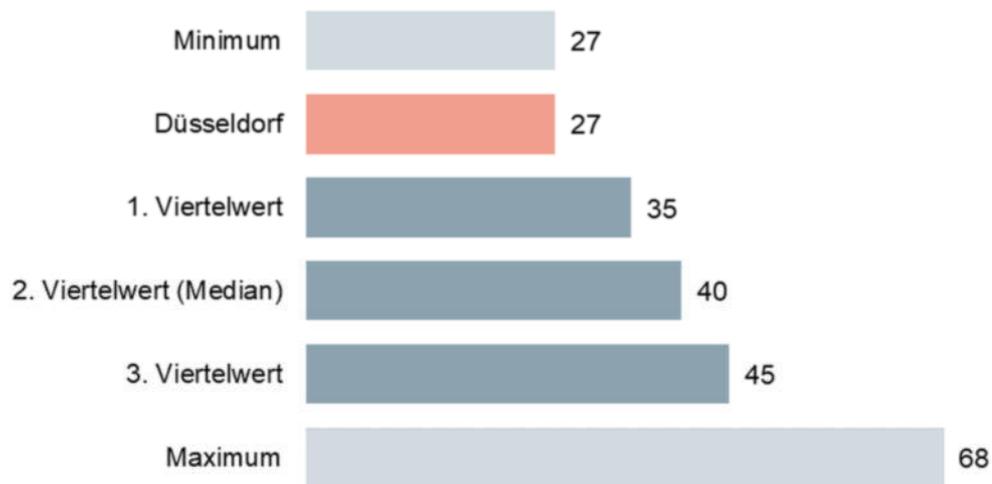
Der Pflegekinderdienst, die Eingliederungshilfe und die Wirtschaftliche Jugendhilfe werden nachfolgend gesondert dargestellt.

Pflegekinderdienst

Der Personalrichtwert liegt bei 35 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Zu den Aufgaben des PKD zählen Werbung/Akquise, Qualifizierung, Vermittlung, Betreuung der Pflegeeltern etc. Der Richtwert berücksichtigt, dass die Fallzuständigkeit mit der Entscheidung für eine Fremdunterbringung des Kindes/Jugendlichen in eine Pflegefamilie beim ASD verbleibt.

Berücksichtigt sind nur die VZ-Stellen und Hilfefälle des städtischen PKD.

Hilfeplanfälle § 33 SGB VIII je Vollzeit-Stelle PKD 2017

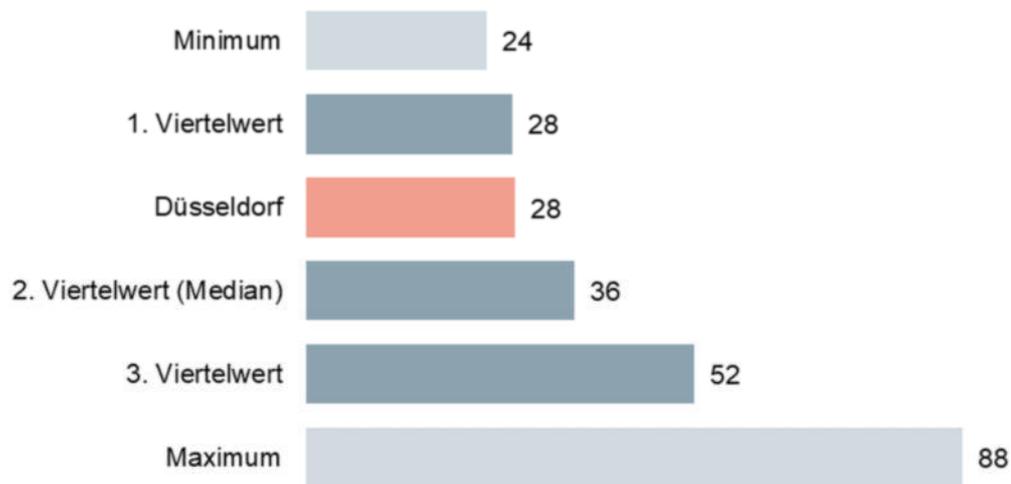


Der PKD der **Stadt Düsseldorf** bildet mit einer Fallbelastung von 27 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII den Minimalwert im interkommunalen Vergleich ab. In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte kreisfreier Städte eingeflossen. Dem Düsseldorfer Wert liegen 14,54 Vollzeit-Stellen mit 387 Hilfefällen zugrunde.

Eingliederungshilfe

Für den Spezialdienst Eingliederungshilfe §35a SGB VIII hat die gpaNRW bisher keinen Personalrichtwert ermittelt. Entsprechende Auswertungen wurden in der Vergangenheit nicht vorgenommen. Hilfsweise wird daher für den interkommunalen Vergleich der Personalrichtwert für den ASD von 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. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung nach § 35a Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII als abschließende Entscheidungsgrundlage für die Gewährung einer Eingliederungshilfe erfordert von der fallverantwortlichen Fachkraft eine spezielle Fachlichkeit, die nach Auffassung der gpaNRW für eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung spricht.

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



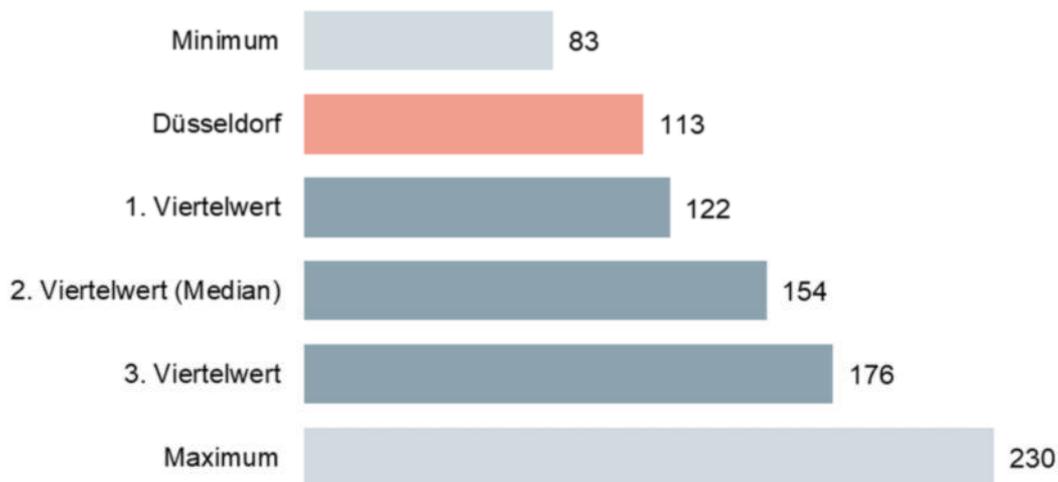
Die **Stadt Düsseldorf** ordnet sich bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII mit 28 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle am 1. Viertelwert unter den 12 kreisfreien Städten im interkommunalen Vergleich ein. Dem Düsseldorfer Wert liegen 13,57 Vollzeit-Stellen und 379 Hilfe-fälle nach § 35a SGB VIII zugrunde. Im Zeitverlauf der Jahre 2013 bis 2017 steigt die Fallbelas-tung von 25 auf 27 Hilfefälle.

Aktuell läuft in Düsseldorf zusammen mit dem Hauptamt eine Fallbemessung.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

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



Die **Stadt Düsseldorf** ordnet sich mit 113 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle im 1. Viertelwert des interkommunalen Vergleiches und damit unter den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Fallquoten ein. In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 22 kreisfreien Städten eingeflossen.

Im Zeitverlauf der Jahre 2013 bis 2017 steigt die Fallbelastung von 97 auf 113 Hilfefälle.

Personalaufwendungen

→ Feststellung

Das Jugendamt verfügt über eine Personalbedarfsplanung die regelmäßig in den Lenkungs- runden besprochen wird. Die Personalbemessung ist mit der Organisationsabteilung abge- stimmt.

Die Personalbedarfsplanung ist ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt in den Lenkungs- runden des Jugendamtes der **Stadt Düsseldorf**. Das Jugendamt verfügt nach eigenen Angaben über eine aktuelle Personalbemessung, die mit der Organisationsabteilung des Hauptamtes abge- stimmt ist. Die Soll- / Ist-Stellen werden monatlich überprüft, um bei Abweichungen frühzeitig Regelungen mit dem Hauptamt abzustimmen.

Für den ASD kann jederzeit unbefristet von extern eingestellt werden, um den Auftrag des Kin- derschutzes zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund einer hohen Fluktuation ist dies eine wich- tige Grundsatzentscheidung, um die Arbeit des ASD aufrecht zu erhalten. Die Bewerberlage ist nach Aussagen des Jugendamtes noch ausreichend, wenngleich die Qualität nicht immer zu- friedenstellend ist. Es gibt auch immer wieder Wünsche nach Teilzeitbeschäftigung, vor allem nach Rückkehr aus der Elternzeit, die Auswirkungen auf den Personalbestand und die Perso- nalplanung haben.

Um Stellenvakanzen aufzufangen, sind fünf Springerstellen eingerichtet. Dennoch gibt es im- mer wieder Überlastungsanzeigen aus dem ASD. Vertretungssituationen sind geregelt und für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter besteht Einarbeitungskonzept.

Durch die Flüchtlingswelle und die UMA ist der Arbeitsaufwand im ASD deutlich gestiegen. In

2017 waren 13,6 Prozent der HzE-Hilfefälle UMA, in 2018 waren es 11,9 Prozent. 2017 entfielen 21,3 Prozent der HzE-Hilfefälle auf die UMA.

Für eine geordnete Bearbeitung der UMA-Fälle wurde daher zentral ein gesondertes Sachgebiet eingerichtet, das in 2017 mit 11,92 Vollzeit-Stellen ausgestattet war. Bei 417 HzE-Fällen in 2017 ergibt dies eine Fallbelastung von 1 zu 35 Hilfefällen.

Auch in der WJH besteht eine hohe Fluktuation. Hier erfolgen Stellenwiederbesetzungen häufig durch Lehrgangszuweisungen oder interne Ausschreibungen. Eine zeitnahe Wiederbesetzung ist oft aufgrund der schlechten Bewerberlage nicht möglich.

Personalaufwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf wendet im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung überdurchschnittliche Personalaufwendungen auf.

Sowohl in der auf die Jugendeinwohner als auch in der auf den Hilfefall bezogenen Betrachtung zeigen die interkommunalen Vergleiche für die **Stadt Düsseldorf** überdurchschnittliche Personalaufwendungen und damit eine gute Personalausstattung. Dies bestätigt die unterdurchschnittlichen Fallbelastungen in den zuvor dargestellten Kennzahlen zum Personaleinsatz im ASD und der WJH.

Personalaufwendungen 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	123	63	93	115	138	166	21
Personalaufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	4.571	1.687	2.177	3.401	3.700	4.985	21

Die Personalaufwendungen sind im Zeitverlauf von 2013 bis 2017 um 69,5 Prozent gestiegen.

Personalaufwendungen in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
8.263.976	9.330.483	11.829.083	13.637.693	14.012.799

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die von der gpaNRW formulierten Standards zum Prozess der Fallsteuerung sind vorhanden.

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 Düsseldorf** hat den Prozess für die Hilfestellung, das Hilfeplanverfahren und das Kinderschutzverfahren in verschiedenen Arbeitsrichtlinien und Arbeitshilfen mit Prozessbeschreibungen für die fallverantwortlichen Fachkräfte des ASD und PKD und der Leitungskräfte verbindlich geregelt. Die Zuständigkeiten und Bearbeitungsschritte sind in den Prozessbeschreibungen vorgegeben.

Die Falleingangsberatung setzt mit dem Erstkontakt des Hilfesuchenden beim ASD ein. Hierbei klärt sich, ob lediglich ein interner oder externer Beratungsbedarf vorliegt oder Hilfeleistungen im Rahmen von HzE erforderlich sein könnten. Soweit Beratungsbedarf im Rahmen niedrigschwelliger Hilfsangebote ausreichend ist, sind entsprechende Angebote zu machen. Kommt eine HzE infrage, erfolgt eine Übergabe an die Sachgebietsleitung zur Verteilung an den Schwerpunktmitarbeiter HzE bzw. Kinderschutz zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen. Die Bewertung des notwendigen Bedarfs erfolgt durch kollegiale Beratung und Abstimmung mit der Sachgebietsleitung. Über das Anbieterverzeichnis wird die zum Fall passende ambulante oder stationäre Hilfe ermittelt. Der Hilfefall ist zwingend im Fachverfahren Logo Data zu erfassen über das auch die Wirtschaftliche Erziehungshilfe Zugriff auf den Fall bekommt, soweit dies für abrechnungstechnische Fragen erforderlich ist.

Für die Hilfeplanung sind Fristen zur Fortschreibung und Überprüfung des Bedarfs und der Ziel-

erreicherung vorgesehen. Diese betragen in der Regel sechs Monate bzw. ein Jahr bei Dauerpflege. Bei Bedarf können kürzere Fristen gesetzt werden. Die Fristen werden mit der Sachgebietsleitung festzulegen und werden durch Wiedervorlage überwacht.

Die Beratungs-/Klärungsphase zu Beginn spielt im Rahmen einer qualifizierten Zugangssteuerung eine entscheidende Rolle. Sie setzt eine gute Personalausstattung für eine umfassende Beratung mit einem breiten Hilfsangebot präventiv ausgerichteter niedrigschwelliger Unterstützungsangebote voraus, die in Düsseldorf vorhanden sind.

Zur Personalausstattung wird auf die vorstehenden Feststellungen im Berichtsabschnitt Personaleinsatz und Personalbedarfsplanung verwiesen. Der ASD im Jugendamt der Stadt Düsseldorf ist personell gut ausgestattet.

Ein Rückführungskonzept ist nicht vorhanden. Perspektiven für eine Rückführung sind nach Angaben des Jugendamtes ein Bestandteil jeder Hilfeplanung und werden entsprechend geprüft. Gleichwohl sollte die Prüfung der Rückführungsoption nach Auffassung der gpaNRW fest in die Prozessbeschreibungen integriert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in den Arbeitsrichtlinien und Prozessbeschreibungen zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Einwohner bis unter 21 Jahre bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.

Im interkommunalen Vergleichsjahr konnte der Fehlbetrag reduziert werden.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass die folgenden Ergebnisse zu den Finanz- und Falldaten aufgrund unterschiedlicher Produktdefinitionen und Zuordnungen der Hilfen sowie einer abweichenden Zählsystematik der Hilfefälle nicht unmittelbar mit den Daten des Jugendamtes zum internen Controlling vergleichbar sind. Sie mussten für die Prüfung entsprechend aufbereitet werden.

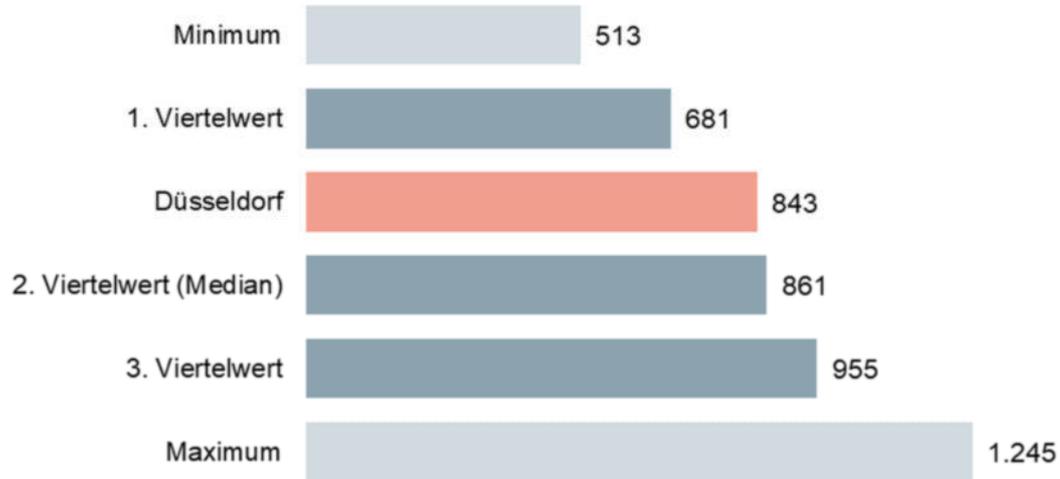
Auf der Aufwandseite wird der Fehlbetrag der **Stadt Düsseldorf** vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen im Zeitraum 2013 bis 2017 um 43,9 Prozent von rd. 77,0 Mio. Euro auf 110,8 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen um 69,5 Prozent von 8,3 Mio. Euro auf 14,0 Mio. Euro.

In den Jahren 2015 ff. werden die Transferaufwendungen durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Diese verdoppeln sich von 10,2 Mio. in 2015 Euro auf 20,0 Mio. Euro in 2017. Der Höchststand wurde im Jahr 2016 mit 25,3 Mio. Euro erreicht.

Ertragsseitig sind der Ersatz sozialer Leistungen außerhalb und in Einrichtungen und die Kostenerstattungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge die Positionen mit den größten

Volumina. Für letztere hat die Stadt Düsseldorf vom Land NRW in den o.a. Jahren 2015 bis 2017 rund 49,3 Mio. Euro Erstattungen erhalten rund 57,4 Mio. Euro für Leistungen aufgewendet.

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 Düsseldorf ordnet sich unterhalb des Median ein.

Der Zeitverlauf zeigt folgende Entwicklung:

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

2014	2015	2016	2017	2018
712	808	870	843	825

Der Fehlbetrag wird im Jahr 2017 durch die steigenden Aufwendungen für ambulante Hilfen belastet, während die Aufwendungen für die stationären Hilfen sinken. Positiven Einfluss haben zudem die Erstattungen für die UMA.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, die nachfolgend betrachtet werden.

Einflussfaktoren Fehlbetrag HzE 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt Düsseldorf 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 insbesondere die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall mit hohen Fallkosten und ein unterdurchschnittlicher Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen den Fehlbetrag beeinflussen. Die vergleichsweise geringe Falldichte kann aufgrund der hohen Fallkosten keinen positive Wirkung auf den Fehlbetrag entfalten.

Bereits in früheren überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW auf die im interkommunalen Vergleich hohen Fallkosten und den niedrigen Anteil der Vollzeitpflegefälle hingewiesen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Diese werden nachfolgend betrachtet.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

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

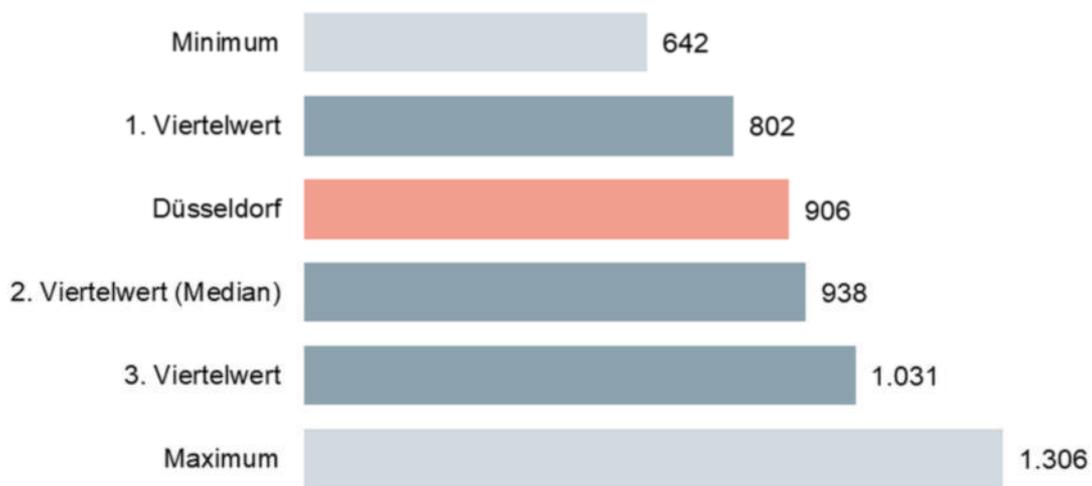
Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrech-

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.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung zeigen in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.

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



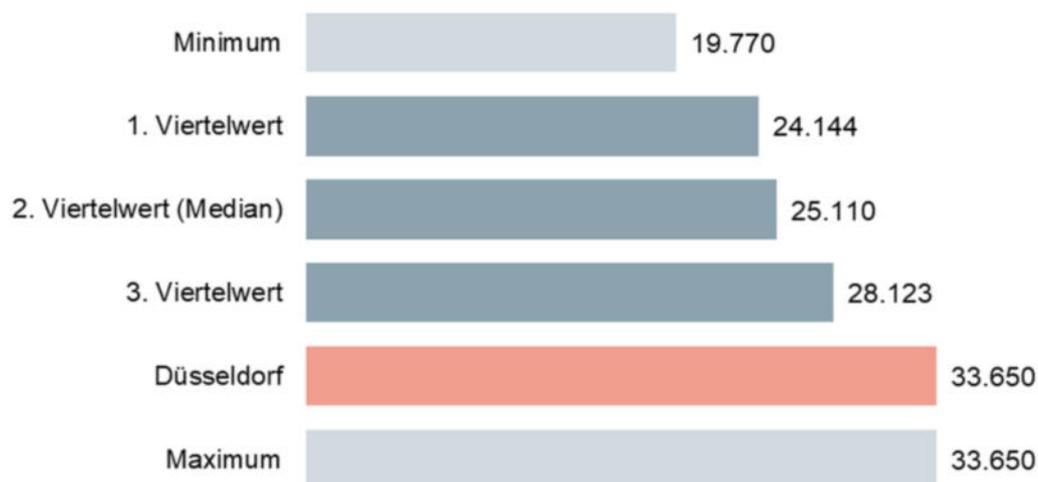
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Vergleichskommunen eingeflossen.

Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre der **Stadt Düsseldorf** positionieren sich unter dem Median der Vergleichskommunen analog dem Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung. Die Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre haben sich in 2017 gegenüber dem Vorjahr aufgrund einer geringen Steigerung der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung und einer steigenden Anzahl der Jugendeinwohner stabilisiert. Dieser Trend setzt sich im Jahr 2018 fort. Die Zeitreihe bildet die gpaNRW im Anhang zum Bericht in Tabelle 3 ab.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen HzE je Hilfsfall bilden im interkommunalen Vergleich den Maximalwert unter den kreisfreien Städten ab.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Vergleichskommunen eingeflossen.

Im Vergleich mit dem Bezug zu den Einwohnern der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre zeigt sich in der fallbezogenen Betrachtung für die **Stadt Düsseldorf** ein deutlich abweichendes Bild des Ressourceneinsatzes.

Hieraus kann geschlossen werden, dass nicht die Anzahl der Hilfefälle, sondern die hohen Fallkosten maßgeblich die Aufwendungen für die HzE in Düsseldorf beeinflussen. Hierzu tragen auch die hohen Aufwendungen für die Hilfen an die UMA bei, für die die durchschnittlichen Fallkosten in 2017 bei 52.659 Euro liegen.

→ Feststellung

Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen je Helfefall sind im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich hoch.

Nachfolgend werden die Fallkosten weitergehend differenziert.

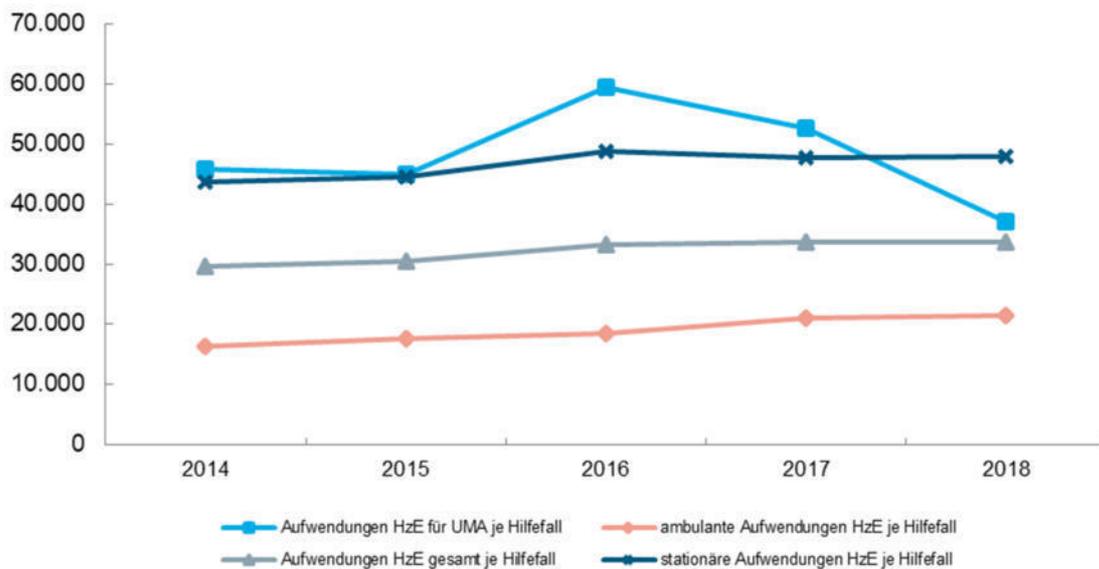
Ambulante und stationäre Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je Helfefall in Euro	20.917	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen je Helfefall in Euro	47.612	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Die Betrachtung zeigt im interkommunalen Vergleich bei den Aufwendungen für die ambulanten Hilfen den Maximalwert und bei den Aufwendungen für die stationären Hilfen eine Positionierung im 3. Viertelwert nahe am Maximalwert.

Die absoluten Aufwendungen für die ambulanten Hilfen steigen von 21,8 Mio. Euro in 2014 auf 34,9 Mio. Euro in 2018, dies entspricht 59,7 Prozent. Die absoluten Aufwendungen für die stationären Hilfen steigen von 56,5 Mio. Euro in 2014 auf 67,4 Mio. Euro in 2018, dies entspricht 19,4 Prozent.

Entwicklung Aufwendungen Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro



In der Zeitreihe zeigen die Aufwendungen je Hilfefall ab dem Jahr 2016 eine steigende Tendenz. In 2018 stabilisieren sie sich bei 33.643 Euro je Hilfefall. Die Werte zur Zeitreihe bildet die gpaNRW im Anhang zum Bericht in Tabelle 3 ab.

Die Aufwendungen HzE für UMA je Hilfefall sind ab 2017 deutlich zurückgegangen. Die Gesamtentwicklung ist vergleichsweise konstant. Eine steigende Tendenz ist jedoch bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall erkennbar.

Die Stadt Düsseldorf hat die Entwicklung erkannt und 2018 eine Umbaugruppe HzE mit Beteiligung von freien Trägern mit dem Ziel eingerichtet, die Ursachen für die hohen Fallkosten herauszuarbeiten und Maßnahmen zu entwickeln, um diesen entgegenzuwirken.

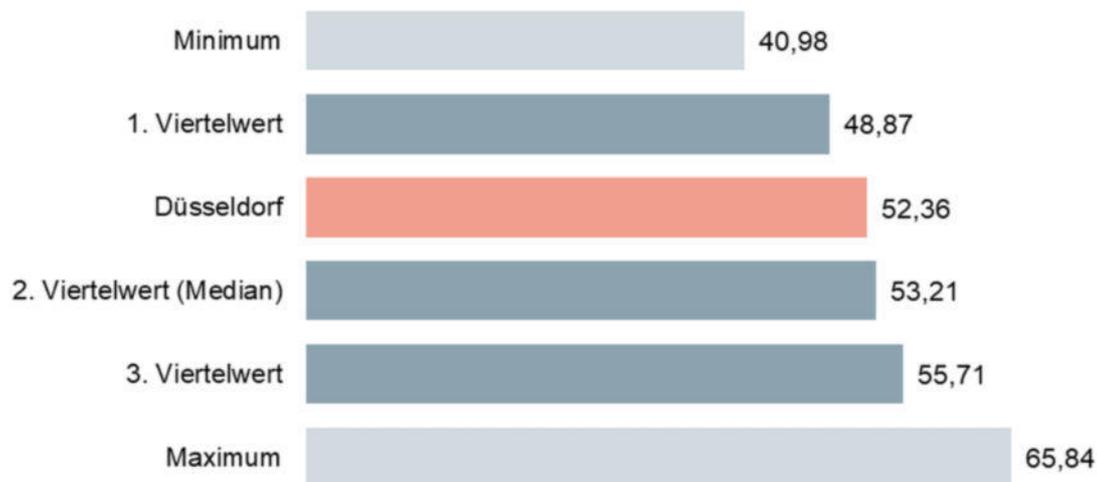
Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt knapp unterhalb des Median. Der Anteil ist im Zeitverlauf langsam angestiegen.

Hohe Fallkosten der ambulanten Hilfen belasten umso stärker den Fehlbetrag, je höher der Anteil ambulanter Hilfefälle ist. Die grundsätzlich positive Entwicklung des steigenden Anteils ambulanter Hilfen wird durch die hohen Fallkosten aufgehoben.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Vergleichskommunen eingeflossen. 13 der 23 kreisfreien Städte haben höhere Anteile ambulanter Hilfen als die Stadt Düsseldorf.

Der Anteil ambulanter Hilfen der **Stadt Düsseldorf** steigt im Zeitverlauf langsam an und nähert sich 2017 dem Median. 2014 lag er noch bei 50,1 Prozent, in 2018 steigt er auf 53,7 Prozent. Die Zeitreihe bildet die gpaNRW in Tabelle 3 im Anhang des Berichtes ab.

Weitere Ausführungen zu den ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII zu den „Flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII“. Die Stadt Düsseldorf wickelt auch die „Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH)“ als Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII ab.

Anteil Vollzeitpflegefälle

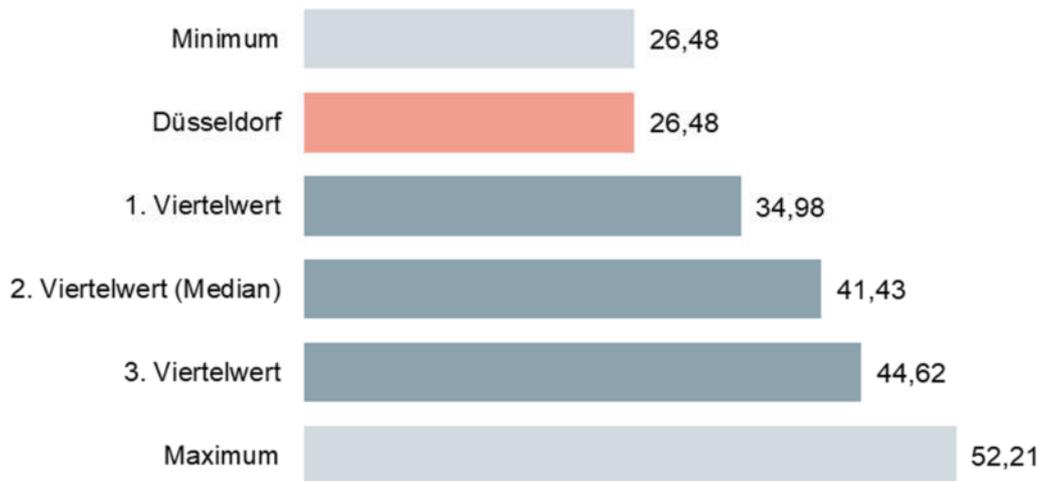
→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich den niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen auf.

Die Fremdbetreuung in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und damit in einem Familiensystem ist grundsätzlich einer Heimunterbringung vorzuziehen, soweit die notwendige und geeignete Hilfe auf diesem Wege zu Verfügung gestellt werden kann.

Ein hoher Anteil von Hilfefällen in Vollzeitpflege wirkt zudem begünstigend auf die Kosten der stationären Hilfen. Der Anteil der kostenintensiven Hilfefälle in Heimerziehung fällt dann entsprechend niedriger aus. Auf diesem Wege können die Fallkosten für die stationären Hilfefälle positiv beeinflusst werden.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 23 Vergleichskommunen eingeflossen. Berücksichtigt sind alle Vollzeitpflegefälle, einschließlich der bei den drei freien Trägern geführten Hilfefälle.

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt für die **Stadt Düsseldorf** im Zeitverlauf eine rückläufige Entwicklung. Er erreicht in 2017 mit 26,48 Prozent den niedrigsten Wert im Zeitverlauf. Der prozentuale Rückgang geht mit einem Rückgang der absoluten Anzahl der Vollzeitpflegefälle einher. Entsprechend hat die Anzahl kostenintensiver stationärer Hilfefälle in den Jahren ab 2014 zugenommen.

Die Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle stellt die gpaNRW in Tabelle 3 im Anhang des Berichtsteils dar.

Weitere Ausführungen zu den Hilfen im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

Falldichte

Die Falldichte bildet die Anzahl der Hilfefälle für die Hilfe zur Erziehung §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Jugendeinwohner) ab.

Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung werden über die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall und die Anzahl der Hilfefälle beeinflusst.

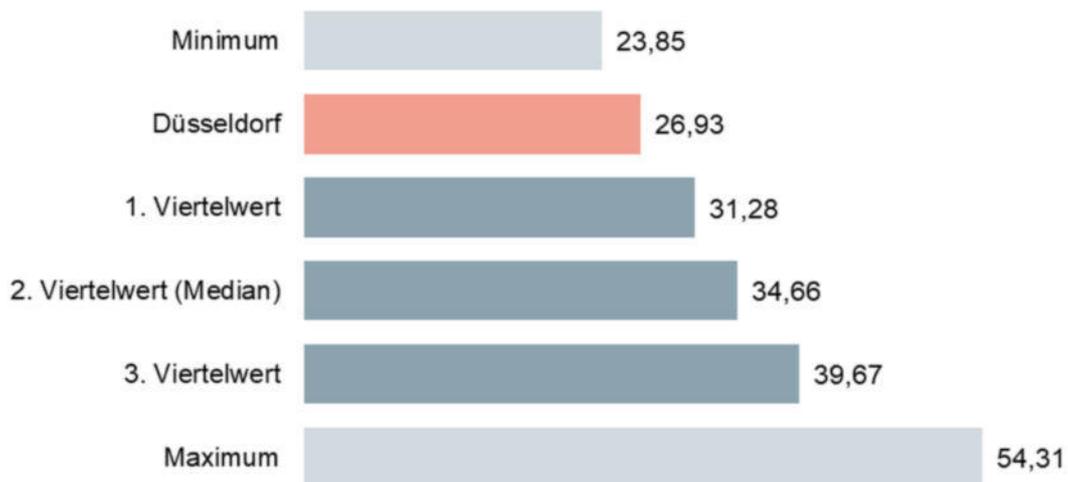
→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte den drittniedrigsten Wert der Falldichte auf.

→ Feststellung

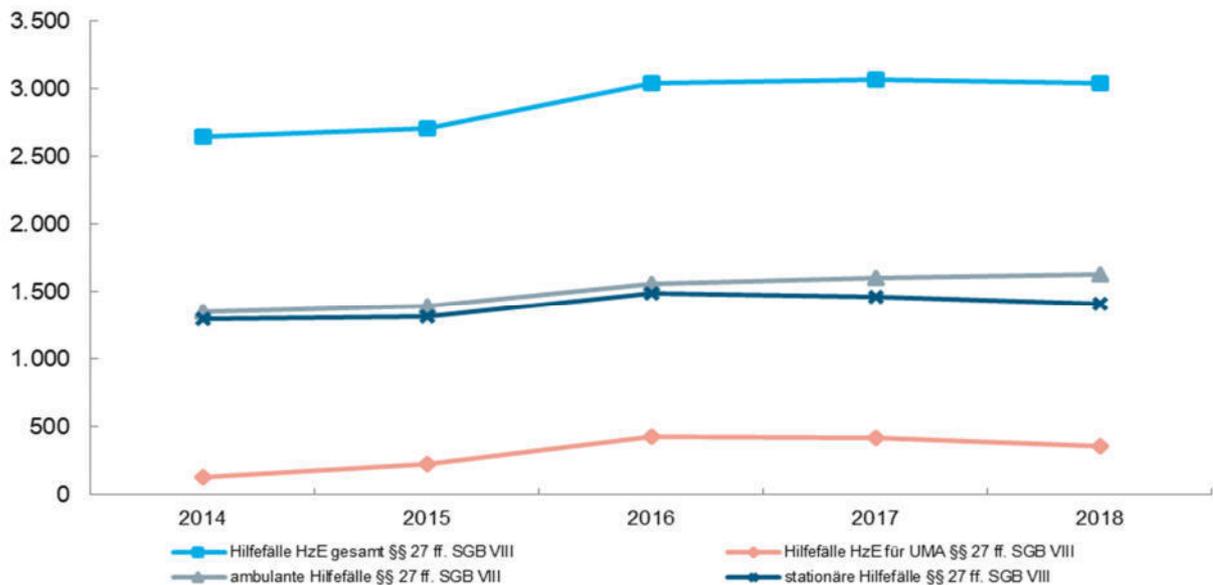
Die Falldichte wird durch die Entwicklung bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen belastet.

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



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 23 Vergleichskommunen eingeflossen.

Entwicklung Hilfefälle HzE



Der Zeitverlauf zeigt die Entwicklung für die Stadt Düsseldorf. Die Anzahl der Hilfefälle steigt in 2016 unter dem Einfluss der Hilfefälle für die UMA deutlich an und geht in den Jahren 2017 und 2018 bis auf die ambulanten Hilfefälle wieder leicht zurück. Dabei bewegt sie sich auf einem im interkommunalen Vergleich niedrigen Niveau.

Während die stationären Hilfefälle in 2017 und in 2018 leicht rückläufig sind, steigen die ambulanten Hilfefälle weiter.

Erkennbar ist eine deutliche Zunahme der UMA-Hilfen von 130 in 2014 auf 417 in 2017., die sich in der Gesamtentwicklung widerspiegelt. In 2018 sinken die Hilfen für UMA auf 361. Der

Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen gesamt steigt von 5,0 Prozent auf 13,6 Prozent in 2017.

Weitere Ausführungen folgen im Berichtsabschnitt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Den Zeitverlauf zur Falldichte stellt die gpaNRW in Tabelle 3 im Anhang des Berichtsteils dar.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW vertiefend insbesondere die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, bei denen in der vorstehenden Grobanalyse Auffälligkeiten zu erkennen sind.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

Im Rahmen der vorletzten überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Düsseldorf empfohlen, präventive und flexible Hilfen weiter auszubauen. Die Empfehlung zielte darauf ab, durch geeignete Maßnahmen im Rahmen ambulanter Hilfen perspektivisch den weiteren Anstieg der kostenintensiven stationären Hilfen zumindest zu stoppen.

→ **Feststellung**

Die Fallkosten für flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII sind überdurchschnittlich hoch.

→ **Feststellung**

Der Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten liegt im überdurchschnittlichen Bereich.

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass einige kreisfreie Städte ihre ambulanten Hilfen unter Einbeziehung der sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII vollständig als flexible ambulanten Hilfen über § 27 Abs. 2 SGB VIII ausgestalten. Hintergrund ist, dass es zunehmend schwieriger wird, geeignete Angebote ambulanter Hilfen zur Erziehung für die betroffenen Kinder und Jugendlichen bereitzustellen. Die Veränderung der gesellschaftlichen und sozialen Strukturen führt in vielen Familiensystemen zu prekären Situationen mit Auswirkungen auf die Kinder und Jugendlichen.

Auch die **Stadt Düsseldorf** verfährt entsprechend. Hierdurch können individuelle Bedarfe flexibel gestaltet und weitere Unterstützungsleistungen eingebunden werden. Durch diese strategische Ausrichtung ist die Vielfalt von ambulanten Möglichkeiten erweitert worden und dem ASD bieten sich entsprechende fachliche Auswahlmöglichkeiten.

In der Folge hat dies zum Anstieg der ambulanten Hilfefälle beigetragen.

Ziel des Jugendamtes Düsseldorf ist es, dass die ASD-Fachkräfte sich im Rahmen eines Case-Management verstärkt auf die fachliche Steuerung der Hilfen konzentrieren. Die Leistungserbringung wird daher möglichst weitgehend beauftragt.

Die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII werden ausschließlich von freien Trägern und privaten Leistungsanbietern erbracht. Die Stadt Düsseldorf arbeitet mit 141 Leistungsanbietern zusammen, mit denen jeweils Entgeltvereinbarungen bestehen.

Mit den freien Trägern sind einheitliche Entgeltsätze vereinbart. Sie schließen Beratungsleistungen mit dem Ziel ein, ambulante Hilfen gegenüber stationären Hilfen zu stärken.

In der Vergangenheit wurden die Entgeltvereinbarungen auf der Grundlage eines landesweiten Rahmenvertrages zwischen den Spitzenverbänden der Wohlfahrtsverbände und den Jugendämtern geschlossen, der seit 2012 ausgelaufen ist. Aktuell erarbeitet die Entgeltkommission an einem neuen Rahmenvertrag. In die Verhandlungen ist auch das Jugendamt Düsseldorf eingebunden.

Gesteuert werden die Hilfen durch den ASD auf der Grundlage des am individuellen Hilfebedarf erstellten Hilfeplanes. Für die Überprüfung der vereinbarten Ziele und die Fortschreibung des Hilfeplanes ist ein halbjährlicher Zeitraum vorgesehen.

Die Auswahl der Leistungsanbieter erfolgt auf der Grundlage der Erkenntnisse und Beratungen im Hilfeplan. Hierfür steht den Fachkräften ein Anbieterverzeichnis zur Verfügung.

Die Abrechnung mit den Leistungsanbietern erfolgt durch die WJH auf der Grundlage der vereinbarten Fachleistungsstunden im Abgleich mit den eingereichten geleisteten Stunden.

Durch die Innenrevision des Jugendamtes werden die Abrechnungen aktuell einer verstärkten Kontrolle unterzogen.

In 2017 betragen die Aufwendungen für flexible erzieherische Hilfen 23,1 Mio. Euro. Sie sind damit seit 2013 um 8,4 Mio. Euro gestiegen. Dies entspricht 56,9 Prozent.

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB 2017

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible ambulante Hilfen je Hilfefall	21.429	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22
Falldichte	9,46	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	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 Düsseldorf weist den dritthöchsten Wert zu den Aufwendungen je Hilfefall auf. Die hohe Falldichte ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass die Hilfen nach § 31 SGB VIII unter den Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII geführt werden. Die Falldichte steigt im Zeitverlauf von 8,55 auf 9,46 in 2017.

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.

Ein wesentlicher Faktor, der die Höhe der Fallkosten beeinflusst ist die Anzahl der wöchentlichen Fachleistungsstunden und damit der Umfang der geleisteten Hilfen. Nach Auskunft des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf ist diese nicht begrenzt, weder in der Anfangsphase der Hilfefewährung, noch in der Beendigungsphase der Hilfe. Allerdings ist zum Ende der Hilfe eine Reduzierung der Stunden vorgesehen. Zum Umfang der gesamten Fachleistungsstunden konnten der gpaNRW keine Daten zur Verfügung gestellt werden.

Eine Begrenzung der Betreuungsdauer ist nicht vorgegeben. Entscheidend ist nach Auskunft des Jugendamtes immer der jeweilige Bedarf im Einzelfall an dem die erforderliche Stundenzahl und der zeitliche Verlauf ausgerichtet werden.

Andere kreisfreie Städte haben eine grundsätzliche Begrenzung von Fachleistungsstunden und

Betreuungs-/Laufzeiten vorgenommen. Die Fachleistungsstunden sind z.B. auf maximal sechs bis acht Stunden wöchentlich in der Anfangsphase und zwei Stunden in der Auslauf-/Beendigungsphase festgelegt und die Betreuungs-/Laufzeiten auf 18 bis 24 Monate begrenzt. Damit haben der ASD und die Leistungsanbieter eine grobe Orientierung vorgegeben. Ein möglicher höherer Bedarf und eine längere Laufzeit müssen im jeweiligen Einzelfall besonders begründet werden.

Dieses Verfahren hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt und eröffnet die Möglichkeit, steuernd Einfluss auf den Verlauf der Hilfen zu nehmen ohne den individuellen Rechtsanspruch einzuschränken.

Nach Auskunft des Jugendamtes wird in der aktuellen Praxis die Stundenzahl oft von den Trägern beeinflusst. In der Folge wird dadurch ein zu hohes Stundenkontingent bewilligt, das dann zu langsam zurückgefahren wird.

Lange Laufzeiten verstetigen nach Auffassung der gpaNRW die Hilfen und führen in der Folge zu höheren Aufwendungen.

Diesen Entwicklungen soll durch die Arbeit im Rahmen der Umbaugruppe HzE begegnet werden.

Betreuungszeiten flexible ambulante Hilfen 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil flexible ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate in Prozent	67,13	21,81	64,80	68,06	80,00	100,00	17
Anteil flexible ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate in Prozent	32,87	0,00	20,00	31,94	35,20	78,19	17

In rund einem Drittel der Hilfefälle liegt die Betreuungszeit über 18 Monate.

Die Stadt Düsseldorf gehört damit zu den kreisfreien Städten, bei denen die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII einen überdurchschnittlichen Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten aufweisen. Auch dies ist ein Einflussfaktor für die überdurchschnittlichen Fallkosten.

Auf der Grundlage der Aufwendungen für das Jahr 2017 errechnen sich bei einem angenommenen durchschnittlichen Stundensatz von 60 Euro rund 385.000 Fachleistungsstunden. Je Hilfefall entspricht dies im Durchschnitt 357 Fachleistungsstunden je Hilfefall. Bei durchschnittlich sechs Fachleistungsstunden wöchentlich ergibt sich eine Betreuungszeit von 60 Wochen je Hilfefall.

Die überdurchschnittlichen Betreuungszeiten sollten zum Anlass genommen werden, die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden kritisch zu beleuchten und die Ursachen transparent zu machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, den ASD-Fachkräften im Rahmen der Arbeitshilfen eine Regelung zur Begrenzung der wöchentlichen Fachleistungsstunden und der Betreuungszeiten an die Hand zu geben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden der flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Betreuungs-/Laufzeiten und die hohen Fallkosten transparent zu machen.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Die 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 in einer Pflegefamilie 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 örtliche Jugendamt am Wohnsitz der auswärtigen Pflegefamilie zuständig und übernimmt in der Regel die Fallführung. Es hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm. § 37 Abs. 2 S. 3 SGB VIII.

→ **Feststellung**

Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt.

→ **Feststellung**

Die Fallverantwortung für die Vollzeitpflegefälle liegt beim ASD in den Bezirksstellen. Neben dem städtischen PKD wird die Aufgabe von drei freien Träger wahrgenommen. Eine Familiäre Bereitschaftspflege für Notfälle (Inobhutnahmen) ist eingerichtet.

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	19.700	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22
Falldichte	3,40	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Die Aufwendungen je Helfefall für die Vollzeitpflege sind in der **Stadt Düsseldorf** überdurchschnittlich ausgeprägt. Dagegen bildet die Falldichte den Minimalwert ab. Sie positioniert sich damit analog zum Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Helfefällen⁸.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellt die gpaNRW in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

In 2018 liegen die Aufwendungen mit 19.528 Euro je Helfefall auf fast dem gleichen Niveau. Die Anzahl der Helfefälle sinkt in 2018 auf 373, dies entspricht einer Falldichte von 3,24.

In 2017 entfallen 5,17 Prozent der Vollzeitpflegefälle auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die in Gastpflegefamilien untergebracht sind. Damit hat Düsseldorf einen überdurchschnittlichen Anteil UMA-Helfefälle in Vollzeitpflege. Der Anteil sinkt in 2018 auf 3,75 Prozent.

Die Aufwendungen für die Vollzeitpflegefälle in eigener Fallverantwortung sind von 8,6 Mio. Euro in 2013 auf 7,3 Mio. Euro in 2018 gesunken. Die absolute Anzahl der Helfefälle ist im gleichen Zeitraum von 408 auf 373 gesunken.

In einer der gpaNRW zur Verfügung gestellten Auswertung ist die Verteilung der Fallzahlen in den Bezirken auffällig. Der Unterschied zwischen zwei Bezirken mit sehr hohen Fallzahlen und fünf Bezirken mit niedrigen Fallzahlen ist sehr groß.

Der PKD in der Stadt Düsseldorf besteht aus dem PKD des Jugendamtes im Kinderhilfeszentrums (KHZ) und von drei beauftragten freien Trägern mit AWO, Diakonie und SKFM.

Der PKD ist für die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung/Betreuung der Pflegefamilien zuständig.

Die Fallführung/Fallverantwortung für die Vollzeitpflegefälle liegt beim ASD in den Bezirkssozialdiensten. Die PKD wird hinzugezogen, sobald eine Unterbringung in einer Pflegestelle als erforderliche und bedarfsgerechte Hilfe angesehen wird.

Die Gewinnung neuer Pflegefamilien stellt für die Stadt Düsseldorf ebenso wie für die meisten Großstädte in NRW eine große Herausforderung dar. Nach Angaben des Jugendamtes wird sehr viel für die Akquise neuer Pflegefamilien getan. Neben einer permanenten Internetpräsenz und intensiver Werbung mit Flyern an öffentlichen Orten im Stadtgebiet finden u.a. jährlich vier bis fünf PR-Veranstaltungen statt, die zusammen mit den freien Trägern organisiert werden, erfolgen Anzeigenschaltungen und Medienberichte. Von den sich meldenden Bewerbern bleiben nach Überprüfung jedoch nur wenige geeignete Bewerber übrig. Es wird daher auch immer wieder auf auswärtige Pflegestellen zurückgegriffen, um Heimunterbringungen zu vermeiden.

Die Kostenerstattungsfälle für auswärts untergebrachte Pflegekinder mit Zuständigkeitswechsel sind hierin nicht enthalten. Diese sind im Zeitverlauf 2013 bis 2017 von 39 auf 24 Fälle gesunken. Hierbei handelt es sich um Pflegekinder, die im Umkreis von Düsseldorf in Pflegestellen untergebracht werden. Finanzdaten hierzu wurden der gpaNRW nicht zur Verfügung gestellt.

Nach Angaben des Jugendamtes werden ca. 60 Prozent der Vollzeitpflegefälle von den drei PKD der freien Träger betreut. In der AG 78 Pflegekinderhilfe erfolgen gemeinsame Absprachen für ein einheitliches Handeln.

Die Aufgabenwahrnehmung des städtischen PKD ist in Arbeitsrichtlinien und Arbeitshilfen geregelt. Diese sind u.a. neben Beschreibungen der Konzeption, Schlüsselprozesse, Aufgaben,

⁸ vgl. Ausführungen im Berichtsabschnitt „Anteil Vollzeitpflegefälle“

Schnittstellen etc. Bestandteil des Handbuches des Pflegekinderdienstes. Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt im Regelfall nach einem Jahr, bei Bedarf in kürzeren Abständen.

Für die Vollzeitpflege in Großeltern- und Verwandtenpflegefamilien sowie Netzwerkpflegefamilien sind eigene Qualitätsstandards beschrieben. Aktuell läuft zusammen mit der Uni Siegen ein Projekt, dass die Sinnhaftigkeit der Unterbringung in Verwandtenpflege wissenschaftlich beleuchten soll.

Vor zwei Jahren wurde im Rahmen der Qualitätsentwicklung in der Pflegekinderhilfe eine Anpassung der Kosten zur Erziehung (Erziehungsbeitrag) am tatsächlichen Bedarf der Pflegekinder vom Jugendhilfeausschuss beschlossen und ab 01.01.2018 in Kraft gesetzt⁹. Der Beschluss wurde als Arbeitsrichtlinie zur Pflegekinderhilfe für den städtischen PKD übernommen. Durch die Typisierung in vier Fallgruppen wird den Anforderungen des § 39 SGB VIII Rechnung getragen, den gesamten Lebensbedarf der Minderjährigen nach der Besonderheit des Einzelfalles abzudecken.

Diese Regelung hat in 2018 zu keinen Mehrausgaben bzw. höheren Fallkosten in der Vollzeitpflege geführt.

Die Stadt Düsseldorf hat insgesamt 40 Plätze in Bereitschaftspflegefamilien (FBB) für die Aufnahmen von Notfällen (Inobhutnahmen) bei 4 Trägern eingerichtet, die vom städtischen PKD betreut werden. Die Plätze in FFB sind Teil des Inobhutnahmekonzeptes des KHZ. Sie sichern insbesondere die Bereitschaft für die Aufnahme von Kindern unter sieben Jahren in und außerhalb der Dienstzeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Fallkosten in der Vollzeitpflege untersuchen und die Gründe transparent machen.

→ **Empfehlung**

Die Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD sollte mit Blick auf die sehr unterschiedliche Verteilung der Vollzeitpflegefälle in den Bezirken nach möglichen Ursachen überprüft werden. Hierbei sollten auch die PKD der freien Träger einbezogen werden.

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.

⁹ Vorlage 51/45/2017

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall bilden im interkommunalen Vergleich den Median ab. Die Falldichte ist unterdurchschnittlich.

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

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	62.447	48.026	57.540	62.447	65.245	1.447	21
Falldichte	6,09	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Heimfälle werden in der **Stadt Düsseldorf** in den Bezirksstellen durch den ASD in spezialisierten Sachgebieten bearbeitet.

Für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind in 2017 insgesamt 43,3 Mio. Euro aufgewendet worden, dies entspricht 42,0 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung. Für 2018 sind es mit 42,4 Mio. Euro 41,5 Prozent.

Die Aufwendungen Heimerziehung bilden mit 62.447 Euro je Hilfefall im interkommunalen Vergleich den Median ab. Im Zeitverlauf der Jahre 2014 bis 2018 steigen die Fallkosten von 58.734 Euro auf 66.905 Euro.

Die Falldichte liegt mit 6,09 bei den Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII im unterdurchschnittlichen Bereich und sinkt in 2018 mit einer rückläufigen Fallzahl und steigenden Anzahl Jugendeinwohner auf 5,51.

Der Anstieg der Aufwendungen und Hilfefälle für die Heimerziehung im Jahr 2016 und der beginnende Rückgang im Jahr 2018 ist in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Entwicklung der UMA-Hilfefälle zu sehen¹⁰.

Die Heimfälle werden im ASD innerhalb der Bezirksstellen in spezialisierten Sachgebieten bearbeitet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellt die gpaNRW in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ **Feststellung**

Die Hilfen zur Erziehung für UMA beeinflussen deutlich die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

¹⁰ sh. Grafik Entwicklung der Hilfefälle HzE im Berichtsabschnitt Falldichte

Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	36,49	10,26	15,50	23,43	29,90	37,67	22
Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA in Euro	54.763	38.766	50.089	52.875	59.323	73.769	21

Der Anteil der UMA-Hilfefälle an den Hilfefällen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII liegt nahe am Maximalwert unter den kreisfreien Städten. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen über dem Median.

Die Entwicklung der Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII wird deutlich durch den hohen Anteil der UMA-Hilfefälle beeinflusst. Bereinigt um die Hilfefälle für die UMA liegen die Fallzahlen der Jahre 2016 bis 2018 unter der bereinigten Fallzahl des Jahres 2013.

→ Feststellung

Der Anteil der Rückführungen ist im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich.

Hilfen § 34 SGB VIII mit Rückführung

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen in Prozent	16,30	0,76	8,10	15,17	18,74	30,23	13

Erfreulich ist der vergleichsweise überdurchschnittliche Anteil der Rückführungen in die Herkunftsfamilie. Über ein spezielles Rückführungskonzept verfügt die Stadt Düsseldorf zwar nicht, die Prüfung einer möglichen Rückkehroption ist aber Bestandteil im Rahmen der Hilfeplanung.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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.

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf weist für die Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Fallkosten mit einer unterdurchschnittlichen Falldichte auf.

Der Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollte nach Klärung der sachlichen Zuständigkeit 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 abschließend die fallzuständige Fachkraft des ASD, ob eine zuvor festgestellte seelische Störung zu einer Beeinträchtigung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben führt, diese unmittelbar mit dem Abweichen der seelischen Gesundheit zusammenhängt und damit ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nehmen einen immer größer werdenden Anteil am Finanzvolumen der Hilfe zur Erziehung ein. Sie übersteigen die Aufwendungen für die Vollzeitpflege.

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

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	24.968	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Anteil der Aufwendungen für Eingliederungshilfe an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent	9,17	1,98	7,48	10,89	13,27	18,76	21
Falldichte	3,33	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Die Aufwendungen der **Stadt Düsseldorf** für die Eingliederungshilfe liegen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich im 3. Viertelwert und damit unter den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Fallkosten. Sie betragen im interkommunalen Vergleichsjahr 9,5 Mio. Euro und steigen in 2018 auf 9,8 Mio. Euro. Der Anteil an den Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung gesamt erhöht sich damit auf 9,58 Prozent in 2018. Die Falldichte sinkt aufgrund einer niedrigeren Fallzahl und steigenden Anzahl der Jugendeinwohner auf 2,97.

→ Feststellung

Die hohen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe werden wesentlich durch die ambulanten Eingliederungshilfen geprägt.

Ambulante und stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	19.766	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulanter Hilfen an den Eingliederungshilfen gesamt in Prozent	83,38	69,34	82,95	92,27	95,29	100	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Helfefall in Euro	50.266	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Die ambulanten Eingliederungshilfen haben sich von 2014 bis 2018 von 2,5 Mio. Euro auf 6,9 Mio. Euro erhöht, dies entspricht einer Zunahme von 182,34 Prozent. Die Fallzahlen haben sich von 206 auf 297 erhöht, dies entspricht im Vergleich nur einer Zunahme von 44,17 Prozent. Die Fallkosten sind von 11.903 Euro auf 23.310 Euro angestiegen und haben sich damit fast verdoppelt.

Die stationären Aufwendungen und Fallzahlen sind in 2018 gesunken, allerdings sind die Fallkosten deutlich auf 63.867 Euro angestiegen. Sie liegen damit aber noch unter dem Median des interkommunalen Vergleichsjahres 2017.

Die Entwicklung der ambulanten Eingliederungshilfen ist auch durch die Leistungen für Integrationshelfer im Rahmen der Schulbegleitung verursacht.

Leistungen für Integrationshelfer im Rahmen von § 35a SGB VIII

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Integrationshelfer je Helfefall in Euro	20.992	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfen für Integrationshelfer an den ambulanten Eingliederungshilfen in Prozent	41,13	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Anzahl der Hilfen mit Integrationshelfer steigt in 2018 weiter. Der Anteil beträgt 58,59 Prozent. Die Aufwendungen je Helfefall sinken dagegen auf 18.931 Euro, während sie für die ambulanten Eingliederungshilfen insgesamt auf 23.310 Euro ansteigen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellt die gpaNRW in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der ambulanten Eingliederungshilfen einer genauen Betrachtung unterziehen. Die Ursachen für die hohen Fallkosten sollten unter Einbeziehung der Hilfen für Integrationshelfer transparent gemacht und der Entwicklung gegengesteuert werden.

Die Stadt Düsseldorf hat 2016 einen Spezialdienst § 35a SGB VIII für die Bearbeitung der Eingliederungshilfen eingerichtet, der zentral organisiert ist. Er ist mit 13,57 Vollzeit-Stellen ausgestattet (Stand 2017).

Für die Aufgabenwahrnehmung sind Schlüsselprozesse entwickelt worden, die die Fallführung mit Prüfungsschritten, erforderlichen Unterlagen wie z.B. Kinder-/Jugendtherapeutische oder Kinder-/Jugendpsychiatrische Gutachten etc. beschreiben. Der Prozess sieht die Erstellung eines Anamnesebogens mit u.a. Fragen zur Prüfung einer Teilhabebeeinträchtigung vor. Dieser wird durch eine Anlage zur Feststellung einer (zu erwartenden) Beeinträchtigung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ergänzt.

Für die abschließende Entscheidung ist eine Sozialpädagogische Einschätzung mit Prüfung der Abweichung von der seelischen Gesundheit, der Teilhabebeeinträchtigung, der sozialpädagogischen Einschätzung durch die Fallführung und eine abschließende Bewertung vor. Diese erfolgt gemeinsam durch die Fallführung und die Sachgebietsleitung des Bezirkssozialdienstes. Letztere entscheidet über die endgültige Ausgestaltung der Hilfe bzw. eine Ablehnung.

Die Schlüsselprozesse befinden sich noch in der Weiterentwicklung einschließlich des Aufbaues eines Berichtswesens.

Im Rahmen der Eingliederungshilfen für Integrationshelfer/Schulbegleitung arbeitet das Jugendamt an einem Gesamtkonzept zur Einführung von Poollösungen an den Schulen. Aktuell wird ein Projekt mit einer Förderschule erprobt. Weitere Projekte mit ausgewählten Schulen sind vereinbart.

Durch die Poollösungen wird der individuelle Rechtsanspruch auf eine ambulante Eingliederungshilfe im Rahmen des § 35a SGB VIII erfüllt. Poollösungen bieten zudem den Vorteil, dass der Ablauf des Unterrichts weniger durch die Anwesenheit schulfremden Personals beeinträchtigt wird.

Das Jugendamt sieht sich zunehmend als Ausfallbürge für die Schulen, die ihrem Bildungs- und Förderauftrag nicht in dem notwendigen Umfang nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Einführung von Poollösungen sollte weiterentwickelt werden. Einige Städte haben mit dieser Form der Schulbegleitung bereits positive Erfahrungen gemacht.

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 und Fallzahlen für die Hilfen an junge Volljährige steigen seit Jahren an und ordnen sich im interkommunalen Vergleich im überdurchschnittlichen Bereich ein.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	36.904	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	14,00	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre)	25,57	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22
Ambulante Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	11.786	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Stationäre Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	47.627	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21

Die **Stadt Düsseldorf** hat in den letzten Jahren deutlich steigende Aufwendungen und Fallzahlen für die Hilfen an junge Volljährige zu verzeichnen. Im interkommunalen Vergleich positionieren sich die vorstehenden Kennzahlen im überdurchschnittlichen Bereich.

Die Aufwendungen steigen im Zeitraum 2014 bis 2018 von 10,8 Mio. Euro auf 17,4 Mio. Euro, die Fallzahlen von 317 auf 472 gestiegen. Belastend wirkt sich vor allem der Anstieg bei den stationären Hilfen für junge Volljährige aus.

Als Gründe für die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sind die vermehrt in die Volljährigkeit hineinwachsenden Jugendlichen und die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu nennen.

Jugendliche, die in die Volljährigkeit hineinwachsen, erhalten weiterhin Hilfe, wenn ein Bedarf an der Weiterführung besteht und sie die Hilfe beantragen. In der Regel ist dies bei laufenden Schul- und Berufsausbildungen anzunehmen und schließt auch die UMA ein. Sie werden durch Verselbständigungshilfen unterstützt, die bereits vor Erreichen der Volljährigkeit einsetzen. Es wird genau hingeschaut, welcher Bedarf vorhanden ist und wie eine gute Eingliederung mit Unterstützungleistungen der HzE in die Lebenswelt erreicht werden kann. Hierbei wird z.B. eng mit der Jugendberufshilfe zusammengearbeitet.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Hilfen an junge Volljährige werden erkennbar durch die Hilfen an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beeinflusst. Auf sie entfällt die Hälfte der stationären Hilfefälle.

Hilfen für junge Volljährige an UMA 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen für UMA je Hilfefall	44.073	26.549	41.223	45.280	53.114	73.104	16
Anteil Hilfefälle für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	50,00	19,51	31,60	40,00	48,53	61,34	19

Die Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall für UMA sind unterdurchschnittlich. In 2018 sinken sie auf 42.746 Euro je Hilfefall. Im interkommunalen Vergleichsjahr sind 50 Prozent der Hilfefälle Hilfen an UMA. In 2018 steigt der Anteil auf 56,93 Prozent.

Von den 14,3 Mio. Euro Aufwendungen für junge Volljährige entfallen 6,6 Mio. Euro auf die UMA, dies entspricht 46,26 Prozent. Bereinigt um die Aufwendungen für die UMA liegen die Aufwendungen für die jungen Volljährigen fast auf dem Stand des Jahres 2014. Im Jahr 2018 erhöht sich der Anteil für die UMA auf 56,93 Prozent mit Aufwendungen in Höhe von 8,3 Mio. Euro.

Der Einfluss der UMA auf die Hilfen für junge Volljährige ist deutlich erkennbar.

Zu den Hilfen für junge Volljährige besteht eine Arbeitshilfe für die ASD-Fachkräfte, die durch Prozessbeschreibungen ergänzt wird. Das Verfahren sieht ferner die Erhebung von persönlichen Daten in einem Anamnesebogen, einen Fragebogen zur Selbst- und Fremdeinschätzung für den Verselbständigungsprozess und eine Sozialpädagogische Einschätzung durch die Fallführung und die Sachgebietsleitung im Bezirkssozialdienst vor.

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. Der Einfluss der UMA auf die Entwicklung der Hilfen ist zuvor dargestellt.

An dieser Stelle wird nochmals ein zusammengefasster Überblick über die geleisteten Hilfen für die UMA gegeben, um den Umfang Hilfen und die finanziellen Auswirkungen transparent zu machen.

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

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf bildet bei den Aufwendungen für UMA je Hilfefall im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Die Hilfen für die UMA haben sich spürbar auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ausgewirkt.

→ **Feststellung**

Die UMA-Hilfen werden durch ein enges Controlling begleitet.

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

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	52.659	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	13,60	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23
Aufwendungen UMA für ambulante Hilfen § 27 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.273	55,19	3.433	8.534	18.284	28.429	17
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE gesamt in Prozent	13,60	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23
Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	54.763	38.766	50.089	52.875	59.323	73.769	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Heimerziehungsfällen § 34 SGB VIII in Prozent	36,49	10,26	15,50	23,43	29,90	37,67	22
Aufwendungen stationäre Hilfen § 41 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	44.073	26.549	41.223	45.280	53.114	73.104	16
Anteil Hilfefälle für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	50,00	19,51	31,60	40,00	48,53	61,34	19

Die **Stadt Düsseldorf** bildet im interkommunalen Vergleich zur Kennzahl Aufwendungen für UMA je Hilfefall den Maximalwert ab. Im Vergleich zum Vorjahr 2016 ist dieser Wert bereits gesunken und geht in 2018 weiter zurück¹¹.

Beim Anteil der Hilfefälle für UMA an den gesamten HzE-Hilfefällen ordnet sich die Stadt Düsseldorf überdurchschnittlich im 3. Viertelwert mit rückläufigen Fallzahlen ein.

Die hohen Anteile von Hilfen zur Erziehung für UMA nach §§ 27 Abs. 2, 34 und 41 SGB VIII beeinflussen in Verbindung mit den überdurchschnittlichen Fallkosten der Einzelhilfen auch die Fallkosten insgesamt ungünstig.

Bis zur Einführung des Umverteilungsverfahrens in Nordrhein-Westfalen waren nur wenige Städte Hauptanlaufstellen für die UMA, zu den auch die Stadt Düsseldorf zählt. Hierdurch war

¹¹ vgl. Ausführungen im Berichtsabschnitt Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

schon zu Beginn der Flüchtlingswelle eine ungünstige Ausgangssituation vorhanden, die mit dem Flüchtlingsstrom noch einmal deutlich verstärkt wurde. Aufgrund der hohen Anzahl von UMA musste auch auf Spezialangebote mit entsprechend hohen Kosten zurückgegriffen werden, die sukzessive in Regelangebote überführt werden. Die Integration von UMA und insbesondere auch der überwiegend jungen volljährigen UMA hat in Düsseldorf einen hohen Stellenwert. Hierzu wurde ein runder Tisch Migration eingerichtet. Drehtüreffekte sollen vermieden werden, die Hilfen sollen nachhaltig wirken. Daher wird großer Wert auf schulische und berufliche Bildung gelegt, in der sich 2018 insgesamt 320 UMA befanden.

Die Bearbeitung der UMA-Hilfen ist an zentraler Stelle im Jugendamt organisiert worden. Auch hier ist das Verfahren durch Prozessbeschreibungen geregelt. Es wird durch ein enges Controlling begleitet, so dass die Entwicklung, der Verlauf und der Verbleib der UMA transparent sind. In 2019 sind die Fallzahlen weiter zurückgegangen und für 2020 wird ein weiterer deutlicher Rückgang der Fallzahlen prognostiziert.

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.

→ 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 2015 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Falldichte liegt über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.428	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	8,31	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen zu den Inobhutnahmen bildet die gpaNRW in Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil ab.

Die **Stadt Düsseldorf** liegt mit den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII im 1. Viertelwert der kreisfreien Städte.

Die obige Gesamtbetrachtung enthält auch die Inobhutnahmen der UMA und für andere Jugendämter. Hierdurch wird die Kennzahl deutlich beeinflusst, da diese in der Regel nur sehr kurze Verweildauern aufweisen und häufig innerhalb eines Tages beendet werden.

Differenzierte Aufwendungen für die UMA konnte das Jugendamt nicht zur Verfügung stellen. Auf die Erläuterung zur Ermittlung der Aufwendungen für die Inobhutnahmen zu Tabelle 5 wird hingewiesen.

Um die Transparenz zur Entwicklung und die Steuerung weiter zu verbessern, sollten die Aufwendungen in den Fach- und Finanzverfahren differenziert erfasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Aufwendungen für die Inobhutnahmen einschließlich der UMA sollten in Fach- und Finanzverfahren differenziert erfasst werden.

Die Falldichte stellt sich überdurchschnittlich dar, sinkt jedoch in 2018 unter die Falldichte des Jahres 2014. Im interkommunalen Vergleichsjahr wurden 807 Kinder- und Jugendliche in Obhut genommen.

Anteile Versorgungsdauer Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent 2017

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Versorgungsdauer bis 24 Stunden	56,13	1,03	6,59	12,15	20,26	56,13	14
Versorgungsdauer über 24 Stunden bis 1 Monat	32,47	8,97	37,24	49,74	59,45	70,09	15
Versorgungsdauer über 1 Monat	11,40	8,28	19,49	28,33	38,38	70,23	15

Mehr als die Hälfte der Inobhutnahmen wird innerhalb von 24 Stunden beendet. Der hohe Anteil schließt die UMA und Zuständigkeit auswärtiger Jugendämter ein.

Die kurzen Versorgungsdauern sind u.a. auf die auswärtigen Kinder und Jugendlichen zurückzuführen, die nach Klärung umgehend, möglichst noch am gleichen Tage, dem zuständigen Jugendamt des Wohnortes übergeben werden. Für 2017 sind dies 242 Fälle. Bei den Inobhutnahmen von UMA erfolgt eine umgehende Altersklärung. Für 2017 sind dies 201 Fälle. In ca. 50 Prozent der UMA-Fälle für die Altersüberprüfung dazu, dass dieser Teil bereits nach einem Tag in Anschlusshilfen übergeben wird, da Volljährigkeit vorliegt.

Durch ein Kurz-Clearing kann der verbliebene Anteil Teil der Inobhutnahmefälle überwiegend innerhalb von 30 Tagen in Anschlusshilfen vermittelt oder in die Herkunftsfamilie zurückgeführt werden. Die restlichen Fälle, in der Regel handelt es sich um Kinder und Jugendliche mit „herausforderndem Profil und erschwerter Vermittelbarkeit“, sollen nach einem qualifizierten Clearing innerhalb von 90 Tagen weitervermittelt werden.

Zu den Versorgungsdauern wurden von der gpaNRW keine differenzierten Daten erhoben.

Nach Abzug verbleiben noch 364 „originäre“ Inobhutnahmen.

Aus den vom Jugendamt zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt sich bezogen auf die verbleibenden Inobhutnahmen für 2017 eine abweichende Verteilung der Versorgungsdauern. Danach befinden sich 19,8 Prozent bis 24 Stunden, 59,3 Prozent zwei Tage bis einem Monat und 20,9 Prozent über einen Monat in einer Inobhutnahme.

In Einzelfällen dauern die Inobhutnahmen mehrere Wochen bis mehrere Monate. Diesen Fällen

sollte das Jugendamt nachgehen und die Gründe klären. Das Ziel sollte es sein, Inobhutnahmen schnellstmöglich durch eine Rückführung oder eine Anschlussmaßnahme zu beenden.

Vorläufige Inobhutnahmen UMA nach § 42a SGB VIII

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahme UMA je Hilfefall in Euro	k.A.*	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahme UMA an den Inobhutnahmen gesamt in Prozent	24,91	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

*sh. Erläuterungen zu Tabelle 5 im Anhang zum Berichtsteil; auf eine fiktive Berechnung der Aufwendungen für die UMA wurde verzichtet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Der Anteil der UMA an den Inobhutnahmen ist ab 2016 rückläufig und liegt in 2018 unter dem Anteil des Jahres 2014.

→ **Feststellung**

Das Verfahren und die Prozesse für Inobhutnahmen nach § 42, 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.

Das Inobhutnahmeverfahren ist durch Arbeitsrichtlinie und Schlüsselprozesse beschrieben. Kurzfristige Inobhutnahmen bis 48 Stunden werden eigenverantwortlich durch das KHZ bearbeitet. Dort erfolgt die Erstaufnahme und soweit erforderlich die Weiterleitung in die Clearingeinrichtung. Kinder bis fünf Jahre werden grundsätzlich in Familiärer Bereitschaftspflege betreut.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Düsseldorf ist durch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger stark belastet als andere kreisfreie Städte in NRW. Gleichwohl weisen einzelne Sozialräume einen besonderen Handlungsbedarf auf....		
F2	Ziele und Maßnahmen werden vom Jugendamt auf der Grundlage der gut aufgestellten und vernetzt arbeitenden Jugendhilfeplanung konkretisiert und umgesetzt. 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....		
F3	Das Jugendamt hat zum Thema Kinder, Jugend und Familie auf der Dezernatsebene Schnittstellen zu anderen Ämtern innerhalb der Verwaltung.		
F4	Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung sind interne Kontrollmechanismen installiert.		
F5	Für die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe sind auf verschiedenen Ebenen Prozesskontrollen vorgesehen.		
F6	Das Jugendamt Düsseldorf verfügt über ein gut funktionierendes Finanzcontrolling. Die erforderlichen Finanz- und Falldaten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung werden regelmäßig bereitgestellt.		
F7	Das Fachcontrolling ist organisatorisch nicht unmittelbar mit dem Finanzcontrolling verbunden.	E7	Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, die Aufgabe des Fachcontrollings in die Stabsstelle zu integrieren.
F8	Die Standards für die Arbeit des ASD des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf sind in Arbeitsrichtlinien und Arbeitsanweisungen verbindlich vorgegeben.		
F9	Die von der gpaNRW formulierten Mindeststandards sind in den Arbeitsrichtlinien, Arbeitshilfen und Prozessbeschreibungen zum Hilfeplanverfahren enthalten. Positiv hervorzuheben sind die weitreichenden und differenzierten Hilfestellungen für die Fachkräfte und Leitungskräfte im ASD.		

	Feststellung		Empfehlung
F10	Die Personalausstattung des Jugendamtes zeigt gemessen an den gpaNRW-Richtwerten im ASD, den Spezialdiensten und der WJH eine im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittliche Fallbelastung je Vollzeit-Stelle.		
F11	Das Jugendamt verfügt über eine mit dem Hauptamt abgestimmte aktuelle Personalbemessung. Vakante Stellen im ASD können jederzeit unbefristet neu besetzt werden.		
F12	Das Jugendamt verfügt über eine Personalbedarfsplanung die regelmäßig in den Lenkungsrounden besprochen wird. Die Personalbemessung ist mit der Organisationsabteilung abgestimmt.		
F13	Die Stadt Düsseldorf wendet im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung überdurchschnittliche Personalaufwendungen auf.		
F14	Die von der gpaNRW formulierten Standards zum Prozess der Fallsteuerung sind vorhanden.	E14	Die Stadt Düsseldorf sollte ein Rückführungskonzept entwickeln und in den Arbeitsrichtlinien und Prozessbeschreibungen zur Hilfeplanung als festen Bestandteil des Verfahrens integrieren.
F15	Der Fehlbetrag HzE zeigt in der auf die Einwohner bis unter 21 Jahre bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen. Im interkommunalen Vergleichsjahr konnte der Fehlbetrag reduziert werden.		
F16	Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung zeigen in der auf die Jugendeinwohner bezogenen Betrachtung im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.		
F17	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall bilden im interkommunalen Vergleich den Maximalwert unter den kreisfreien Städten ab.		
F18	Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen je Hilfefall sind im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich hoch.		
F19	Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt knapp unterhalb des Median. Der Anteil ist im Zeitverlauf langsam angestiegen.		
F20	Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich den niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen auf.		
F21	Die Stadt Düsseldorf weist im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte den drittniedrigsten Wert der Falldichte auf.		

	Feststellung		Empfehlung
F22	Die Falldichte wird durch die Entwicklung bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen belastet.		
F23	Die Fallkosten für flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII sind überdurchschnittlich hoch.		
F24	Der Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten liegt im überdurchschnittlichen Bereich.	E24	Die Stadt Düsseldorf sollte überlegen, den ASD-Fachkräften im Rahmen der Arbeitshilfen eine Regelung zur Begrenzung der wöchentlichen Fachleistungsstunden und der Betreuungszeiten an die Hand zu geben.
		E24.1	Die Stadt Düsseldorf sollte im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden der flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII in den Blick nehmen, um die Gründe für die im Vergleich überdurchschnittlichen Betreuungs-/Laufzeiten und die hohen Fallkosten transparent zu machen.
F25	Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt.		
F26	Die Fallverantwortung für die Vollzeitpflegefälle liegt beim ASD in den Bezirksstellen. Neben dem städtischen PKD wird die Aufgabe von drei freien Träger wahrgenommen. Eine Familiäre Bereitschaftspflege für Notfälle (Inobhutnahmen) ist eingerichtet.	E26	Die Stadt Düsseldorf sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Fallkosten in der Vollzeitpflege untersuchen und die Gründe transparent machen.
		E26.1	Die Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD sollte mit Blick auf die sehr unterschiedliche Verteilung der Vollzeitpflegefälle in den Bezirken nach den möglichen Ursachen überprüft werden. Hierbei sollten auch die PKD der freien Träger einbezogen werden.
F27	Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall bilden im interkommunalen Vergleich den Median ab. Die Falldichte ist unterdurchschnittlich.		
F28	Die Hilfen zur Erziehung für UMA beeinflussen deutlich die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.		
F29	Der Anteil der Rückführungen ist im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich.		
F30	Die Stadt Düsseldorf weist für die Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Fallkosten mit einer unterdurchschnittlichen Falldichte auf.		

	Feststellung		Empfehlung
F31	Die hohen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe werden wesentlich durch die ambulanten Eingliederungshilfen geprägt.	E31	Die Stadt Düsseldorf sollte die Entwicklung der ambulanten Eingliederungshilfen einer genauen Betrachtung unterziehen. Die Ursachen für die hohen Fallkosten sollten unter Einbeziehung der Hilfen für Integrationshelfer transparent gemacht und der Entwicklung gegengesteuert werden.
		E31.1	Die Einführung von Poollösungen sollte weiterentwickelt werden. Viele Städte haben mit dieser Form der Schulbegleitung positive Erfahrungen gemacht.
F32	Die Aufwendungen und Fallzahlen für die Hilfen an junge Volljährige steigen seit Jahren an und ordnen sich im interkommunalen Vergleich im überdurchschnittlichen Bereich ein.		
F33	Die Aufwendungen für die Hilfen an junge Volljährige werden erkennbar durch die Hilfen an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beeinflusst. Auf sie entfällt die Hälfte der stationären Hilfefälle.		
F34	Die Stadt Düsseldorf bildet bei den Aufwendungen für UMA je Hilfefall im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Die Hilfen für die UMA haben sich spürbar auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ausgewirkt.		
F35	Die UMA-Hilfen werden durch ein enges Controlling begleitet.		
F36	Die Entwicklung der Inobhutnahmen ist in den Jahren ab 2015 stark durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst. Die Falldichte liegt über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.	E36	Die Aufwendungen für die Inobhutnahmen einschließlich der UMA sollten differenziert im Fach- und Finanzverfahren erfasst werden.
F37	Das Verfahren und die Prozesse für Inobhutnahmen nach § 42, 42a SGB VIII sind mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	598.686	604.527	612.178	613.230	617.280
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	91.358	92.968	95.529	97.064	98.303
Einwohner 18 bis unter 21 Jahre	15.535	15.784	16.498	16.779	16.662
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	106.893	108.752	112.027	113.843	114.965

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	78.301.003	82.675.414	101.104.241	103.147.422	102.275.724
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	733	760	903	906	890
Anzahl der Hilfefälle	2.642	2.708	3.043	3.065	3.040
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	29.634	30.532	33.231	33.650	33.643
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	21.840.000	24.413.000	28.532.000	33.572.000	34.885.000
Anzahl der ambulanten Hilfefälle	1.347	1.395	1.556	1.605	1.632
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	16.214	17.500	18.337	20.917	21.376
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	56.461.003	58.262.414	72.572.241	69.575.422	67.390.724
Anzahl der stationären Hilfefälle	1.295	1.312	1.487	1.461	1.408
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	43.589	44.414	48.821	47.612	47.863
Falldichte					

	2014	2015	2016	2017	2018
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	24,72	24,90	27,16	26,93	26,44
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	50,98	51,52	51,14	52,36	53,68
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	32,27	30,72	27,51	26,48	26,49

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	15.972.000	17.463.000	19.715.000	23.079.000	23.779.000
Anzahl der Hilfefälle	971	998	1.086	1.077	1.126
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	16.449	17.498	18.154	21.429	21.118
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	9,08	9,18	9,69	9,46	9,79
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.965.000	2.126.000	2.302.000	2.487.000	2.417.000
Anzahl der Hilfefälle	55,00	58,00	61,00	64,00	60
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	35.727	36.655	37.738	38.859	40.283
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	0,51	0,53	0,54	0,56	0,52
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	8.923.000	8.738.000	8.425.000	7.624.000	7.284.000
Anzahl der Hilfefälle	418	403	409	387	373
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	21.347	21.682	20.599	19.700	19.528

	2014	2015	2016	2017	2018
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	3,91	3,71	3,65	3,40	3,24
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	35.493.003	36.140.414	49.504.241	43.294.422	42.418.000
Anzahl der Hilfefälle	604	617	775	693	634
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	58.734	58.593	63.918	62.447	66.905
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	5,65	5,67	6,91	6,09	5,51
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	663.000	691.000	934.000	1.152.000	1.690.000
Anzahl der Hilfefälle	16	15	12	17	18
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	41.438	46.067	77.833	67.765	93.889
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	4.200.000	5.398.000	7.422.000	9.463.000	9.797.000
Anzahl der Hilfefälle	246	264	321	379	342
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	17.073	20.447	23.122	24.968	28.646
Anteil der Aufwendungen für Eingliederungshilfe an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent	5,36	6,53	7,34	9,17	9,58
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je. 1.000 EW bis unter 21 Jahre)	2,30	2,43	2,87	3,33	2,97
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle in Euro	2.452.000	3.295.000	4.829.000	6.246.000	6.923.000
Ambulante Hilfefälle	206	225	276	316	297
Aufwendungen für ambulante Hilfefälle je Hilfefall in Euro	11.903	14.644	17.496	19.766	23.310
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Eingliederungshilfen gesamt in Prozent	83,74	85,23	85,98	83,38	86,84
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	567.000	850.000	1.375.000	2.729.000	3.294.000

	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung	39	57	89	130	174
Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	14.538	14.912	15.449	20.992	18.931
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Eingliederungshilfen in Prozent	18,93	25,33	32,25	41,14	58,59
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle in Euro	1.748.000	2.103.000	2.593.000	3.217.000	2.874.000
Stationäre Hilfefälle	40	39	45	64	45
Aufwendungen für stationäre Hilfefälle je Hilfefall in Euro	43.700	53.923	57.622	50.266	63.867
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	10.801.000	11.935.000	12.575.000	15.833.000	17.364.000
Anzahl der Hilfefälle	317	349	370	429	472
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	34.069	34.198	33.986	36.904	36.788
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,00	12,89	12,16	14,00	15,53
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre) § 41 SGB VIII gesamt	20,41	22,11	22,43	25,57	28,33
Aufwendungen für ambulante Hilfen in Euro	1.162.000	1.341.000	1.457.000	1.544.000	1.608.000
Ambulante Hilfefälle	100	112	124	131	133
Aufwendungen für ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	11.620	11.973	11.750	11.786	12.090
Aufwendungen für stationäre Hilfen in Euro	9.638.000	10.594.000	11.118.000	14.288.000	15.756.000
Stationäre Hilfefälle	219	239	247	300	339
Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	44.009	44.326	45.012	47.627	46.478
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					
Aufwendungen HzE für UMA gesamt in Euro	5.962.000	10.159.000	25.276.000	21.959.000	13.386.000
Anzahl der Hilfefälle UMA	130	226	426	417	361

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE für UMA je Hilfefall in Euro	45.862	44.951	59.333	52.659	37.080
Aufwendungen für ambulante Hilfen § 27 SGB VIII für UMA in Euro	62.000	251.000	695.000	468.000	283.000
Anzahl der Hilfefälle § 27 SGB VIII für UMA	3	8	50	22	14
Aufwendungen für ambulante Hilfen § 27 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	20.667	31.375	13.900	21.273	20.214
Aufwendungen Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA in Euro	31.000	59.000	316.000	367.000	273.000
Anzahl der Hilfefälle UMA Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	3	5	19	20	14
Aufwendungen Vollzeitpflege für UMA je Hilfefall in Euro	10.333	11.800	16.632	18.350	19.500
Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA in Euro	3.580.000	6.981.000	20.464.000	13.855.000	7.878.000
Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	74	159	336	253	136
Aufwendungen Heimerziehung für UMA je Hilfefall in Euro	48.378	43.906	60.905	54.763	57.926
Aufwendungen stationäre Hilfen jg. Volljährige § 41 SGB VIII für UMA in Euro	2.170.000	2.698.000	3.478.000	6.611.000	8.250.000
Anzahl der Hilfefälle stationäre Hilfen jg. Volljährige § 41 SGB VIII für UMA	53	65	81	150	193
Aufwendungen stationäre Hilfen jg. Volljährige für UMA je Hilfefall in Euro	40.943	41.508	42.938	44.073	42.746
Anteil stationäre Hilfefälle UMA an den stationären Hilfefälle jg. Volljährige § 41 SGB VIII in Prozent	24,20	27,20	32,79	50,00	56,93

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro*	2.865.997	4.103.586	3.808.759	2.766.578	2.629.276
Anzahl der Inobhutnahmen	836	1.197	1.111	807	767
Aufwendungen je Inobhutnahme in Euro*	3.428	3.428	3.428	3.428	3.428
Falldichte	9,15	12,88	11,63	8,31	7,80
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	194	560	402	201	133
Anteil vorläufige Inobhutnahmen UMA an den Inobhutnahmen gesamt in Prozent	23,21	46,78	36,18	24,91	17,34

*Die Aufwendungen für Inobhutnahmen können nicht unmittelbar ermittelt werden. Im Fachverfahren Logo Data werden sie über die Hilfen nach § 34 SGB VIII abgewickelt und nicht differenziert erfasst. Hilfsweise wurde daher der Wert für die Aufwendungen vom Jugendamt hochgerechnet. Grundlage sind die durchschnittlichen jährlichen Belegungstage und Verrechnungssätze/Tagessätze zu den Inobhutnahmen. Hierdurch errechnet sich für die Aufwendungen je Inobhutnahme in allen Jahren der Zeitreihe ein gleicher Wert. Eine Differenzierung der Aufwendungen für die UMA konnte vom Jugendamt nicht vorgenommen 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

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Düsseldorf 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 Pflegestärkungspaktgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Leistungsbezieher	12
Ambulante Quote	14
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	17
→ Organisation und Personaleinsatz	24
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	24
Personal- und Leistungskennzahlen	26
→ Steuerung und Controlling	30
Fach- und Finanzcontrolling	30
Steuerung der Leistungsgewährung	31
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	32
Steuerung der Pflegelandschaft	34
Quartiersmanagement	35
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	37

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf 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 **Düsseldorf** 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 **über 64 Mio. Euro pro Jahr**. Sozialleistungen sind grundsätzlich Aufwendungen, die nur einer **eingeschränkten Steuermöglichkeit** durch die Stadt unterliegen. Dennoch verlangt die geschilderte Höhe, steuernd einzugreifen, wo es möglich ist. Die starke Haushaltsbelastung liegt nicht an der Anzahl der Fälle, sondern an den hohen Aufwendungen im Einzelfall.

Es gibt auch in Düsseldorf künftig **mehr alte und pflegebedürftige Menschen**. Sie sind wirtschaftlich zwar bessergestellt als im landesweiten Durchschnitt, doch wird dieser vermeintliche Vorteil durch die **hohen Kosten für Wohnen** aufgezehrt. Deshalb können sich auch hier viele Menschen aus eigener Kraft keine professionellen Pflegedienstleistungen erlauben, sondern müssen dafür ergänzende Hilfe zur Pflege beanspruchen.

Menschen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind **häufig innerhalb einer Einrichtung** untergebracht. Oftmals ist die stationäre Versorgung von Pflegebedürftigen deutlich teurer als eine (gesetzlich gewünschte) ambulante in der eigenen Wohnung. Der Unterschiedsbetrag zwischen Versorgung außerhalb von und in Einrichtungen ist in Düsseldorf hoch.

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

Fluktuationsbedingt häufig erforderliche und zudem **langwierige Wiederbesetzungsverfahren** belasten das verbleibende Personal. Überlastungen können eine kontinuierliche und rechtmäßige Aufgabenerledigung gefährden und zu langen Bearbeitungszeiten oder sogar finanzwirksamen Fehlern führen.

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Düsseldorf ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird mit der **individuellen Hilfestellung** insbesondere durch den gezielten **Einsatz von eigenen Pflegefachkräften** nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der **städtische Pflege- und Wohnberatung**, des Pflegebüros, der Seniorenarbeit in den Stadtteilen in den „zentren plus“ sowie anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und sorgen für eine wiederholte Begutachtung ihrer Situation.

Die Stadt Düsseldorf nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflege-landschaft. Auf eine **verbindlichen Pflegeplanung** wird in Düsseldorf 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 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

Die Bevölkerung in Düsseldorf altert zunehmend.

→ Feststellung

In Düsseldorf ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Hier gibt es weniger hochbetagte Menschen als im landesweiten Durchschnitt.

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 Düsseldorf

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	315.041	318.212	324.114	324.514	328.089	360.786	377.918
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	165.325	167.116	168.544	169.035	169.318	169.393	177.030
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	87.774	87.351	86.477	85.353	84.058	81.767	104.470
Einwohner ab 80 Jahren	30.546	31.848	33.043	34.328	35.815	41.690	44.229
Einwohner gesamt	598.686	604.527	612.178	613.230	617.280	653.636	703.647

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

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

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	19,52	16,82	20,33	21,19	21,82	23,60	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	5,60	4,78	5,94	6,29	6,51	7,15	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	18,89	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	6,38	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	21,13	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	6,29	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

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

Jedoch steigt in Düsseldorf parallel auch die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter: Es gibt also voraussichtlich mehr Menschen, die ihre Angehörigen selbst pflegen können. Dann müssen seltener kostenpflichtige Anbieter eingeschaltet und ggf. zusätzliche staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Den Pflegediensten und Einrichtungen stehen dann auch vergleichsweise mehr potentielle Arbeitskräfte zur Verfügung (schwächer ausgeprägter Fachkräftemangel). Diese allgemeinen Trends mildern eine mögliche Versorgungslücke in Düsseldorf im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt ab.

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

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

Es zeigt sich, dass in Düsseldorf die Grundgesamtheit der Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, niedriger ist, als in den meisten anderen kreis-

freien Städten. Es ist davon auszugehen, dass ein niedriger Anteil der Bevölkerung insbesondere ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung nennenswerten Einfluss hat. Mit höherem Alter geht statistisch eine höhere Pflegebedürftigkeit einher. Dieser Zusammenhang lässt sich für Düsseldorf unmittelbar am niedrigeren Anteil hochbetagter Menschen erkennen.

Sozioökonomische Strukturen

→ Feststellung

Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Düsseldorf zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.

Inwieweit heute und zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Düsseldorf 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

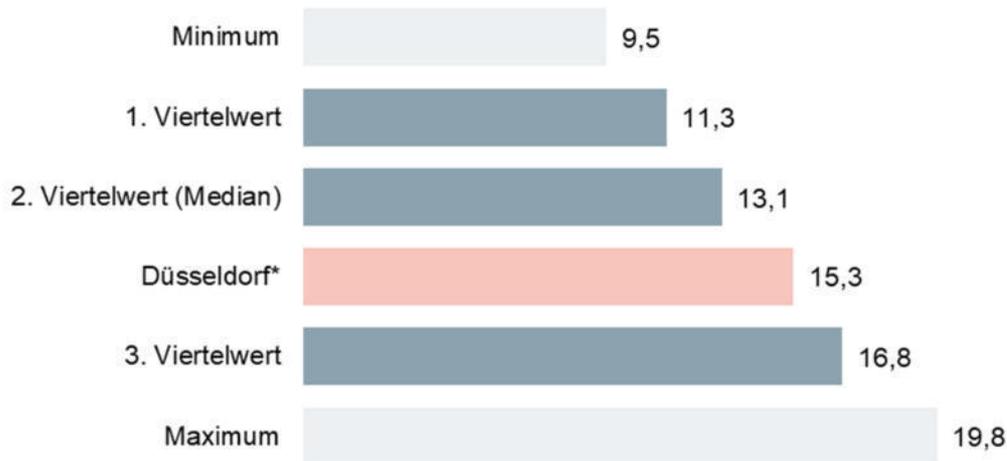
Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent 1)	12,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	27.067	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Arbeitslosenquote 1)	7,4	5,4	8,2	9,3	10,7	13,8	22

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

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

Wenn wenige Menschen in Düsseldorf Leistungen nach dem SGB II erhalten oder ohne Arbeit sind, sind vermutlich auch weniger Menschen im Alter bei Pflegebedürftigkeit auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen. Die sehr hohe Kaufkraft lässt zudem darauf schließen, dass die Einkommen in Düsseldorf im Durchschnitt höher ausfallen als anderswo. Dies lässt auf ein auch künftig vergleichsweise hohes Rentenniveau schließen, was wiederum weniger ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege erwarten lässt.

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



*) Näherungswert - Für die Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf wird allerdings teilweise mit Stichtagszahlen gearbeitet, was einen unmittelbaren Vergleich nicht erlaubt. Zudem können manche Hilfearten nicht so aufgeschlüsselt werden, wie es die gpaNRW vorsieht. Es werden deshalb von der gpaNRW für Düsseldorf Näherungswerte gebildet, die dennoch eine aussagekräftige Platzierung der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich erlauben. Im weiteren Prüfungsbericht werden solche Zahlen mit dem Hinweis „Näherungswert“ versehen.

Es zeigt sich, dass in Düsseldorf etwas mehr als jeder sechste Mensch, der Leistungen aus der Pflegeversicherung erhält, nicht genug Einkommen und Vermögen hat und deshalb ergänzend Hilfe zur Pflege in Anspruch nimmt. Im landesweiten Durchschnitt ist nur jeder achte Pflegebedürftige auf die zusätzliche Unterstützung der Hilfe zur Pflege angewiesen. Dies ist, angesichts der hohen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Düsseldorfer Bevölkerung, ein erster Hinweis auf ein ebenfalls sehr hohes Preisniveau für professionelle Pflegedienstleistungen.

Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III

→ Feststellung

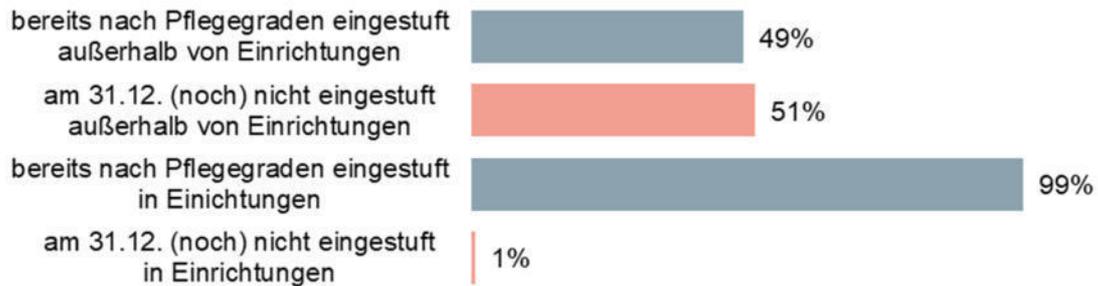
Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.

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.

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 Sozi-

alhilfeträger 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.

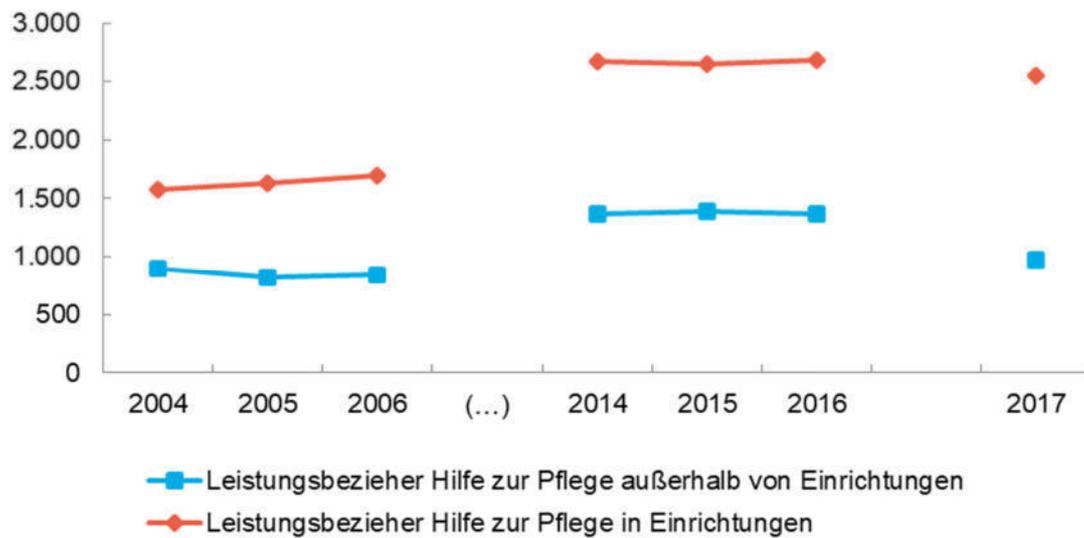
Verhältnis der bereits nach Pflegegraden eingestuften Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege zu den am 31.12. (noch) nicht eingestuften Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege nach § 138 SGB XII außerhalb von und in Einrichtungen 2017 in Düsseldorf



Es zeigt sich, dass in **Düsseldorf** die gesetzliche Umstellung zu Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen war und im ambulanten Bereich etwa die Hälfte der Leistungsbezieher die bisherigen Leistungen fortgewährt wurden, weil ihre Neugradierung noch ausstand. Bei ihnen greift die Übergangsregelung für Pflegebedürftige aus Anlass des Dritten Pflegestärkungsgesetzes nach § 138 SGB XII.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, insgesamt rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbezieher nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0.

Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in den Prüfungszeiträumen 2004 bis 2006 und 2014 bis 2016 sowie bei der gesetzlichen Umstellung in 2017 in Düsseldorf



Es zeigt sich im Vergleich zur vorigen Prüfung ein absoluter Anstieg der Leistungsbezieher in den vergangenen zehn Jahren. Jedoch wird ebenso deutlich, dass mit der gesetzlichen Umstellung des Begriffes der Pflegebedürftigkeit und Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung ab 2017 die bisherigen Zeitreihen nicht einfach weitergeführt werden können.

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

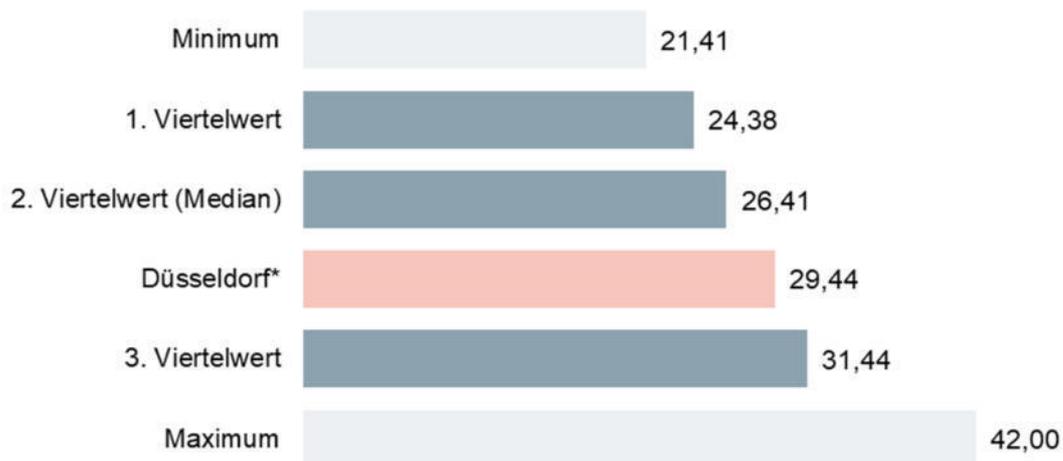
→ Feststellung

In Düsseldorf erhalten vergleichsweise viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.

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 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



*) Näherungswert

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	8,09*	4,71	5,52	7,43	9,74	15,64	19
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	21,35*	14,23	17,41	19,00	21,16	37,13	20

*) Näherungswert

Es zeigt sich, dass in **Düsseldorf** die Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege im Vergleich mit anderen Städten überdurchschnittlich häufig in Anspruch genommen werden. Überwiegend müssen sie hier Menschen in Pflegeheimen beanspruchen.

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 Düsseldorf überdurchschnittlich viele Menschen die notwendigen Pflegeleistungen nicht selbst finanzieren können. In Düsseldorfs Einwohnerschaft reichen deswegen häufiger als anderswo die Leistungen der Pflegeversicherung und die eigenen Mittel nicht aus, um erforderliche Pflege zu bezahlen.

Anteile der Pflegegrade unter den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege 2017 in Düsseldorf

Pflegegrade	Anteile (gerundet) außerhalb von Einrichtungen in Prozent	Anteile (gerundet) in Einrichtungen in Prozent
Pflegegrad 1	2	1
Pflegegrad 2	19	21
Pflegegrad 3	11	33
Pflegegrad 4	4	30
Pflegegrad 5	1	13
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	63	1
Summe	100	100

Hilfe zur Pflege wird Menschen mit unterschiedlichem Pflegebedarf gewährt. Deshalb werden ihnen auch unterschiedliche Pflegegrade zugesprochen. Außerhalb von Einrichtungen ist ihre Pflegebedürftigkeit in Düsseldorf 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 Düsseldorf entsprechend zu den Pflegegraden 3 und 4.

Ambulante Quote

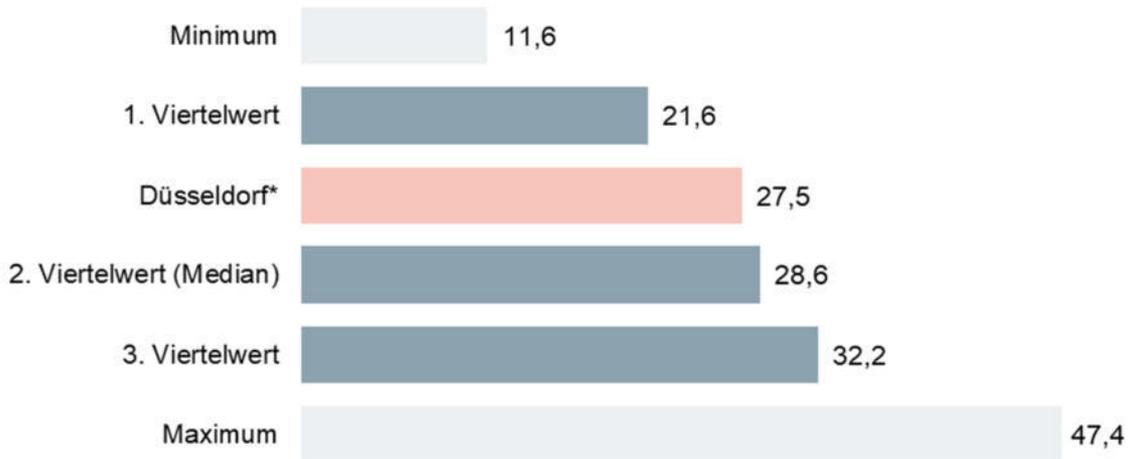
→ Feststellung

Die ambulante Quote in Düsseldorf ist im landesweiten Vergleich durchschnittlich ausgeprägt.

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

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

Ambulante Quote 2017



*) Näherungswert

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



*) Näherungswert

In **Düsseldorf** stehen 2.555 Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege, die in Einrichtungen leben, 968 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.

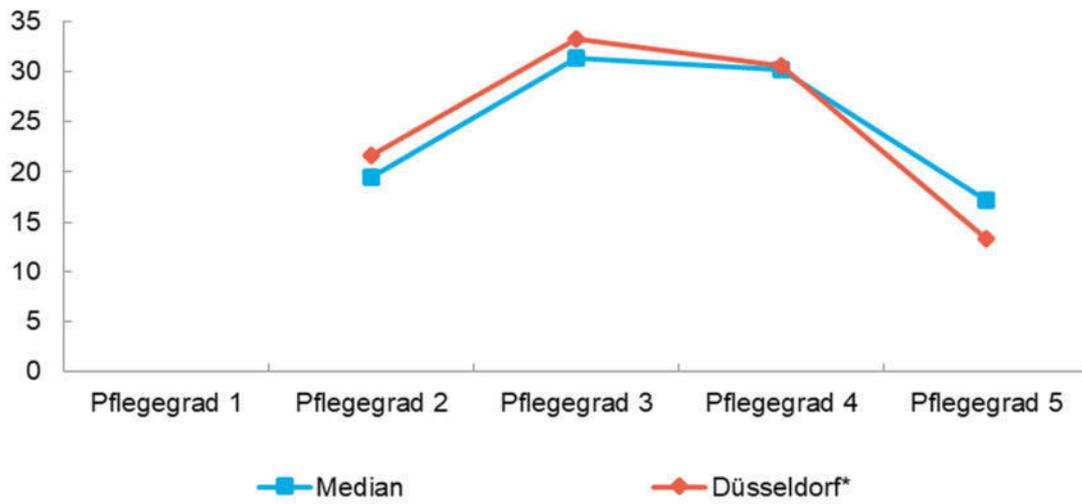
Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die ergänzende Hilfe zur Pflege nach SGB XII beziehenden Menschen einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote für Düsseldorf setzt also nicht alle ambulanten und stationären Pflegebedürftigen in der Stadt ins Verhältnis. 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.

Bei einer eher unterdurchschnittlichen 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 Düsseldorf 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



*) Näherungswert. Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen. Leistungsbezieher, die noch nicht in einen Pflegegrad eingestuft sind, werden nicht berücksichtigt.

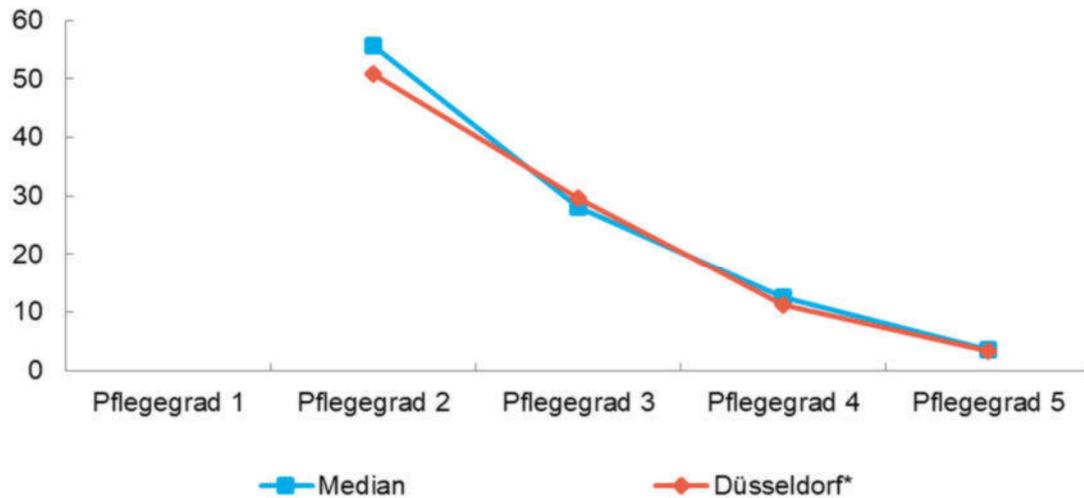
Es zeigt sich, dass die Verteilung der Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Düsseldorf dem typischen, landesweiten Bild entspricht.

Die Schlussfolgerung, dass eine durchschnittliche ambulante Quote in Düsseldorf auf eine schlechte Zugangssteuerung zurück zu führen ist, kann kennzahlengestützt nicht belegt werden. Die bessere Erklärung ist das hohe Preisniveau in Düsseldorf. Wenn die Düsseldorfer Bevölkerung wohlhabender, zugleich aber sowohl das Wohnen zu Hause sowie die Heimunterbringung teurer sind, zeigt sich eine ähnliche Verteilung der Pflegegrade wie in ärmeren Städten mit niedrigerem Mietniveau und günstigeren Pflegeheimen. Die Düsseldorfer Pflegebedürftigen sind vermutlich wirtschaftlich leistungsfähiger. Aber sie werden außerhalb von Einrichtungen wegen hoher Mieten und innerhalb von Einrichtungen wegen der Kosten für die Unterbringung auch entsprechend stärker finanziell in Anspruch genommen.

Diese Erklärung wird flankiert vom Umstand, dass es in Düsseldorf auch eine Reihe von Menschen gibt, bei denen Familienangehörige keine pflegerischen Aufgaben übernehmen können. Aus diesem Grund misslingen ambulante Arrangements und eine Heimaufnahme zur Vermeidung von Verwahrlosung oder bei Demenz ist schneller angezeigt.

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 Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Prozent 2017



*) Näherungswert. Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen. Leistungsbezieher, die noch nicht in einen Pflegegrad eingestuft sind, werden nicht berücksichtigt.

Die Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind in Düsseldorf ebenfalls unauffällig verteilt; die Verteilung entspricht dem allgemeinen Trend.

Hier spielt 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 Düsseldorf ist dieses Verhältnis eins zu zwei. Hier können es sich Angehörige seltener als anderswo leisten, ihre pflegebedürftigen Familienmitglieder selbst zu versorgen. Die teure Pflegesachleistung wird deshalb stärker nachgefragt, als das Pflegegeld.

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 Düsseldorf den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht nur an einer leicht überdurchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall.

➔ **Feststellung**

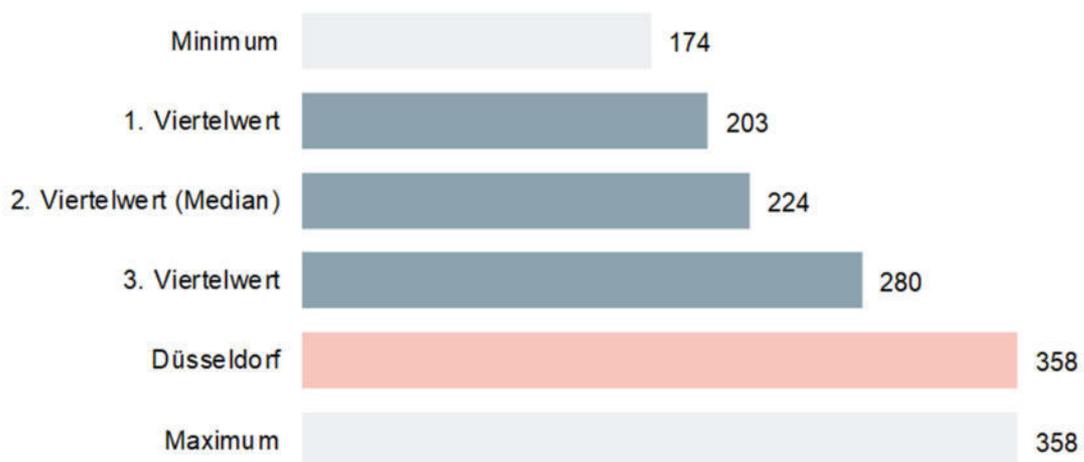
Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Düsseldorf auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.

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

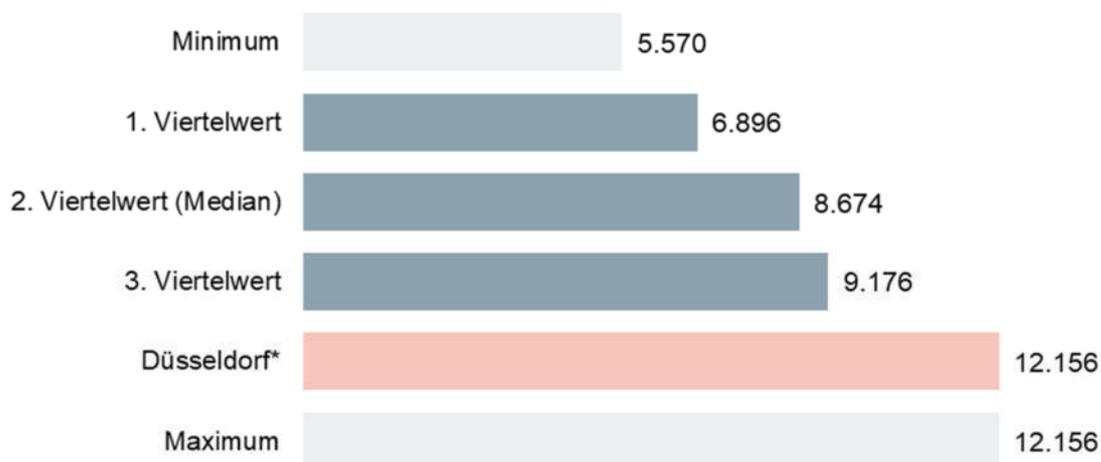


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017

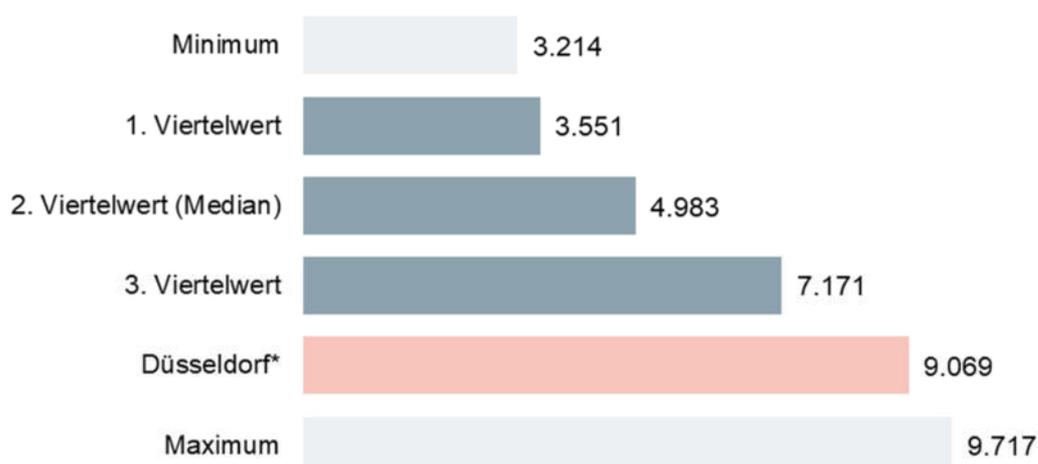


*) Näherungswert

Düsseldorf hat die höchsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. In keiner anderen kreisfreien nordrhein-westfälischen Stadt muss der örtliche Sozialhilfeträger im Durchschnitt so viel an Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher zahlen. Da die Pflegegrade (und die daran gekoppelten festen Leistung aus der Pflegeversicherung) dem landesweiten Bild entsprechen, ist dies ein deutlicher Hinweis auf eine durchweg hochpreisige Pflegeinfrastruktur in Düsseldorf.

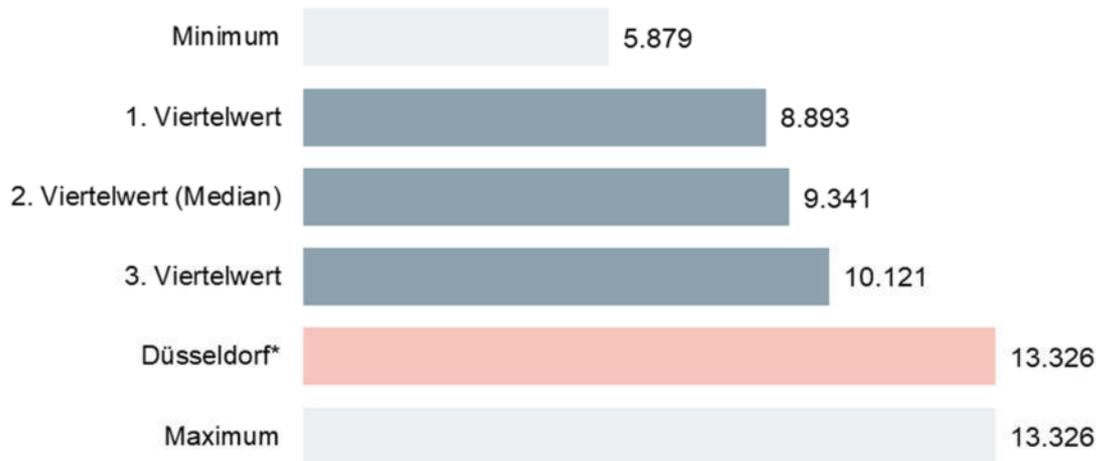
Bei einer separaten Betrachtung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher außerhalb von und solchen in Einrichtungen zeigt sich folgendes Bild:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen



*) Näherungswert

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen



*) Näherungswert

Sowohl die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Menschen, die zu Hause versorgt werden, als auch die derjenigen, die dauerhaft in Heimen leben und gepflegt werden, sind in Düsseldorf besonders hoch.

Sind die Wohnungen und Heime in Düsseldorf viel teurer als in den meisten anderen Städten, reichen eigene Finanzmittel und die Leistungen der Pflegeversicherung regelmäßig nicht aus. Insofern müssen Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege auch in einem gesteigerten Umfang in Anspruch genommen werden als in anderen kreisfreien Städten, sobald eigenes Einkommen und Vermögen nicht mehr ausreichen.

Vergleicht man in diesem Zusammenhang die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 1. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) in Düsseldorf im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 921 Euro über dem Durchschnittswert von 876 Euro; der Düsseldorfer Wert ist der dritthöchste. 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 Düsseldorf bei rund 1.937 Euro liegt, der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt jedoch rund 1.893 Euro. Nur in drei kreisfreien Städten des LVR gibt es hier noch etwas höhere Werte als in Düsseldorf. Diese durchweg hochpreisige Düsseldorfer Pflegeinfrastruktur macht sich auch unmittelbar in den sehr hohen Transferaufwendungen des Sozialhilfeträgers für die Hilfe zur Pflege bemerkbar.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	174	106	158	173	190	241	22
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	7.869	5.622	6.293	6.717	7.784	8.204	22

Es zeigt sich erneut, dass die Heime in Düsseldorf eher teurer sind als in den anderen kreisfreien Städten: Das Pflegewohngeld, das einem Heim zur Begleichung der Investitionskosten zur Verfügung gestellt wird, liegt in Düsseldorf im höchsten Viertel der Vergleichsstädte. 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-Entlassungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbezieher 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 Anhalts-

punkten 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 außerhalb von und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	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	751*	0	0	0,08	22	174	14
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	3.213*	24	236	327	379	674	16

*) Der Wert für Düsseldorf ist nicht in den Vergleich eingeflossen, wie nachfolgend erläutert wird.

Bei der Interpretation der Kennzahl sind die unterschiedlichen Buchungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Bei der vollständigen Umsetzung des Nettoprinzips werden die Unterhaltszahlungen aufwandsreduzierend als Einkommen auf die Sozialhilfe angerechnet. Auf der Ertragsseite werden dann nur noch die Rückstände für die im Zeitraum zwischen der Rechtswahrsamkeit und der Bezifferung des Unterhalts, also bevor die laufende Zahlung des Unterhaltsverpflichteten an den Unterhaltsberechtigten eingehen kann, verbucht. Je nach Verfahren hat dies eine Auswirkung auf die Ertragslage. Darüber hinaus ist diese Kennzahl durch eine statistische Ungenauigkeit geprägt. Es kann ein erheblicher Zeitverzug zwischen der Erfassung des Falls und der Verbuchung der Erträge bestehen, da die Ermittlung der Unterhaltspflichtigen und die Berechnung des zu zahlenden Unterhalts zum Teil stark auseinanderfallen. Von daher kann diese Kennzahl Ausgangspunkt tiefergehender Analysen sein. Die Erreichung des Maximalwertes ist nicht gleichzusetzen mit einem Benchmark im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes.

Im Prüfungsbericht von 2008 bildete die Landeshauptstadt bei den Unterhaltseinnahmen im Vergleich der 23 kreisfreien Städte den Maximalwert ab (Seite So-10). Die Verwaltung in Düsseldorf prüft und berechnet Unterhaltsleistungen bei der Hilfe zur Pflege sowohl außerhalb von als auch in Einrichtungen. Hierfür gibt es eine spezialisierte Sachbearbeitung. Diese Art der

Aufgabenerledigung in Düsseldorf hat die gpaNRW bereits im Prüfungsbericht von 2008 als zielführend herausgestellt (Seite So-9). Es gab in der Vergangenheit keine Reduzierungen oder Erweiterungen der Stellenausstattung, jedoch unbesetzte Stellen für die Dauer von Wiederbesetzungsverfahren. Dennoch kam es nicht zu Verwirkungen oder Verjährungen.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Düsseldorf so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

→ **Feststellung**

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

→ **Feststellung**

Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise keine dauerhaften Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. 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 **Düsseldorf** erfolgt die Aufgabenerledigung vollständig im Amt für Soziales. Die Bearbeitung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen wird zentral in einem gemeinsamen Sachgebiet in unterschiedlichen Gruppen erledigt. 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 in einem Pflegefachdienst Pflegefachkräfte eingesetzt. Den verstärkten Einsatz von Pflegefachkräften hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 empfohlen (Seiten So-13 bis 15). Die Pflegefachkräfte ermitteln den Bedarf vor Ort und die Sachbearbeitung prüft die leistungsrechtlichen Voraussetzungen. Absprachen und Austausch erfolgen dabei kontinuierlich.

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

In der Sachbearbeitung werden ganz überwiegend Verwaltungskräfte eingesetzt. Regelmäßig wird beim jährlichen Stellenplanverfahren die Bemessung anhand von Fallzahlen aktualisiert. Für den Pflegefachdienst gibt es aktuelle Stellenbeschreibungen.

Die Arbeitsprozesse sind dokumentiert und standardisiert. Es gibt festgelegte Entscheidungskriterien und ein Serviceverzeichnis mit Rundverfügungen, Dienstanweisungen und weiteren Informationen. Die Maßnahmen zur Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen regelmäßig durch die Dienst- und Fachaufsicht und eine Innenrevision. Neuerungen werden in Teambesprechungen erörtert. Einarbeitungen werden intern organisiert. Fortbildungen erfolgen über eine bedarfsorientierte, jährliche Qualifizierungsplanung.

Im verwendeten IT-Fachverfahren sind einzelne Arbeitsabläufe noch verbesserungswürdig oder fehlen. So könnte die Sachbearbeitung durch die Einführung eines Fallmanagementmoduls zusätzlich unterstützt und erleichtert werden. Es gibt keine Schnittstelle zur elektronischen Akte des Landschaftsverbandes. Das Fachverfahren selbst stellt keine Funktionalitäten eines Management-Information-Systems (MIS) bereit, weshalb hier manuelle Auswertungen vorgenommen werden müssen. Die Vorteilhaftigkeit eines funktionierenden MIS wurde bereits im Prüfungsbericht aus 2008 betont (Seite So-11).

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 Düsseldorf 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, gelingt in der Regel eine Wiederbesetzung nach einer internen oder spätestens einer externen Stellenausschreibung. Jedoch berichtet die Verwaltung, dass insbesondere Nachwuchskräfte wechselfreudig sind. In den Bereichen, wo altersbedingt viel Personal ausscheidet, bleiben Nachrückende oft nicht lange. Es sind deshalb häufiger Einarbeitungen erforderlich, als bei einem stetigeren Personalkörper. Die verbleibenden älteren werdenden Dienstkräfte müssen diese Belastungen abfedern. Im Bereich der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat das Durchschnittsalter des Personals mittlerweile 55 Jahre erreicht, was auch krankheitsbedingte Ausfälle wahrscheinlicher werden lässt. Die notwendige Vertretung durch die übrigen Kolleginnen und Kollegen führt wiederum zu zusätzlicher Arbeit und verursacht letztlich auch Demotivation. Die notwendigen Einarbeitungen erfolgen dann teils in Zeiten hoher Belastung, zusätzlich zur Bemühung keine Rückstände in der laufenden Bearbeitung aufkommen zu lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte für eine Verstärkung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel nahtlos. Doch bleiben notwendige Nachbesetzungen durch neue Beschäftigte oftmals nicht lange im Amt, sondern wechseln weiter auf andere (finanziell) attraktivere Stellen. Fehlende Möglichkeiten zur Personalentwicklung im eigenen Amt verstärken die Personalfluktuaton und wirken 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 Fluktuatonen berücksichtigt.

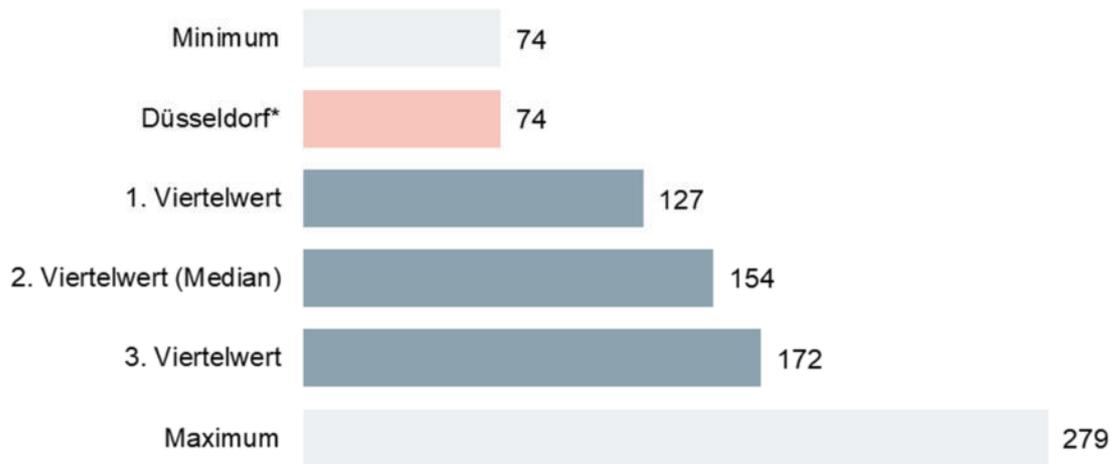
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2017

Kennzahl	Düsseldorf	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	1,23	0,21	0,54	0,73	1,08	1,96	18

In Düsseldorf wurden im Jahr 2017 für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 13,13 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Hinzu kommen dort 1,55 Vollzeit-Stellen für Pflegefachkräfte. Bezieht man das Personal aus der Sachbearbeitung auf die tatsächlichen Leistungsbezieher, ergibt sich folgendes Bild:

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



*) Näherungswert

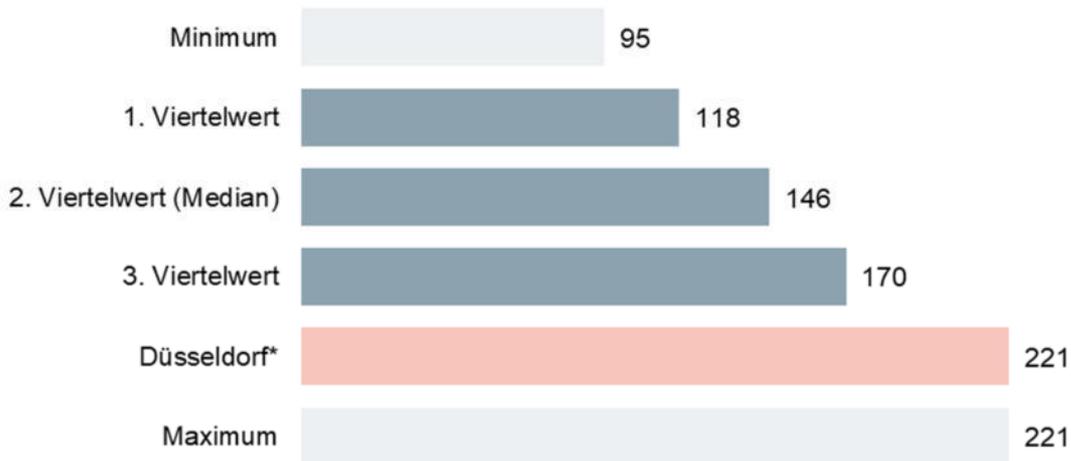
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

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

Für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind 14,1 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung in den Vergleich eingeflossen. In der folgenden Grafik werden die Vollzeitstellen den zu bearbeitenden Fällen gegenübergestellt. Dabei werden nicht nur die eigentlichen Leistungsbezieher der stationären Hilfe zur Pflege mitgezählt, sondern auch solche in Kostenträgerschaft des Landschaftsverbandes sowie (mit einem Faktor von 0,4 gewichtet) die Selbstzahler beim Pflegewohngeld:

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



*) Näherungswert

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, häufige Personalfuktuation zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und ausreichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.

→ Empfehlung

Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Düsseldorf das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.

Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2017

Kennzahl	Düsseldorf	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	0,45	0,06	0,41	0,60	1,04	2,04	19

Es wurden für Düsseldorf in 2017 5,39 Vollzeit-Stellen berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um das Personal des städtischen Pflegebüros im Amt für Soziales. Die Kräfte in der Wohnberatung im Amt für Wohnungswesen sind nicht enthalten. Das Pflegebüro bietet eine persönliche, umfassende, neutrale und kostenfreie Beratung an. Falls es erforderlich oder gewünscht ist,

kann daneben auch eine aufsuchende Beratung durch den Pflegefachdienst zur konkreten Situation erfolgen; hier geht es in umfassenden Beratungsgesprächen um Hilfsmittel und die Erstellung eines passgenauen Pflegesettings zum Verbleib in der eigenen Häuslichkeit.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2017

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

Die meisten Städte setzen im Vergleich weniger Personal zur Aufgabenerledigung ein. Eine potentiell wirtschaftlich leistungsstärkere Einwohnerschaft in Düsseldorf bedeutet jedoch auch intensivere Prüfungen auf Unterhaltsheranziehung.

In ihrem Prüfungsbericht aus 2008 hatte die gpaNRW bereits festgestellt, dass die Stadt Düsseldorf mit der Spezialisierung in der Unterhaltsheranziehung den richtigen Weg beschreitet und dass die Intensität der Unterhaltsverfolgung beibehalten werden sollte (Seiten So-9 f.).

→ 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 Düsseldorf ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Insbesondere die „HzP-Controllingberichte“ für Entscheiderinnen und Entscheider in Verwaltung und Politik sind gelungen.

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

Bereits im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW festgestellt, dass **Düsseldorf** über eine gute und differenzierte Datenlage im Bereich der sozialen Sicherung verfügt, die eine im interkommunalen Vergleich vorbildliche sowie ausreichende Basis für die eingerichteten Zielführungssysteme liefert (Seite So-11). Der Empfehlung, auch Wirkungskennzahlen in den Haushalt aufzunehmen, ist die Verwaltung gefolgt (Seite So-12). Bereits vor Jahren hat sie von einer Arbeitsgruppe einen maßgeblichen „Leitfaden Wirkungscontrolling“ erarbeiten lassen und veröffentlicht, der sich mit der Erfolgskontrolle eines zielgerichteten Mitteleinsatz befasst.

Im Haushalt der Stadt Düsseldorf werden im Produkt 3133601 Hilfe zur Pflege die Ziele

- „Leistungsberechtigte werden vorrangig im häuslichen Umfeld betreut (ambulant vor stationär)“ und
- „Die Pflege im häuslichen Umfeld durch Angehörige oder nachbarschaftliche Netzwerke hat Vorrang vor dem Einsatz professioneller Pflegedienste (Pflegesachleistung)“

festgelegt. Dazu werden vom Sozialamt die Leistungen Pflegeberatung, Ambulante Hilfen, Teilstationäre Pflege und Vollstationäre Pflege zugeordnet. Auch an dieser Stelle im Haushalt erfolgt eine Arbeit mit Kennzahlen, allerdings ohne dort die Zielerreichung zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die im Haushalt definierten Ziele und verwendeten Kennzahlen sollten von der Politik mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Düsseldorf ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit dem Pflegebüro, den „zentren plus“ 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 **Düsseldorf** zu beanstanden ist. Das verwendete IT-Verfahren unterstützt die wichtigsten Arbeitsschritte der Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

In der Implementierung eines Fallmanagement-Moduls besteht noch eine Möglichkeit zur Verbesserung bei der IT-Unterstützung im Hilfeverfahren.

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bei der IT wurden zuvor angesprochen.

Die bereits selbst erkannten Möglichkeiten zur Verbesserung und Prozessoptimierung anhand einer externen Beratung befinden sich momentan in der Planung und Umsetzung (Verwaltung 2020).

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 le-

ben. Außerhalb von Einrichtungen bearbeiten sie jeden Neuantrag, ansonsten auch nach gesonderter Beauftragung. Die Bearbeitung umfasst auch eine Beratung der Pflegebedürftigen zu Hause. Fehlt ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen, erstellt das Gesundheitsamt eines.

→ **Empfehlung**

Die Begutachtung und Graduierung von nicht versicherten Personen sollten künftig städtische Pflegefachkräfte übernehmen. Sie verfügen über die notwendige Expertise bei der Beurteilung der Selbständigkeit im Alltag.

Die Pflegefachkräfte 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 Hilfestellungen, der Leistungsabrechnungen und die Heranziehung Angehöriger zum Unterhalt sind gelebter Standard in Düsseldorf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die städtische Pflege- und Wohnberatung ist in Düsseldorf gut etabliert.

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 **Düsseldorf** setzt eigene Pflegefachkräfte ein, die eng mit der Sachbearbeitung zusammenarbeiten und sich im Bedarfsfall austauschen. Diese ergänzen und unterstützen mit ihrer speziellen Fachlichkeit das Pflegebüro im Amt für Soziales und die 32 Begegnungs- und Beratungsstätten („zentren plus“) im Stadtgebiet; sie werden von freien Trägern betrieben und von der Stadt mit über 4 Mio. Euro pro Jahr gefördert. Drohende Pflegebedürftigkeit kann so über die „zentren plus“ oder von Krankenhäusern und Betreuern angezeigt werden. Hinzugezogen werden dann meist die Pflegefachkräfte, die ebenfalls entsprechend gut vernetzt sind. Sie leiten das weitere erforderliche Vorgehen ein. Allgemeine Pflegeberatungen erfolgen in der Regel durch die „zentren plus“, das städtische Pflegebüro 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, Begegnungsstätten sowie Seniorenprojekte und Veranstaltungen. Die Gespräche finden auch als Hausbesuch statt, wo bei Anträgen und Hilfsmitteln unterstützt werden kann. Eine spezielle, separate städtische Wohnberatung bietet das Amt für Wohnungswesen an.

Die Pflegeberatung in Düsseldorf hat folgende Aufgaben:

- Persönliche Beratung in der häuslichen Umgebung bei Neu- und Änderungsanträgen auf ambulante Pflege.
- Entwicklung eines sozialhilferechtlich notwendigen, passgenauen Pflegearrangements unter Berücksichtigung des gesetzlichen Auftrages ambulant vor stationär einschließlich Koordination der Pflegeleistungen.
- Prüfung alternativer Hilfsmöglichkeiten zur Vermeidung einer stationären Heimaufnahme.
- Fertigung von Stellungnahmen für die Sachbearbeitung in der ambulanten und stationären Pflege zur weiteren Fallbearbeitung.
- Prüfung des Pflegearrangements in zeitlich vorgegebenen Intervallen auf Passgenauigkeit und Notwendigkeit.
- Kooperation mit anderen Leistungsträgern und Zusammenarbeit mit Dritten wie Ärzteschaft, Fachstellen, Seniorenhilfe, Pflegebüro, Betreuende.

Die Düsseldorfer Wohnberatung

- berät, wie die Wohnung an die veränderten Bedürfnisse im Alter angepasst werden kann,
- informiert, welche Voraussetzungen für den Bezug einer Seniorenwohnung erfüllt sein müssen,
- vermittelt öffentlich geförderte Seniorenwohnungen,
- bietet Hilfe beim Umzug an und
- berät zu alternativen Wohnformen.

Schon in ihrem Prüfungsbericht 2008 stellt die gpaNRW fest, dass die zentral koordinierte trägerunabhängige Pflegeberatung mit dem Pflegebüro der Landeshauptstadt Düsseldorf eine aktive Gestaltung und Steuerung im Bereich der Altenhilfe in Vernetzung mit der Hilfe zur Pflege betreibt (Seite So-31). 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 Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen. Sie sollte statistisch dokumentierte Erfolge nachhalten und die Entwicklungen kennzahlenmäßig im Haushalt ausweisen.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.

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 **Düsseldorf** hat die vernetzte Entwicklung der Pflegelandschaft eine lange Tradition. Insbesondere die stadtweite Konferenz Alter und Pflege wird hier als das entscheidende Zentralorgan genutzt, um einen Einfluss auf die pflegerischen Angebote zu nehmen. Aber auch die Stadtbezirkskonferenzen mit den „zentren plus“ und ihrer offenen Seniorenarbeit spielen eine wichtige Rolle.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	8,35	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	42,79	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	2,97	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Platzierung von Düsseldorf ist durchgehend im niedrigen Bereich. Hieraus alleine lassen sich keine Handlungsempfehlungen ableiten. Jedoch sind diese Zahlen stets vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass es in Düsseldorf in den Einrichtungen heute eine Vollbelegung gibt.

Es wird an dieser Stelle auf die differenzierte Betrachtung im „Bericht der örtlichen Planung (Januar 2017 – Juli 2018)“ des städtischen Sozialamtes verwiesen. Darin wird die Situation datenbasiert analysiert und auf der Seiten 65 und 66 nachvollziehbar zusammengefasst ausgeführt:

„Die Stadt Düsseldorf stellt sich auf die Bedürfnisse und insbesondere den Wunsch der Klientel und der zukünftigen Klientel nach Respektierung ihrer Autonomie ein, zum Beispiel durch die planerische Unterstützung der Tagespflege, die die zentrale Funktion hat, die Arbeit der ambulanten Dienste sowie die der Laienpflege nicht nur zu ergänzen, sondern die häusliche Versorgung zu stabilisieren. (...) Diese Gesamtbedarfslage wird der Schaffung von Voraussetzungen, die den Verbleib pflegebedürftiger Menschen in der eigenen Häuslichkeit unterstützen, dienen. Es wird dennoch auch zukünftig notwendig sein, vollstationäre Einrichtungen zu errichten. Für Düsseldorf zeichnen sich ansonsten deutliche pflegerische Versorgungsengpässe ab.“

Die ausführliche und informative Pflegeplanung in Düsseldorf, die die Angebotsstruktur sowie die Entwicklungen der Pflegesituation umfassend beschreibt, ist positiv hervorzuheben. Sie dient als Grundlage für zukünftige Planungen und als Orientierung für Investoren

Im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW der Landeshauptstadt Düsseldorf noch empfohlen, weiterhin durch eine kompetente Beratung von Investoren und Trägern Überkapazitäten zu vermeiden und dafür eine enge Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung angeregt (Seite So-20). Da mit steigenden Immobilienpreisen der Neubau von Pflegeeinrichtungen unwirtschaftlicher wird, steht Düsseldorf vor dem gegensätzlichen Problem und stellt mittlerweile und absehbar einen Mangel an stationären Pflegeplätzen fest.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Pflegelandschaft weiter so intensiv beobachten und ihre Bemühungen fortführen, ein (zu) geringes Angebot an Heimplätzen in geeigneter Form zu kompensieren.

Quartiersmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Düsseldorf 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 **Düsseldorfs** 10 Stadtbezirken an 32 Standorten städtisch geförderte Beratungs- und Begegnungszentren, die „zentren plus“ mit ihren Dependancen. Für die Details zu den Aufgaben, der Umsetzung, der über 4 Mio. Euro Finanzierung und des Controllings im Jahr 2017 wird

auf die ausführliche kommunale Vorlage Nr. 50/37/2019 des Ausschusses für Gesundheit und Soziales vom 20.03.2019 verwiesen.

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

- „In diesem Zusammenhang sind die, im Jahr 2007 gegründeten, über das gesamte Stadtgebiet verteilten (...) so genannten „zentren plus“ (...) hervorzuheben. Hierdurch ist eine entsprechende dezentrale Beratung zu den Themenkomplexen Pflege und Wohnen (...) gewährleistet. Diese erfährt durch die Einführung des Fallmanagements eine individuelle Ausrichtung an den Bedürfnislagen älterer Menschen, um insbesondere einen langen Verbleib in der eigenen Wohnung zu ermöglichen.“ (Seite So-32)
- „Der Weg der Landeshauptstadt Düsseldorf, in den Stadtteilen bzw. in den Stadtbezirken mit allen betroffenen Akteuren zu agieren, sollte konsequent weiter beschritten werden.“ (Seite So-32)

Der damaligen Empfehlung, die bestehenden kleinräumigen, trägerübergreifenden Konzepte zur Förderung der komplementären Hilfen und Pflege ergänzenden Leistungen fortzuführen und auszubauen sowie über die „zentren plus“ bekannter zu machen, ist die Stadt Düsseldorf gefolgt (Seite So-34).

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf 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 – Hilfe zur Pflege

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Bevölkerung in Düsseldorf altert zunehmend..		
F2	In Düsseldorf ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Hier gibt es weniger hochbetagte Menschen als im landesweiten Durchschnitt.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Düsseldorf zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F4	Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.		
F5	In Düsseldorf erhalten vergleichsweise viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F6	Die ambulante Quote in Düsseldorf ist im landesweiten Vergleich durchschnittlich ausgeprägt.		
F7	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Düsseldorf den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht nur an einer leicht überdurchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall.		
F8	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Düsseldorf auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.		
F9	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Düsseldorf so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.		

	Feststellung		Empfehlung
F10	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung und durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems.	E10	Die Stadt Düsseldorf sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehört auch die Einführung einer elektronischen Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems.
F11	Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise keine dauerhaften Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung liegt nicht in der Hand des Amtes.	E11.1	Die Stadt Düsseldorf sollte für eine Verstetigung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.
F12	Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel nahtlos. Doch bleiben notwendige Nachbesetzungen durch neue Beschäftigte oftmals nicht lange im Amt, sondern wechseln weiter auf andere (finanziell) attraktivere Stellen. Fehlende Möglichkeiten zur Personalentwicklung im eigenen Amt verstärken die Personalfluktuations- und wirken sich ggf. negativ auf die Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung aus.	E12.1	Die Stadt Düsseldorf sollte versuchen, häufige Personalfluktuations zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und aus-reichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.
		E12.2	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Düsseldorf das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Das Fach- und Finanzcontrolling in Düsseldorf ist etabliert, weil relevante Daten erhoben, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Insbesondere die „HzP-Controllingberichte“ für Entscheiderinnen und Entscheider in Verwaltung und Politik sind gelungen.	E13	Die im Haushalt definierten Ziele und verwendeten Kennzahlen sollten von der Politik mit Zielwerten hinterlegt werden, an denen die Zielerreichung überprüft werden kann.
F14	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Düsseldorf ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit dem Pflegebüro, den „zentren plus“ und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E14.1	In der Implementierung eines Fallmanagement-Moduls besteht noch eine Möglichkeit zur Verbesserung bei der IT-Unterstützung im Hilfeverfahren.
		E14.2	Die Begutachtung und Graduierung von nicht versicherten Personen sollten künftig städtische Pflegefachkräfte übernehmen. Sie verfügen über die notwendige Expertise bei der Beurteilung der Selbständigkeit im Alltag.
		E14.3	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen.

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die städtische Pflege- und Wohnberatung ist in Düsseldorf gut etabliert.	E15	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg in der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen. Sie sollte statistisch dokumentierte Erfolge nachhalten und die Entwicklungen kennzahlenmäßig im Haushalt ausweisen.
F16	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.	E16	Die Stadt Düsseldorf sollte die Pflegelandschaft weiter so intensiv beobachten und ihre Bemühungen fortführen, ein (zu) geringes Angebot an Heimplätzen in geeigneter Form zu kompensieren.
F17	Die Stadt Düsseldorf fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure. Die ausgeprägte präventive Netzwerkarbeit in Düsseldorf hat die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht 2008 positiv erwähnt.	E17	Die Stadt Düsseldorf sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung und der wohnortnahen Beratung fortsetzen.

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Düsseldorf

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre				149	/.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre				704	/.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre				264	/.
davon ab Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände				149	/.
Summe				968	/.
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre				370	/.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre				1.414	/.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre				1.138	/.
davon ab Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände				375	/.
Summe				2.555	/.

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Summe der Leistungsbezieher gesamt				3.523	<i>./.</i>
Leistungsbezieher von Pflegewohngeld ohne Sozialhilfe				468	<i>./.</i>

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Düsseldorf

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen				8.778.524	<i>./.</i>
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen				34.048.763	<i>./.</i>
Summe				42.827.287	<i>./.</i>

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				727.879	<i>./.</i>
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				8.209.616	<i>./.</i>
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				8.937.495	<i>./.</i>

→ 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 Düsseldorf
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	9
→ Einmalige Leistungen	12
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	14

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf 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

In Düsseldorf sind die **sozioökonomischen Strukturen** besser als bei den meisten anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es eine niedrige SGB II-Quote, wenige Menschen ohne Schulabschluss und eine hohe Kaufkraft. Doch ist das Mietniveau hier auch besonders hoch, was die geschilderten Vorteile wieder aufzehrt. Die Verwaltung hat nur einen begrenzten direkten Einfluss auf diese Faktoren.

In Düsseldorf gibt es eine **hohe finanzielle Belastung** des städtischen Haushaltes durch Kosten für Unterkunft und Heizung mit **170 Mio. Euro jährlich**. Die Verwaltung muss deshalb den hohen Transferaufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen.

Das **Controlling** der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Düsseldorf gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert.

Düsseldorf hat ein formelles **schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft**. Der angespannte Markt in Düsseldorf erlaubt allerdings häufig nicht sofort das Finden adäquaten Wohnraums zur Senkung der Kosten.

Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung **einmaliger Leistungen**, insbesondere von Erstaussstattungen von Wohnungen.

→ 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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹	12,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,62	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²	27.067	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	31.052	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	462	391	404	420	450	502	22

1) Stand Dezember 2016.

2) Stand Kaufkraftbericht 2018.

Die sozioökonomische Situation in **Düsseldorf** ist eher günstig. Hier sind besonders wenige Menschen auf staatliche Einkommensersatzleistungen nach dem SGB II angewiesen und es bleiben wenige Schulabgänger ohne Abschluss. Die Kaufkraft in Düsseldorf ist die höchste unter den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohnern ist somit als hoch einzustufen.

Überdurchschnittlich hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich daraus ableiten, dass in Düsseldorf ein hohes Mietniveau vorliegt; Wohnungen des preiswerten Marktsegments sind rar. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung birgt das zusätzliche Risiko, dass zuziehende Personen mit ihrer Nachfrage die angespannte Lage weiter anheizen. Die Konkurrenz um Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt wird außerdem zunehmend verschärft vom allgemeinen Zuzug in die attraktive Rhein-Ruhr-Region durch Flüchtlinge, aus dem EU-Ausland und insbesondere aus Südosteuropa.

Auch die Stadt Düsseldorf sieht im Mietniveau, der Anzahl der verfügbaren Wohnungen im angemessenen Preissegment, der Arbeitsmarktentwicklung und der demografischen Entwicklung die entscheidenden Faktoren.

→ 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 Düsseldorf 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 Landeshauptstadt **Düsseldorf** verfolgt das Ziel, die kommunalen Leistungen des SGB II angemessen zu halten. Sie plant für das kommende Haushaltsjahr Zielwerte auf Basis der Entwicklung der Vorjahre und der Auswertung und Prognose von Basisdaten. Unter anderem deren Einhaltung und weitere steuerungsrelevante Aspekte werden mit einem vielschichtigen Berichtswesen nachgehalten. Ersteller der Berichte sind in der Regel das Jobcenter oder das Sozialamt. Je nach Zweck und Zielgruppe variieren Detaillierungsgrad und Turnus. Es gibt ein unterjähriges Monitoring der Jobcenter-Leistungen sowie Finanzcontrolling. Diese fachinternen monatlichen Berichte sind Grundlage für die Benennung und Bewertung der Ursachen und Auswirkungen bei Abweichungen. Eine geringfügige Abweichung von einem Prozent bei der Kennzahl der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften erhöht zum Beispiel die Aufwendungen für Kosten der Unterkunft in Düsseldorf schon um rd. 1,7 Mio. Euro. Darüber hinaus gibt es einen jährlichen Prüfungsbericht im Rechnungsprüfungsausschuss und Berichterstattungen an den Ausschuss für Gesundheit und Soziales, um die Entscheiderinnen und Entscheider in der Politik hochaggregiert zu informieren.

Daneben gibt das Amt für Statistik und Wahlen die Veröffentlichungen

- Wohnen in Düsseldorf und Situation von Menschen mit einer Wohnproblematik,
- Wohnungsmarktberichte und

- Datenblätter zum Wohnungsmarkt

heraus. Diese Daten und Analysen zu Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt wenden sich auch an die Immobilienwirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Düsseldorf 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.

Düsseldorf hat ein solches „schlüssiges Konzept“ zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten aufgestellt. Es wurde vom Amt für Statistik und Wahlen erstellt. Es wird regelmäßig fortgeschrieben. Methodisch werden alle Vermieter angeschrieben und ihre Antworten ausgewertet. 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 Düsseldorf 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.

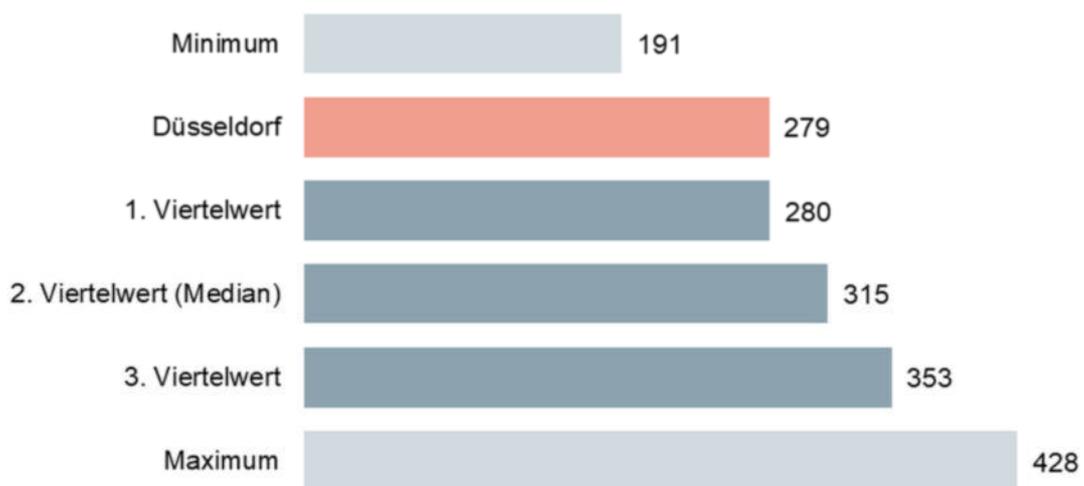
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Düsseldorf vergleichsweise gering. Zwar sind die Kosten des Einzelfalles hoch, aber die Anzahl der Fälle niedrig.

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



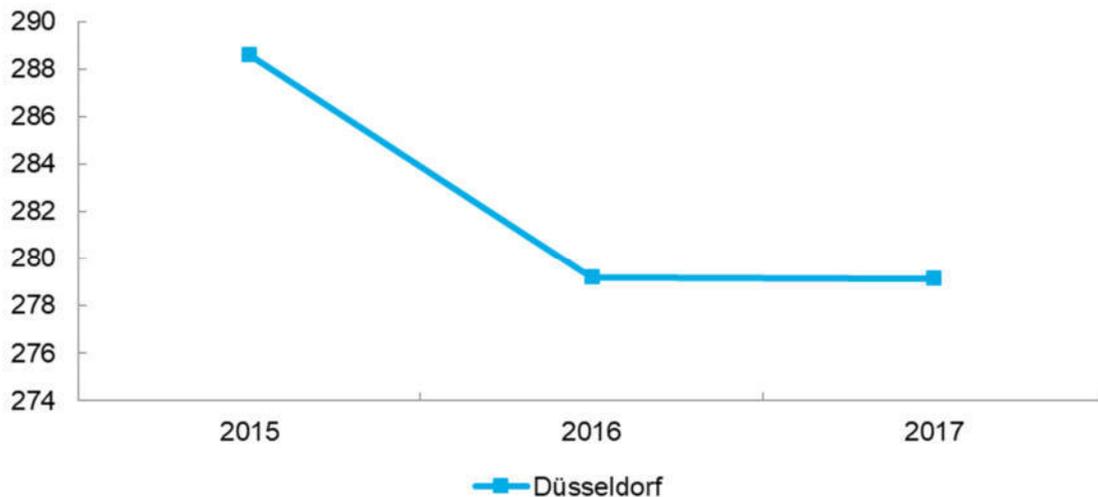
In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



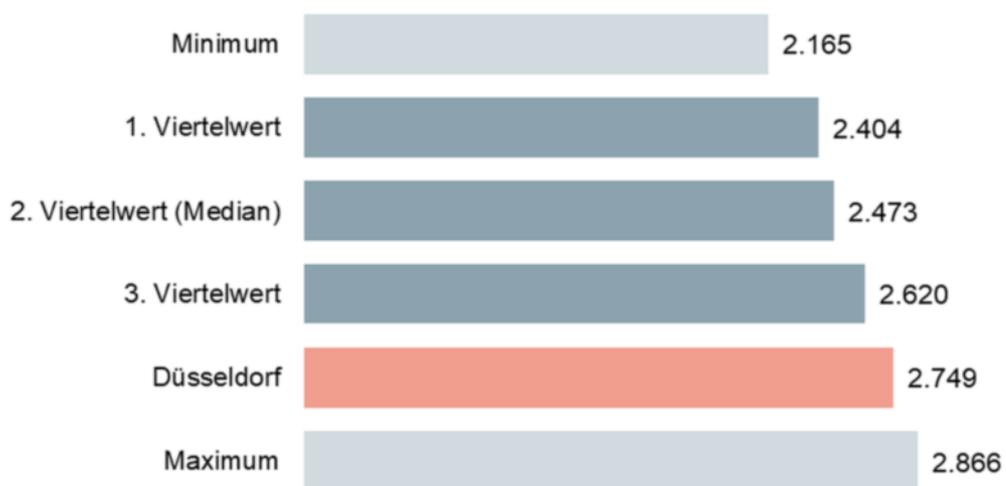
Düsseldorf erreicht auf den Einwohner bezogen eine niedrige Platzierung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Da hier nur wenige Menschen auf SGB II-Leistungen und somit auch auf Unterstützung bei Unterkunft und Heizung angewiesen sind, belasten diese den städtischen Haushalt vergleichsweise auch nur gering.

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro stabil sind, obwohl das Mietniveau zuletzt weiter angestiegen ist. Dieser Trend könnte bei Verstetigung als Erfolg der kommunalen Bemühungen um eine wirtschaftliche Leistungsgewährung gewertet werden, ist aber insbesondere auch dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften geschuldet.

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 hohe Platzierung für **Düsseldorf**. Die ist insbesondere auf das vergleichsweise hohe Mietniveau zurück zu führen.

Werden die Richtwerte der Mietobergrenzen überschritten, greifen örtliche Regelungen und die Leistungssachbearbeitung im Jobcenter wird ein Senkungsverfahren einleiten. 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 von der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter regelmäßig nachgehalten. Der Markt in Düsseldorf erlaubt dabei leider nicht sofort das Finden adäquaten Wohnraums. Die stadtweiten finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen im Senkungsverfahren wurden bislang nicht dokumentiert und beziffert.

Die kalten Nebenkosten und die Heizkosten werden regelmäßig Im Rahmen der Wiedervorlage bzw. beim Weiterbewilligungsantrag nach den Vorgaben des Amtes für Sozialamtes geprüft. Dazu werden vom Leistungsberechtigten die entsprechenden Belege angefordert und durch die Leistungssachbearbeitung im Jobcenter überprüft. Auch hier werden die finanziellen Auswirkungen der Prüfungen bislang nicht nachgehalten und summiert.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.

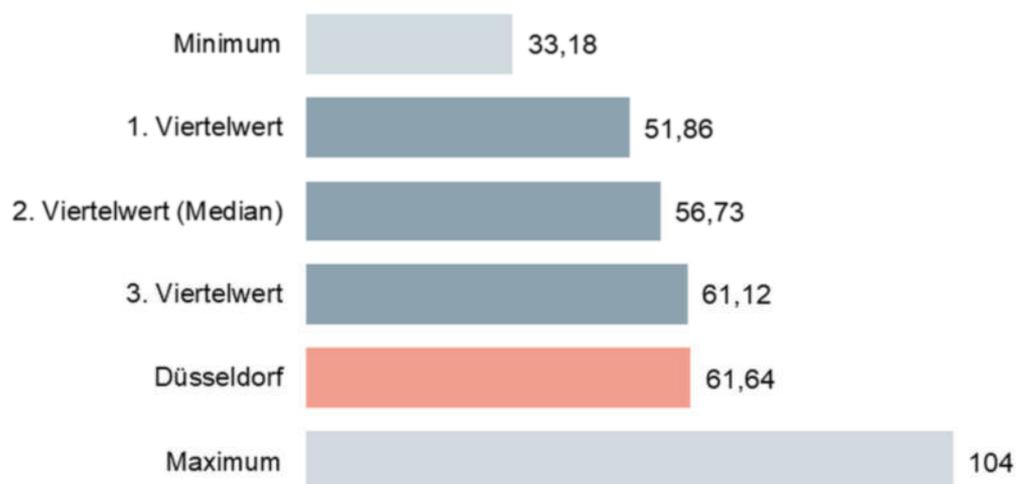
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

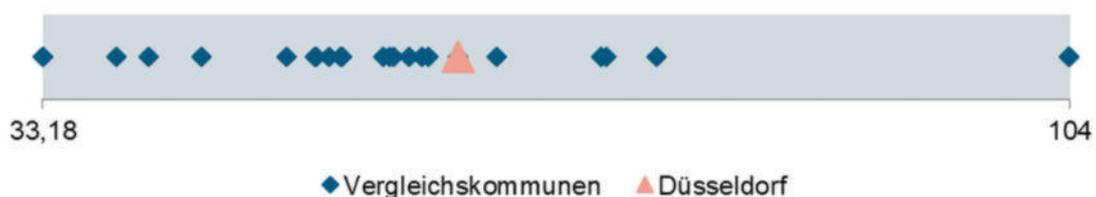
Die örtlichen Regelungen des Sozialamtes ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Düsseldorf eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

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 Erstausstattung 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

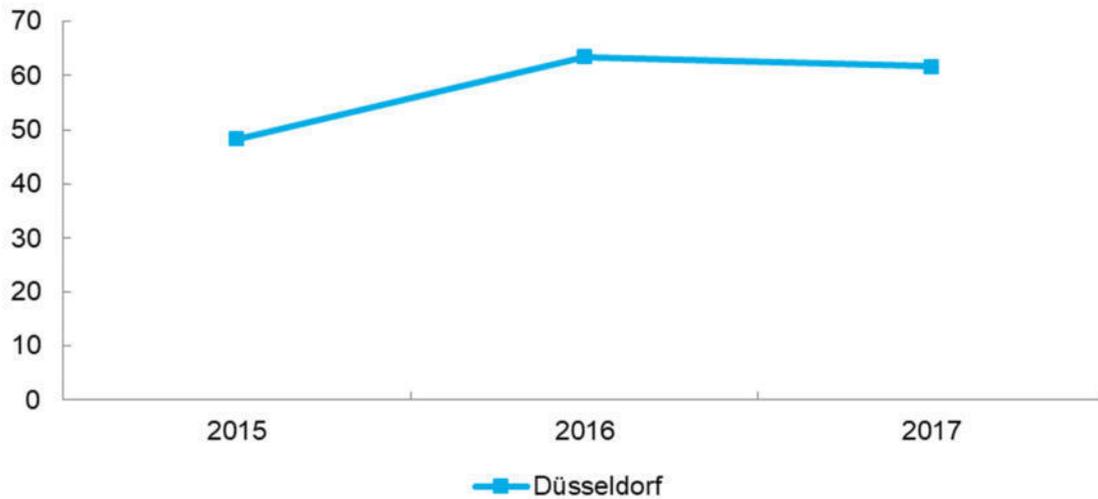


In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt die Entwicklung der Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher:

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher je Einwohner in Euro



In **Düsseldorf** sind die Aufwendungen für einmalige Leistungen der Kommune überdurchschnittlich hoch. Für die Leistungssachbearbeitung hat das Sozialamt örtliche Regelungen erlassen, nach denen gearbeitet wird. Diese umfassen im Wesentlichen nach Anzahl der Personen gestaffelte Pauschalen für die Erstausrüstung eines Haushaltes. 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 Düsseldorf sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Düsseldorf verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.		
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Düsseldorf vergleichsweise gering. Zwar sind die Kosten des Einzelfalles hoch, aber die Anzahl der Fälle niedrig.	E3	Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.
F4	Die örtlichen Regelungen des Sozialamtes ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Düsseldorf 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 Düsseldorf
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	12
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	15
Strukturen	15
Bilanzkennzahlen	16
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	18
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	20
Reinvestition	22
→ Finanzierung	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Allerdings mussten Daten teilweise manuell zusammentragen werden. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten. 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 hat die Stadt eine aktuelle Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsflächen. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Ein erhebliches Risiko ist aktuell für die Stadt nicht zu erkennen. Allerdings liegen die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Hierauf sollte die Stadt insbesondere ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Das Aufbruchmanagement ist bei der Stadt Düsseldorf verbesserungsfähig. Durch den Aufbau einer Datenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden. Insbesondere sollte die Kontrolle der Aufbrüche während der Gewährleistungsfrist umgehend angepasst werden, um mögliche finanzielle Schäden bei der Stadt zu vermeiden.

Die Zusammenarbeit von Fachabteilung (Abt. 66/3.2) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt. Die Straßendatenbank wird als führendes System, auch für die Anlagenbuchhaltung, geführt. Durch die Einrichtung einer automatisierten Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware können Arbeitsabläufe noch vereinfacht 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 Düsseldorf verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch teilweise manuell zusammengetragen werden. Hier kann sich die Stadt besser aufstellen.

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

Der **Stadt Düsseldorf** sind die Flächendaten ihrer Verkehrsflächen bekannt.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt die Stadt Düsseldorf in regelmäßigen Abständen von rund fünf Jahren eine Zustandserfassung durch. Die letzte Zustandserfassung erfolgte in 2017.

Die Stadt Düsseldorf konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen liefern. Bei der Ermittlung der Reinvestitionen musste allerdings eine manuelle Erfassung durchgeführt werden, da lediglich die Gesamtinvestitionen verbucht werden. Die Reinvestitionen werden nicht differenziert erfasst. Hier kann die Stadt Düsseldorf ihre Datenlage verbessern.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Reinvestitionen differenziert zu den Gesamtinvestitionen erfassen. So erhält sie eine bessere Datenlage zur internen Steuerung.

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 Düsseldorf** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen wie Leit-, Funktions-, Querschnitts- oder auch Zustandsdaten enthalten sind. Daneben werden auch in Abstimmung mit der Kämmerei alle für die Anlagenbuchhaltung erforderlichen Informationen, wie Investitionen (Zugänge), Abgänge, Abschreibungen, Zuschreibungen sowie auch Gesamt- und Restnutzungsdauern in der Straßendatenbank, hinterlegt. Diese bildet in Düsseldorf das führende System für das Verkehrsflächenmanagement. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Prozessbetrachtung Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“.

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 hinterlegt. Hierbei handelt es sich um sogenannte „Instandsetzungslisten“, die für einen 5-Jahreszeitraum erstellt werden.

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 Düsseldorf werden entsprechende Begehungen durch sogenannte Kontrollgänger durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der u.a. Art und Umfang der Kontrollen hinterlegt sind. Die Kontrollen bzw. festgestellten Schäden werden über mobile Endgeräte erfasst und mit der Straßendatenbank synchronisiert. So ist eine stets aktuelle Auswertung gewährleistet.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Kostenrechnung der Stadt Düsseldorf ist nicht mit der Straßendatenbank abgestimmt. Somit liegen keine vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen vor.

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.

Bei der **Stadt Düsseldorf** wird im Sachgebiet 66/1.2 –Haushalts- und Finanzangelegenheiten– eine Kostenrechnung geführt. Die Kostenrechnung gliedert sich in die Strukturen für den kommunalen Haushalt ein und ist mit der Finanzsoftware verknüpft. Sie wird als Instrument zur Aufbereitung, Auswertung oder auch Recherche von Daten innerhalb des Produktes „Straßen“ genutzt. Allerdings sind Struktur und Gliederung der Kostenrechnung nicht mit der Straßendatenbank abgestimmt. Eine entsprechende Verbindung ist nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 66/1.2 weiterentwickeln. Die Kosten sollte sie den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.

Beispielhafte Anwendungsfälle für eine Kostenrechnung sind Make-or-Buy-Entscheidungen oder eine nachhaltige wirtschaftliche Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Ein weiterer Vorteil einer leistungsbezogenen Kostenrechnung liegt darin, dass Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander verknüpft werden könnten. Dies stärkt die Argumentation im Prozess der Budgetbildung.

Die Kostenrechnung sollte sich eng an den Informationsbedürfnissen der Fachabteilung orientieren. Sie sollte ermöglichen, die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auszuwerten. Eine weitere Zuordnung der Kosten nach den Straßenarten erscheint sinnvoll, um die Erhaltungsmaßnahmen zu kategorisieren. Hierfür könnte die bestehende Kostenrechnung mit weiteren Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen weiterentwickelt werden. Weitere Differenzierungen sollte die Stadt an der individuellen Steuerungsrelevanz ausrichten.

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 Düsseldorf hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet.

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 Düsseldorf** hat im Rahmen der Produktbeschreibung für das Produkt Straßen, in der das Verkehrsmanagement (Planung, Bau und Unterhaltung von Verkehrsflächen) integriert ist, u.a. folgende Produktziele formuliert:

- Der Qualitätszustand der verkehrlichen Infrastruktur wird baulich gleichbleibend erhalten.

- Das verkehrliche Infrastrukturnetz ist bedarfsorientiert optimiert (leistungsfähig, umweltverträglich – Luft und Lärm) und sicher.

Hierbei handelt es sich um übergeordnete Produktziele, die auch für weitere Leistungen innerhalb des Produktes gelten.

Die strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden.

Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet. Diese lauten:

- Anteil Straßenunterhaltungsaufwand zum geplanten Ansatz
- Anteil der innerhalb von 48 Std. bearbeiteten Gefahrenstellen
- Anteil der bearbeiteten Neuschadensmeldungen
- Quadratmeter der Straßenabschnitte mit lärmoptimiertem Asphalt

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.

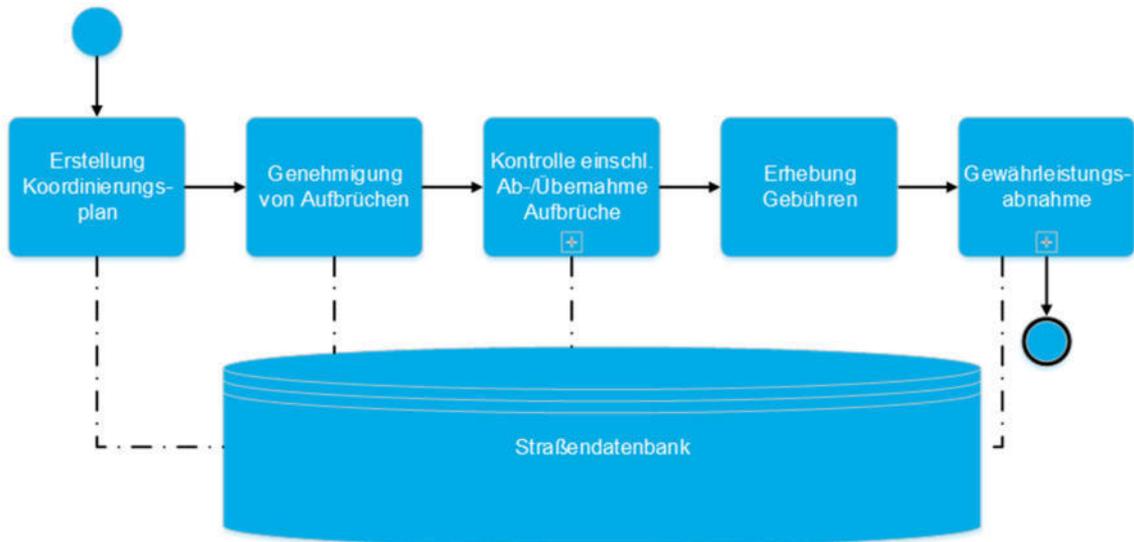
→ Feststellung

Das Aufbruchmanagement der Stadt Düsseldorf bietet Verbesserungsmöglichkeiten. Mit dem geplanten Aufbau einer Datenbank wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess 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 Düsseldorf** die Fachabteilung 66/3.0 Abnahmen (Arbeitsgruppe Aufgrabungen) zuständig.

Die Stadt Düsseldorf und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über die beabsichtigten Baumaßnahmen im Straßenraum. Dazu finden regelmäßige Treffen (Koordinierungssitzungen) der Beteiligten statt. In monatlichen Treffen, die von der Koordinierungsstelle organisiert werden, werden die kurzfristigen Maßnahmen besprochen. In vierteljährlichen Treffen werden dagegen die langfristigen, großen Maßnahmen besprochen. Hier nehmen allerdings neben der Fachabteilung lediglich die maßgebenden Vorhabenträger, Netzgesellschaft und Stadtentwässerung, teil. Die Planungen betragen hier bis zu fünf Jahre. Über die Treffen werden Niederschriften gefertigt.

Neben den regelmäßigen Treffen unterrichten sich die Beteiligten über E-Mail zu den geplanten Maßnahmen. Die Informationen über die Maßnahmen sammelt die Fachabteilung in einem Koordinierungsplan.

Hier strebt Düsseldorf an, den Vorhabenträgern ein Online-Portal zur Verfügung zu stellen und die entsprechenden Informationen hierüber, für alle Beteiligten ersichtlich, zu sammeln.

Die Aufbruchgenehmigungen werden in der Stadt Düsseldorf ebenfalls von der Abteilung 66/3.0 erlassen.

Nach Eingang des Antrages wird dieser mit dem Koordinierungsplan abgestimmt und intern geprüft. Ein einheitlicher Vordruck für die Genehmigungsverfügung ist nicht vorhanden. Bei der Stadt Düsseldorf gibt es verschiedene Verfahren. Diese sind abhängig vom Vertragspartner bzw. der Beteiligung unterschiedlicher Stellen/Abteilungen (z.B. Tiefbau, Umweltamt) in der Stadt. In diesen Genehmigungsverfahren der Abteilungen ist in der Regel die Aufbruchgenehmigung integriert.

Liegen keine Hinderungsgründe vor, wird die Genehmigung erteilt. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig.

Die Informationen zur Genehmigung des Aufbruchs werden in der Regel in Papierform gesammelt. Die für die Kontrollen zuständigen Mitarbeiter werden über eine gemeinsame E-Mailadresse informiert. Es besteht die Absicht, diese Informationen sowie die Koordination über die Straßendatenbank oder eine angegliederte Datenbank zu organisieren. Die Stadt Düsseldorf geht von einem Zeitfenster von zwei Jahren für den Aufbau einer Datenbank aus.

Vor Beginn der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Baubeginnanzeige. Dies erfolgt in der Regel mindestens eine Woche vor Baubeginn. Darin sind die notwendigen Informationen wie das ausführende Unternehmen oder auch der Ausführungszeitraum enthalten.

In Abhängigkeit der Maßnahme und der Größe der Maßnahme 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 in einem Vorbegehungsprotokoll entsprechend dokumentiert und ggfls. mit Fotos ergänzt.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Düsseldorf konkrete Vorgaben. Hierbei handelt es sich um „Technische Auflagen für Aufgrabungsmaßnahmen“ der Stadt Düsseldorf, die jeder Genehmigung beiliegen. In diesen Auflagen wird auch auf die Gültigkeit der „Zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“ sowie der „Technischen Regelbauweisen der Landeshauptstadt Düsseldorf“ hingewiesen. Weiterhin werden regelmäßig durch die Fachabteilung Unterweisungen durchgeführt.

→ **Feststellung**

Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Düsseldorf den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Düsseldorf Kontrollen der Aufbrüche durch. Die Aufbrüche werden in Abhängigkeit der Maßnahme und Größe stichprobenartig kontrolliert. Maßgebende Faktoren für die Auswahl der Baustelle sind Erfahrungen über vorhandene Schwierigkeiten der Ortslage, des Aufbruchs sowie der beauftragten Firma. 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. Bei berechtigten Zweifeln findet die Kontrolle über einen Gutachter oder auch über einen erneuten Aufbruch statt. Die Informationen aus den Kontrollen werden aktuell über EDV-Listen, per E-Mail-Postfach oder auch in Papierform in Ordnern vorgehalten.

→ **Feststellung**

Durch den Aufbau einer Datenbank besteht die Möglichkeit, die unterschiedlichen Vorgehensweisen zu vereinheitlichen und so die Verfahrensweise zu vereinfachen.

Nach Beendigung der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Fertigstellungsanzeige per E-Mail oder über Quartalslisten. Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei größeren Baumaßnahmen ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Kleinere Baumaßnahmen werden stichprobenartig ohne weitere Beteiligte eigenständig kontrolliert.

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. Diese Dokumentation wird in Papierform in Ordnern abgelegt.

Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche nicht kontrolliert. Die Straßen in der Stadt Düsseldorf werden regelmäßig durch Straßenkontrolleure (Kontrollgänger) begangen. Diese kontrollieren den allgemeinen Zustand sowie die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Düsseldorf. Stellen die Kontrolleure im Zuge ihrer regelmäßigen Kontrollen einen Schaden an einem Aufbruch fest, können sie nicht beurteilen, ob bei diesem Schaden eine Gewährleistungsfrist läuft, da die Kontrolleure keine Informationen über die Aufbrüche haben. Entstehen somit bei Aufbrüchen Schäden während der Gewährleistungsfrist, werden diese nicht über die Gewährleistung repariert, sondern auf Kosten der Stadt Düsseldorf.

→ **Feststellung**

Die Kontrolleure der Stadt Düsseldorf haben keine Kenntnis zu Gewährleistungsfristen. Insofern entsteht der Stadt Düsseldorf ein finanzieller Schaden, wenn Reparaturen zu Schäden an Aufbrüchen nicht im Rahmen der Gewährleistung erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte umgehend den Straßenkontrolleuren einen Zugang zu den Aufbrüchen ermöglichen. Nur so können diese erkennen, in welchen Fällen eine Gewährleistungsfrist läuft und die Fachabteilung entsprechend informieren. Beim Aufbau der Datenbank sollte eine digitale Schnittstelle hierfür vorgesehen werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet die endgültige Gewährleistungsabnahme lediglich bei großen Maßnahmen statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Düsseldorf die Aufbrüche auf Mängel. Die endgültige Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Werden Mängel festgestellt, 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.

Um den gesamten Prozess des Aufbruchmanagements zu optimieren und die bevorstehenden Veränderungen bzw. Aufgaben zeitnah umzusetzen, plant die Stadt Düsseldorf, den Bereich ab dem Jahr 2020 mit zwei zusätzlichen Vollzeitstellen zu verstärken.

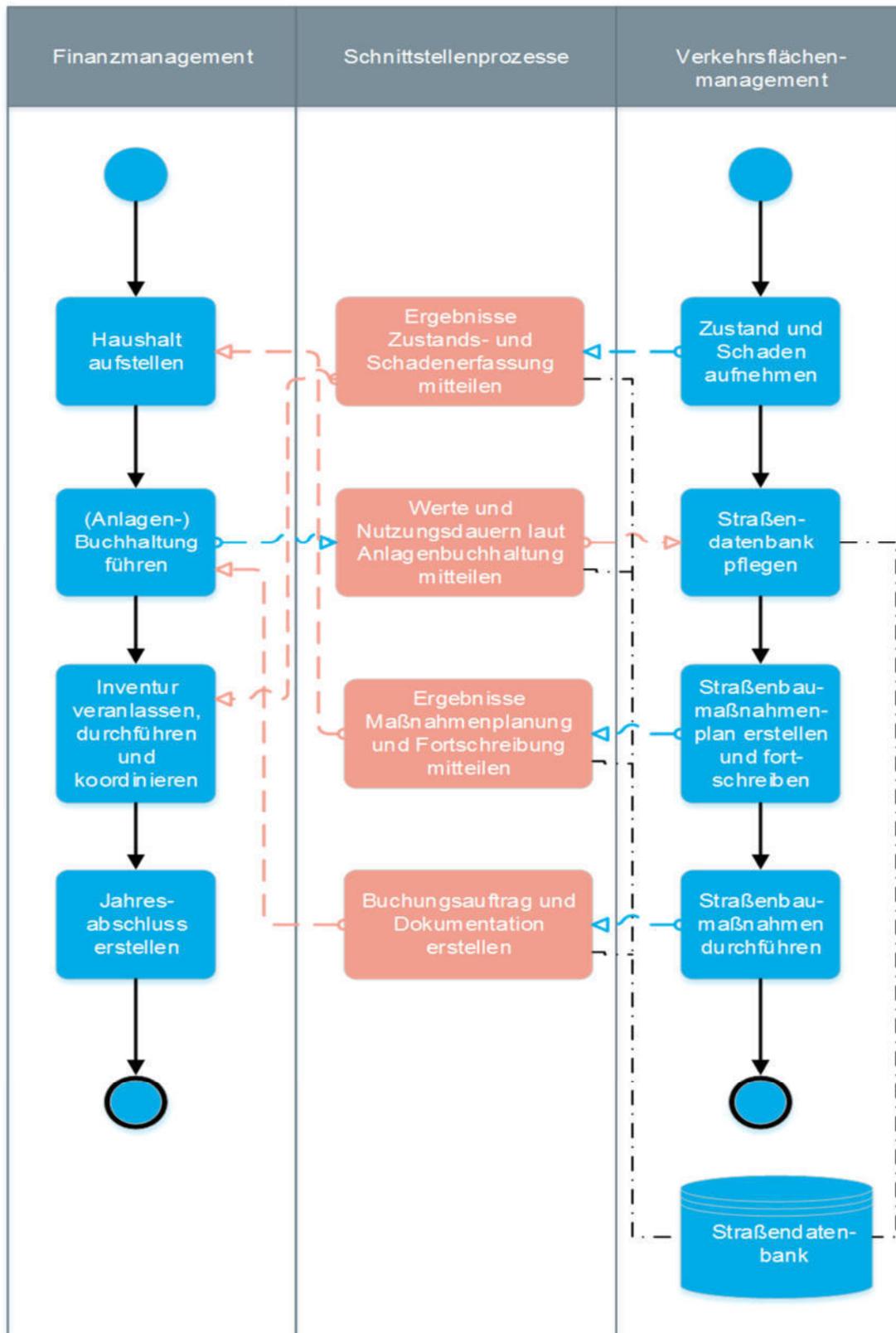
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Düsseldorf stehen die Fachabteilung (Abt. 66/3.2) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Die Straßendatenbank dient nicht nur als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, sondern gilt auch als führendes System, aus dem die Daten für die Anlagenbuchhaltung generiert werden. 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.



In der **Stadt Düsseldorf** werden die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens sowohl in der von der Fachabteilung 66/3.2 - Straßenbau geführten Straßendatenbank als auch in der Anlagenbuchhaltung der Kämmerei geführt. Wesentliche Unterschiede liegen in der Differenzierungstiefe. In der Straßendatenbank sind alle Straßen in über 40.000 Anlagegütern enthalten. Hier werden alle technischen als auch monetären Daten der Verkehrsflächen gepflegt. Da die Straßendatenbank für das Verkehrsflächenmanagement als Arbeitsgrundlage dient, werden alle Änderungen umgehend in der Datenbank erfasst. Diese hat somit einen stets aktuellen Stand.

Für die Anlagenbuchhaltung werden aus der Straßendatenbank unterschiedliche Gruppenwerte gebildet. Hierbei handelt es sich um zusammengefasste monetäre Daten wie Buchwerte, Zugänge, Abgänge, Abschreibungen und Zuschreibungen, die für die Anlagenbuchhaltung maßgebend sind.

Die zusammengefassten Werte werden der Kämmerei über manuell erstellte Listen zur Verfügung gestellt, die diese in die Finanzsoftware einpflegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.

Bei der Stadt Düsseldorf gilt die Straßendatenbank der Fachabteilung als führendes System für die Daten der Anlagegüter des Verkehrsvermögens. Für die Abwicklung investiver Straßenbaumaßnahmen wurde von Fachamt und Kämmerei ein Sollprozessablauf entwickelt. Mit diesem wird dargestellt, welche Abteilung in welchem Stadium einer Straßenbaumaßnahme welche Aufgaben zu erledigen hat.

Grundsätzlich erscheint es gut und sinnvoll, die Straßendatenbank als maßgebendes System zu führen und die wesentlichen Daten (auch für die Anlagenbuchhaltung) über diese Datenbank zu pflegen. Hierdurch werden alle Informationen vorwiegend an einer Stelle gebündelt vorgehalten. Die Straßendatenbank wird somit als Nebenbuch geführt, da nur hier die einzelnen Anlagegüter mit ihren Buchwerten für die Anlagebuchhaltung geführt werden. Allerdings sind hierbei auch buchhalterische und technische Anforderungen zu beachten. Insbesondere müssen die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie Datenzugriff (GoBD) beachtet werden (§ 28 Abs. 5 KomHVO NRW). Die Stadt Düsseldorf muss dafür Sorge tragen, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Die gpaNRW weist darauf hin, dass der buchhalterische Ablauf und die diesbezüglichen rechtlichen sowie technischen Anforderungen nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung waren bzw. sind.

In der Fachabteilung wird in einem Abstand von rund fünf Jahren eine Zustandserfassung der Verkehrsflächen vorgenommen. Diese dient als Grundlage für die notwendige Inventur.

Die Prozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Düsseldorf gut. Bei buchhalterischen Fragen, wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen, stimmen sich Fachabteilung und Kämmerei 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 Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Düsseldorf eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung. In Verbindung mit der überregionalen Bedeutung der Stadt Düsseldorf führt dies zu einer hohen Belastung der Straßen.

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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qm	2.821	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,13	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	8,50	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Fläche der **Stadt Düsseldorf** beträgt rund 217 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit rund 620.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2017 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Düsseldorf rund 18,5 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese umfasst nahezu ausschließlich Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege sind mit einem Anteil von unter zwei Prozent an der Verkehrsfläche bei der hiesigen Betrachtung zu vernachlässigen.

Die Strukturkennzahlen der Stadt Düsseldorf weisen folgende Merkmale auf:

- hohe Bevölkerungsdichte,
- geringe Verkehrsfläche je Einwohner und
- hoher Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Die hohe Bevölkerungsdichte und die geringe Verkehrsfläche je Einwohner bei der Stadt Düsseldorf führen zu einer hohen Nutzungsintensität. Dies stellt höhere Anforderungen an die technische Belastbarkeit der Verkehrsflächen. Insbesondere die Hauptverkehrsstraßen unterliegen

einer größeren Verkehrsbelastung durch den Schwerlastverkehr. Weiterhin ist Düsseldorf Landeshauptstadt und Wirtschaftsstandort von überregionaler Bedeutung und ist durch eine hohe Eupendlerquote, die ebenfalls die Verkehrsflächen nutzen, belastet.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen rückläufig.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	5,34	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	32,50	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Düsseldorf**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Düsseldorf beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 623 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. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Die hier dargestellte Kennzahl liegt im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich.

Der durchschnittliche Bilanzwert eines qm Verkehrsfläche positioniert sich in der Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich.

Bilanzkennzahl Düsseldorf im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017
Verkehrsflächenquote in Prozent	5,38	5,27	5,15	5,34

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Düsseldorf relativ konstant ist. An den absoluten Zahlen ist allerdings zu erkennen, dass sich der Bilanzwert tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	645,5	635,6	625,6	623,0

Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen sind in Düsseldorf höher als die Investitionen. Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2014 bis 2017 im Mittel bei rund 22 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 16,3 Mio. Euro.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

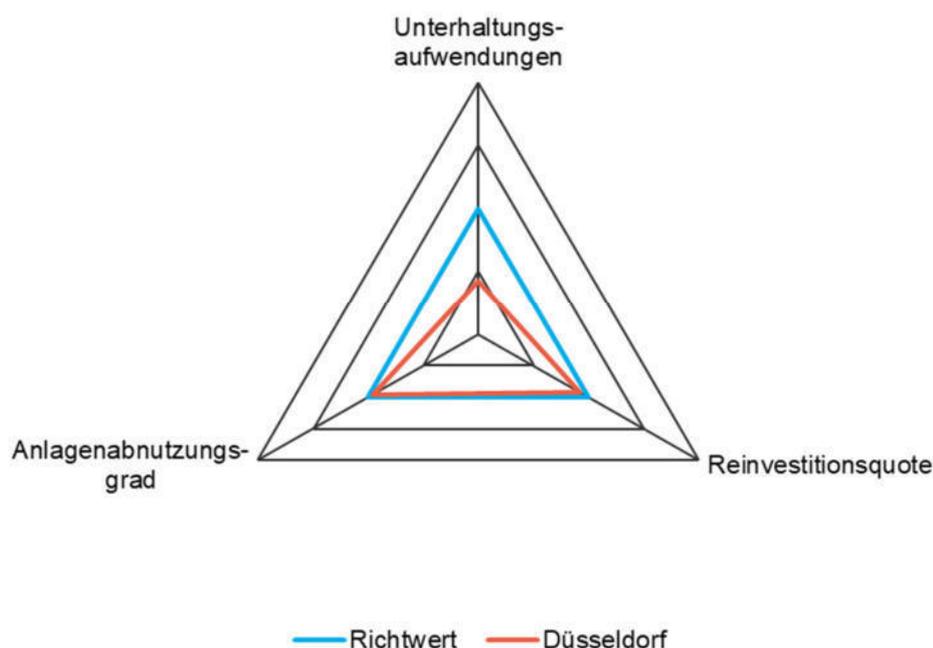
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Düsseldorf** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Düsseldorf
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,55
Reinvestitionsquote in Prozent	100	91,89
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	48,00

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem sehr guten Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht.

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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	48,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

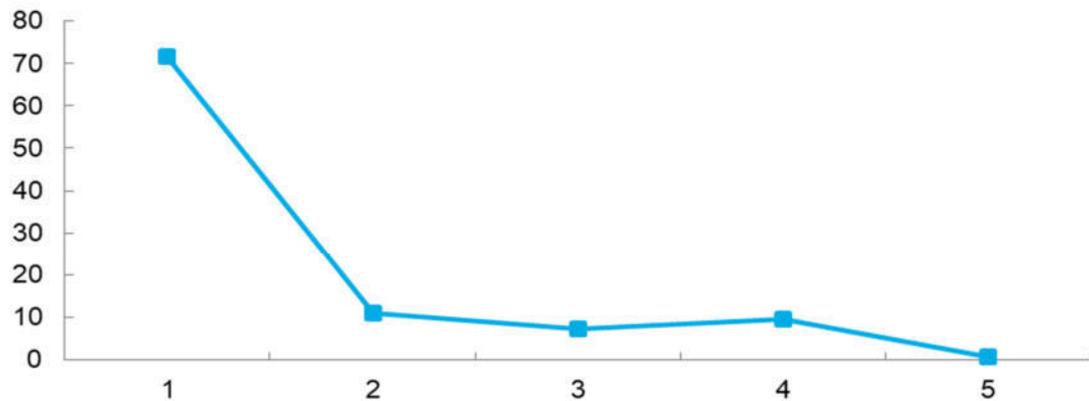


Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Düsseldorf** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 26 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 48 Prozent. Damit liegt der Wert im Bereich des Richtwertes und im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich, was einer positiven Positionierung entspricht.

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 Düsseldorf liegen aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2017 wurde in einem visuellen Verfahren eine Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent 2017



Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
71,50	11,00	7,20	9,50	0,80

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich annähernd drei Viertel der Straßen in einem sehr guten Zustand befinden. Rund 20 Prozent befinden sich in einem guten bis mittleren Zustand. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund dieser Verteilung der Zustandsklassen kurzfristig keine regelmäßigen und außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Düsseldorf bilden im interkommunalen Vergleich einen geringen Wert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.

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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,55	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Düsseldorf** hat im Betrachtungsjahr 2017 für die Unterhaltung ihrer Straßen rund 10,2 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,55 Euro je qm setzt die Stadt Düsseldorf weniger als die Hälfte der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bildet die Stadt Düsseldorf damit einen Wert im unteren Bereich ab.

Auch in den Vorjahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unter dem Richtwert. In den Jahren 2015 und 2016 hat die Stadt Düsseldorf lediglich 0,38 Euro je qm Verkehrsfläche eingesetzt. Damit setzt sich das vergleichsweise 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. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss.

Weiterhin ist die aktuelle Zustandserfassung der Stadt Düsseldorf in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/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 Düsseldorf ab.

→ Empfehlung

Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Düsseldorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf bildet im interkommunalen Vergleich die höchste Reinvestitionsquote ab.

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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	91,89	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Die **Stadt Düsseldorf** bildet mit einer Reinvestitionsquote im Betrachtungsjahr 2017 von rund 92 Prozent im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Allerdings handelt es sich hier lediglich um eine Momentaufnahme. Im Betrachtungsjahr (wie auch bereits in den Vorjahren) wurden insbesondere im Zuge des Neubaus der Wehrhahnlinie sowie des Kö-Bogens die Verkehrsflächen im innerstädtischen Bereich neugestaltet. 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 und auch möglich. 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	61,60	79,36	91,89

Im Zeitverlauf der Jahre 2015 bis 2017 zeigt sich, dass die Abschreibungen in Düsseldorf höher sind als die Reinvestitionen. Sie liegen im Mittel der Jahre 2015 bis 2017 bei rund 22 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 16,6 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2015 bis 2017 von rund 78 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im oberen Bereich, allerdings unterhalb des Richtwertes. Auch bei den Reinvestitionen muss der Richtwert nicht zwingend jedes Jahr erreicht werden. 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. Bei der Stadt Düsseldorf sind diese Risiken aktuell nicht erkennbar. Insbesondere durch den sehr guten Zustand der Verkehrsflächen sind Reinvestitionen auch unterhalb des Richtwertes unschädlich.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Eine Stadt hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die „Satzung über die Erhebung eines Erschließungsbeitrages in der Landeshauptstadt Düsseldorf“ regelt, dass die **Stadt Düsseldorf** zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. Dementsprechend entfallen 90 Prozent des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Die Stadt Düsseldorf erhebt keine Vorausleistungen für die Erschließungsmaßnahmen, da dies aus Sicht der Verwaltung mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Die Stadt führt die Abrechnung der Erschließungsanlagen allerdings zeitnah – spätestens drei Jahre nach der Fertigstellung – durch. Die Abrechnung über die Kostenspaltung wird in Düsseldorf nur noch selten vorgenommen. Ablöseverträge mit den Grundstückseigentümern werden allerdings regelmäßig vereinbart. Dies geschieht auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen. Letztere schließt die Stadt Düsseldorf auch mit Dritten ab, die die Grundstücke im Rahmen eines solchen Vertrages erschließen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die in der „Satzung über Beiträge für straßenbauliche Maßnahmen der Landeshauptstadt Düsseldorf“ festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen sind gering. Sie entsprechen den Mindestwerten, die die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorsieht:

Beitragsanteile Fahrbahn in Prozent

Straßenart	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Mustersatzung	Beitragsanteil Düsseldorf
Anliegerstraßen	50-80	50
Haupterschließungsstraßen	30-60	30
Hauptverkehrsstraßen	10-40	10
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	40

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

Für Maßnahmen an Wirtschaftswegen erhebt die Stadt Düsseldorf keine Beiträge. Sie werden aus dem allgemeinen Haushalt finanziert.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Düsseldorf verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch teilweise manuell zusammengetragen werden. Hier kann sich die Stadt besser aufstellen.	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Reinvestitionen differenziert zu den Gesamtinvestitionen erfassen. So erhält sie eine bessere Datenlage zur internen Steuerung.
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.		
F3	Die Kostenrechnung der Stadt Düsseldorf ist nicht mit der Straßendatenbank abgestimmt. Somit liegen keine vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen vor.	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 66/1.2 weiterentwickeln. Die Kosten sollte sie den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.
F4	Die Stadt Düsseldorf hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet.		
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Düsseldorf bietet Verbesserungsmöglichkeiten. Mit dem geplanten Aufbau einer Datenbank wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Düsseldorf den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F7	Durch den Aufbau einer Datenbank besteht die Möglichkeit, die unterschiedlichen Vorgehensweisen zu vereinheitlichen und so die Verfahrensweise zu vereinfachen.		
F8	Die Kontrolleure der Stadt Düsseldorf haben keine Kenntnis zu Gewährleistungsfristen. Insofern entsteht der Stadt Düsseldorf ein finanzieller Schaden, wenn Reparaturen zu Schäden an Aufbrüchen nicht im Rahmen der Gewährleistung erfolgen.	E8	Die Stadt Düsseldorf sollte umgehend den Straßenkontrolleuren einen Zugang zu den Aufbrüchen ermöglichen. Nur so können diese erkennen, in welchen Fällen eine Gewährleistungsfrist läuft und die Fachabteilung entsprechend informieren. Beim Aufbau der Datenbank sollte eine digitale Schnittstelle hierfür vorgesehen werden.
F9	Bei der Stadt Düsseldorf stehen die Fachabteilung (Abt. 66/3.2) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Sie Straßendatenbank dient nicht nur als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, sondern gilt auch als führendes System, aus dem die	E9	Die Stadt Düsseldorf sollte eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu

	Feststellung		Empfehlung
	Daten für die Anlagenbuchhaltung generiert werden. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.		automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.
F10	Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Düsseldorf eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung. In Verbindung mit der überregionalen Bedeutung der Stadt Düsseldorf führt dies zu einer hohen Belastung der Straßen.		
F11	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen rückläufig.		
F12	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem sehr guten Zustand. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht.		
F13	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Düsseldorf bilden im interkommunalen Vergleich einen geringen Wert ab. Das noch relativ geringe Alter sowie die aktuelle Zustandserfassung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	E13	Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Düsseldorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F14	Die Stadt Düsseldorf bildet im interkommunalen Vergleich die höchste Reinvestitionsquote ab.		
F15	Die Stadt Düsseldorf beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		

→ 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
Düsseldorf im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	8
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebührenkalkulation	11
→ Flächenmanagement	15
Ausgangslage	15
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	18
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	19
→ Grünpflege	21
Ausgangslage	21
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	24

→ 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 Düsseldorf** haben eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion sowie einen besonderen historischen Charakter. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet.

Für die interne Steuerung und Organisation des Friedhofsmanagements stehen der Stadt Düsseldorf, insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware, umfangreiche Daten zur Verfügung. Mit der digitalen Akte ist die Fachabteilung weitestgehend digitalisiert. Geplant sind hier weitere Verbesserungen (Online-Terminvergabe).

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf rund zwei Drittel als Urnenbestattung durchgeführt. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge.

Die Stadt Düsseldorf hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Auf Grundlage eines Friedhofsentwicklungskonzeptes hat sie mit der Schließung von Friedhofsteilen bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf bestimmte Kernbereiche der Friedhöfe, um so Flächen zu reduzieren. Aktuell erstellt sie auf Grundlage von Friedhofsplänen, in denen Entwicklungsperspektiven von Flächen dargestellt werden, ein Konzept für die Folgenutzung nicht mehr benötigter Bestattungsflächen. Gemäß politischem Beschluss sollen die Flächen überwiegend als Grünflächen erhalten bleiben.

Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Unterhaltungskosten führen.

→ 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	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	13	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	2.520.140	37.538	596.067	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	80,26	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,99	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	48,42	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	172	114	180	275	423	878	23

Von den 13 kommunalen Friedhöfen befinden sich sechs im Norden und sieben im Süden der Stadt Düsseldorf. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch 12 konfessionelle Friedhöfe und zwei Friedhöfe der Heilsarmee, die von einem Bestatter als Kolumbarien geführt werden. Die kommunalen Friedhöfe haben in der Stadt eine besondere Bedeutung. Dies lässt sich an mehreren Faktoren ablesen. Zum einen werden über 80 Prozent der Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Dies ist im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten ein hoher Wert und zeigt, dass die kommunalen Friedhöfe von der Bevölkerung außerordentlich gut angenommen werden.

Zum anderen dienen die Friedhöfe auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. In § 2 Abs. 2 der Friedhofssatzung wird dies entsprechend formuliert: „Die parkähnliche Gestaltung der Friedhöfe und ihre Pflege sind Ausdruck der Bestattungskultur der jeweiligen Epoche. Sie geben Zeugnis der Geschichte und Entwicklung unserer Stadt. Darüber hinaus erfüllen sie wichtige ökologische Funktionen. Sie tragen zur Verbesserung des Stadtklimas bei und stellen einen erheblichen Erholungswert für die Bevölkerung dar.“

Dies resultiert aus der eher geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die entsprechenden Kennzahlen im Verhältnis zur Gemeindefläche aber auch im Bezug zu den Einwohnern machen es deutlich. Sie liegen im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich.

Auch hat die Gestaltung der Friedhöfe in der Stadt Düsseldorf einen hohen Stellenwert. Es gibt eine hohe Anzahl von außergewöhnlich gestalteten und großen Grabstätten, in denen bedeutende Persönlichkeiten Düsseldorfs beigesetzt sind. Hier ist insbesondere der sog. „Millionenhügel“ auf dem Nordfriedhof zu nennen.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Düsseldorf deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Parallel dazu ist die Zahl der kommunalen 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. Die freien Flächen müssen von der Stadt Düsseldorf gepflegt werden. Bei anhaltendem Trend werden tendenziell weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Die Stadt Düsseldorf hat sich bereits frühzeitig mit dieser Thematik beschäftigt. Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen wurden bereits im Laufe der 2000er Jahre erste Maßnahmen umgesetzt. Mitte der 2000er Jahre hat die Stadt Düsseldorf damit begonnen, ein umfangreiches Friedhofsentwicklungskonzept zu entwickeln, welches im Jahr 2013 vom Fachausschuss beschlossen wurde. Im Jahr 2014 hat der Rat der Stadt Düsseldorf in Folge der Umsetzung dieses Konzeptes Teilschließungen von Friedhofsflächen beschlossen. Ausführungen zu diesem Konzept und dessen Umsetzung 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 grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Garten-, Friedhofs- und Forstamt. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.

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 Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Düsseldorf** im Dezernat 8, Amt 68 – Garten-, Friedhofs- und Forstamt. Hier werden u.a. die Gebühren kalkuliert, die Unterhaltungstätigkeiten auf den Friedhöfen koordiniert sowie Ausbauprojekte geplant.

Die Abteilung 68/4 – Friedhöfe steuert das Friedhofswesen. An dieser Stelle wird die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorbereitet. In der zentralen Friedhofsverwaltung (68/41), die ebenfalls in der Abteilung Friedhofswesen angesiedelt ist, werden alle Verwaltungsarbeiten abgewickelt, zum Teil dezentral auf den Friedhöfen. So werden für alle Friedhöfe die Bearbeitung der Sterbefälle, die Bescheiderteilung, Rechnungsstellung, Anschreiben aller Art sowie die Terminvergaben vorgenommen. Auf den neun größten Friedhöfen existieren noch Friedhofsverwaltungsbüros. Hier wird der allgemeine Schriftverkehr (z.B. Mängelanschreiben) geführt sowie die Nutzungsrechte der Grabstellen verwaltet. Darüber hinaus bieten die Verwaltungsbüros eine Anlaufstelle für Angehörige und Bürger.

In der Verwaltungsabteilung (68/1) erfolgt in enger Abstimmung mit der Fachabteilung (68/4) neben der Gebührenkalkulation auch die finanzielle Planung und Abwicklung.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Düsseldorf** beschäftigt sich seit nunmehr rund 20 Jahren intensiv mit den Veränderungen in der Bestattungskultur und den damit zusammenhängenden Auswirkungen für den Flächenbedarf. In diesem Rahmen wurden bereits im Jahr 2006 folgende Ziele als strategische Vorgaben definiert. Diese sind

- der Erhalt der 13 dezentralen Friedhofsstandorte,
- bezahlbare Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger,
- eine möglichst große Vielfalt an Angeboten und der
- Erhalt des parkähnlichen Charakters der Friedhöfe.

Diese Vorgaben haben bei der Stadt Düsseldorf nach wie vor Bestand. Daneben wurde durch das von Fachausschuss und Rat der Stadt beschlossene Friedhofsentwicklungskonzept die strategische Ausrichtung weiter konkretisiert. Aufgrund der Langfristigkeit der Maßnahmen bildet das Konzept den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.

Regelmäßig werden die Entwicklungen im Bestattungsbereich in einem Tertialcontrolling analysiert. Hier werden unterschiedliche Kennzahlen (z.B. Krankenstatistik, Fallzahlen Bestattungen, Einnahmeprognose, Nutzungsrechte je Grab) gebildet und ausgewertet. Neben der Gebührenkalkulation ist diese Analyse sowohl für die operative als auch strategische Ausrichtung des Friedhofswesens notwendig.

Ein Berichtswesen, durch das steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist vorhanden. So werden die aus dem Tertialcontrolling gebildeten Kennzahlen in regelmäßigen Berichten der Leitungsebene zur Verfügung gestellt. Diese wird auch monatlich über die Fallzahlenentwicklung informiert. Es ist somit gewährleistet, dass die Leitungsebene regelmäßig über die örtlichen Entwicklungen informiert ist.

Datenlage/ IT

→ Feststellung

Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.

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 Düsseldorf** 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. Hierfür ist eine Schnittstelle zum Finanzverfahren der Stadt eingerichtet.

Sämtliche steuerungsrelevante Daten wie Flächen, Anzahl der Grabstellen oder auch Nutzungsdauern sind hinterlegt, werden aktuell gepflegt und können ausgewertet werden. Dadurch ergibt sich eine umfassende Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.

Die Friedhofsverwaltung hat bereits die digitale Akte umgesetzt. Sämtliche Vorgänge werden in der Fachsoftware digital bearbeitet. Somit können sowohl in der zentralen Friedhofsverwaltung als auch in den dezentralen Friedhofsverwaltungsbüros alle Vorgänge und Daten in der Fachsoftware eingesehen und bearbeitet werden. Weiterhin plant die Stadt Düsseldorf, die Terminvergabe zu digitalisieren. Dies soll zukünftig für die Bestatter im Rahmen einer Onlinebuchung möglich sein.

→ **Feststellung**

Mit der digitalen Akte ist die Friedhofsverwaltung bereits weitestgehend digitalisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Arbeitsprozesse aus. Mit der geplanten Onlinebuchung von Terminen wird dieser Bereich weiter verbessert.

Aktuell ist ein abteilungsübergreifendes Grünflächeninformationssystem im Aufbau, mit dem die grafische Darstellung der einzelnen Grabstätten möglich ist. Hierdurch 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 Düsseldorf auch diesen Bereich optimiert und ausbaut.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen.

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 Düsseldorf** führt ihre Öffentlichkeitsarbeit mit unterschiedlichen Maßnahmen durch. Zum einen ist auf der Homepage der Stadt Düsseldorf der Bereich Friedhöfe ausführlich dargestellt. Hier werden neben den entsprechenden Satzungen und allgemeinen Informationen spezielle Informationen zu den einzelnen Friedhöfen gegeben, Friedhofspläne dargestellt sowie das Friedhofsentwicklungskonzept erläutert. Weiterhin wird ein Formularservice zur Verfügung gestellt.

Um das Serviceangebot zur erweitern, werden Zusatzangebote wie das Friedhofsmobil oder die App „Wo sie ruhen“ angeboten.

Daneben gibt es Informationsflyer zu den Friedhöfen, Informationstafeln und Schaukästen auf den Friedhöfen, Postkarten, Plakate für Veranstaltungen, Führungen auf den Friedhöfen, Veranstaltungen zu Allerheiligen sowie auf Anforderung Informationsveranstaltungen, z.B. bei der Diakonie oder in Senioreneinrichtungen.

Eine Informationsbereitstellung findet durch intensive Abstimmung mit dem Seniorenbeirat sowie dem Zentrum plus (Seniorenzentren) statt.

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.

In der Stadt Düsseldorf existieren zwar neben den städtischen Friedhöfen zwölf weitere konfessionelle Friedhöfe sowie zwei Friedhöfe der Heilsarmee, die von einem Bestatter als Kolumbarien geführt werden, allerdings bilden diese lediglich zehn Prozent der Fläche der städtischen Friedhöfe ab und haben keine wesentliche Bedeutung. Dies ist auch an dem hohen Anteil von rund 80 Prozent der kommunalen Beisetzungen an den Sterbefällen zu erkennen. Hier spielt aber auch die umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Düsseldorf für die überaus gute Annahme der städtischen Friedhöfe eine wesentliche Rolle.

Über das sogenannte Netzwerk Friedhof besteht die Möglichkeit des Austauschs zu verschiedenen Friedhofsthemen. Hier sind neben der Stadt Vertreter der Bestatter, Friedhofsgärtner, Steinmetze sowie die Kirchen vertreten.

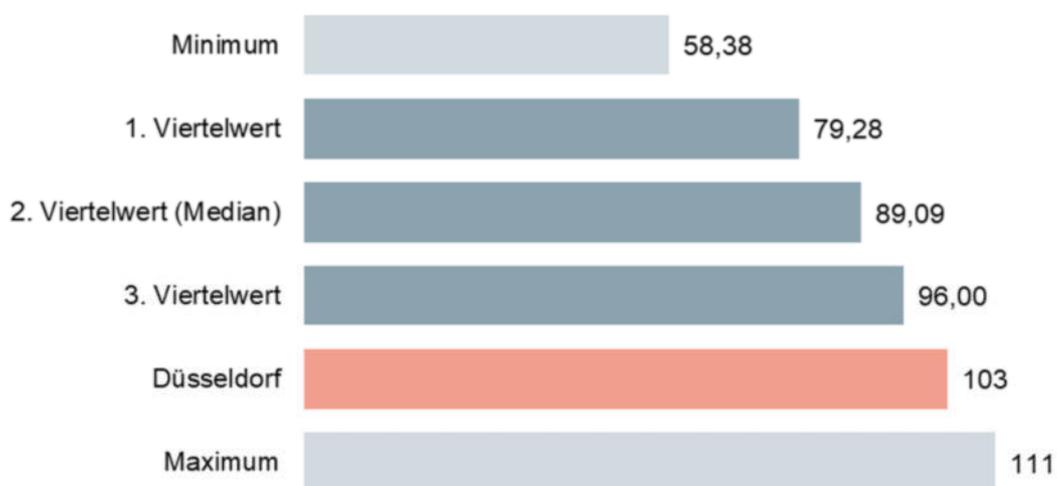
→ Gebührenkalkulation

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf erreicht im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad.

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 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Düsseldorf** liegt im Betrachtungsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 11 Mio. Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 10,7 Mio. Euro. Von den Gesamtkosten hat die Stadt

Düsseldorf bereits einen Kostenanteil, der auf die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner entfällt, in Abzug gebracht. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Düsseldorf finanziert.

Der hohe Kostendeckungsgrad spiegelt auch die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe von der Bevölkerung wieder.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Düsseldorf die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren werden in der **Stadt Düsseldorf** jährlich kalkuliert. Im Durchschnitt der letzten Jahre konnten die Gebühren stabil gehalten werden.

Der größte Teil der notwendigen Daten ist in der Fachabteilung vorhanden. Darüber hinaus besteht ein Zugriff auf die Finanzsoftware, um weitere Informationen zu erhalten.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als Umlagen in die Gebührenkalkulation. Darüber hinaus werden auch die abteilungsinternen Overheadkosten einbezogen.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Düsseldorf den aktuell gültigen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Düsseldorf Gebührentatbestände definiert, z.B. Bestatungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier (Trauerfeier, Zellen, Orgelnutzung, Abschiedsräume), Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes Umlageverfahren zugeordnet.

In der Gebührenkalkulation werden die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Düsseldorf die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer und Fallzahlen.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

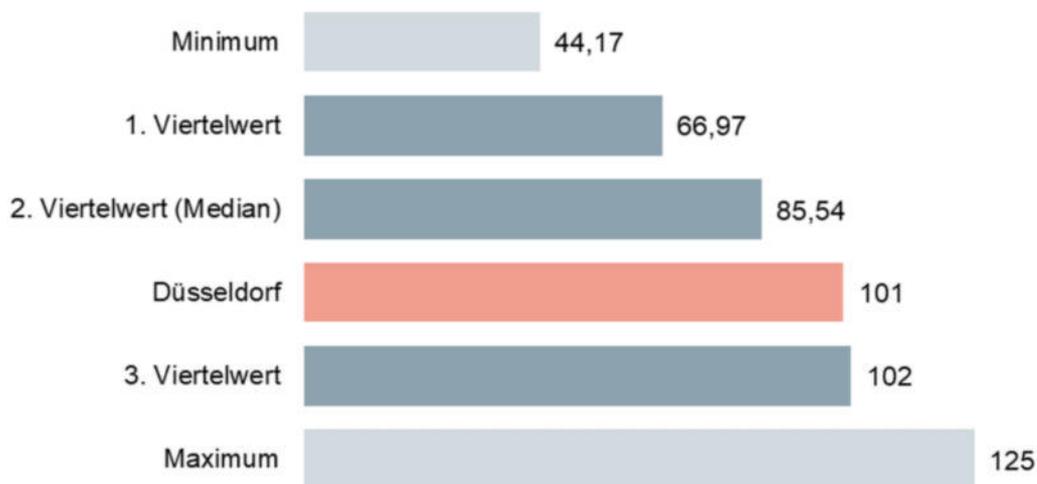
Trauerhallen

→ Feststellung

Bei den Trauerhallen der Stadt Düsseldorf sind die Erlöse und Kosten nahezu ausgeglichen. Die kommunalen Trauerhallen werden sehr gut angenommen.

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 Nutzungsgewühren 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 Düsseldorf** existieren insgesamt 13 Trauerhallen. Da Erlöse und Kosten nahezu ausgeglichen sind, ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von rund 100 Prozent. Das Volumen beträgt ca. 900.000 Euro. Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten liegt der Kennzahlenwert im oberen Bereich.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	90,49	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Mit der Kennzahl „Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen“ wird die Nutzungsintensität dargestellt. Mit rund 90 Prozent bildet die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Bei insgesamt 4.541 Nutzungen im Betrachtungsjahr 2017 werden die Trauerhallen in Düsseldorf sehr gut angenommen.

→ Flächenmanagement

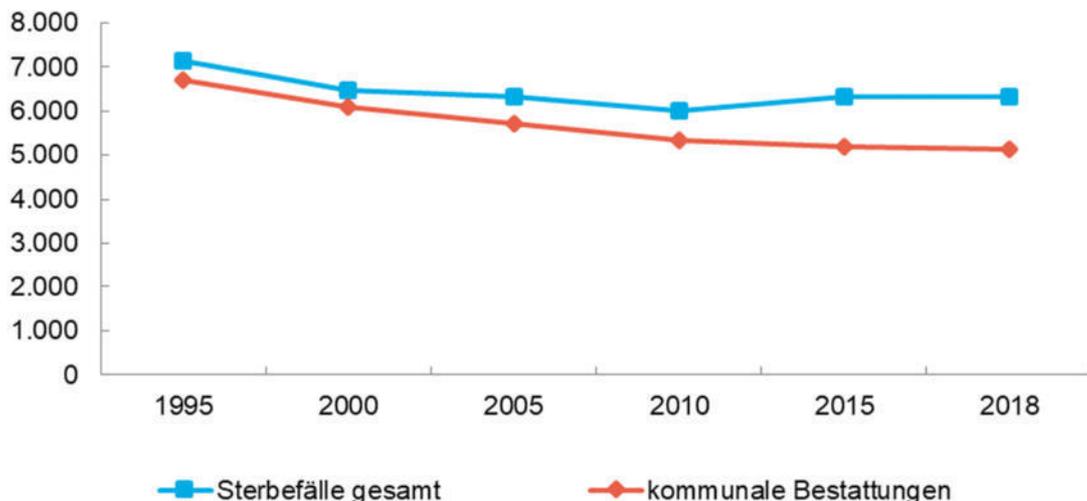
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für die **Stadt Düsseldorf** 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 Düsseldorf ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. Lag sie Anfang der 1990er Jahre noch bei rund 575.000 Einwohnern, hat sie sich bis zum Betrachtungsjahr 2017 um rund sieben Prozent auf 617.280 Einwohner erhöht. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Düsseldorf weiter um rund zehn Prozent zunehmen wird, auf dann rund 677.000 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



In der Betrachtung aller Sterbefälle in der Stadt Düsseldorf zeigt sich, dass sich seit Beginn der 1990er Jahre die Anzahl der Sterbefälle um rund 1.000 reduziert hat. Dies entspricht einem Rückgang von rund 15 Prozent. Die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 gehen von einem weiteren Rückgang von rund drei Prozent aus.

Bei den Bestattungszahlen sind ebenfalls deutliche Veränderungen eingetreten. Zu Beginn der 1990er Jahre haben auf den städtischen Friedhöfen noch rund 7.500 Bestattungen stattgefunden. Bereits zehn Jahre später, Anfang der 2000er Jahre, haben sich die kommunalen Bestattungen um ca. 20 Prozent auf rund 6.000 Bestattungen verringert. Bis zum Jahr 2014 haben

sich diese nochmals um annähernd 20 Prozent reduziert und seitdem konstant bei rund 5.000 bis 5.100 Bestattungen. Insgesamt bleibt festzustellen, dass sich die Anzahl der Bestattungen in dem genannten Zeitraum um rund ein Drittel reduziert hat.

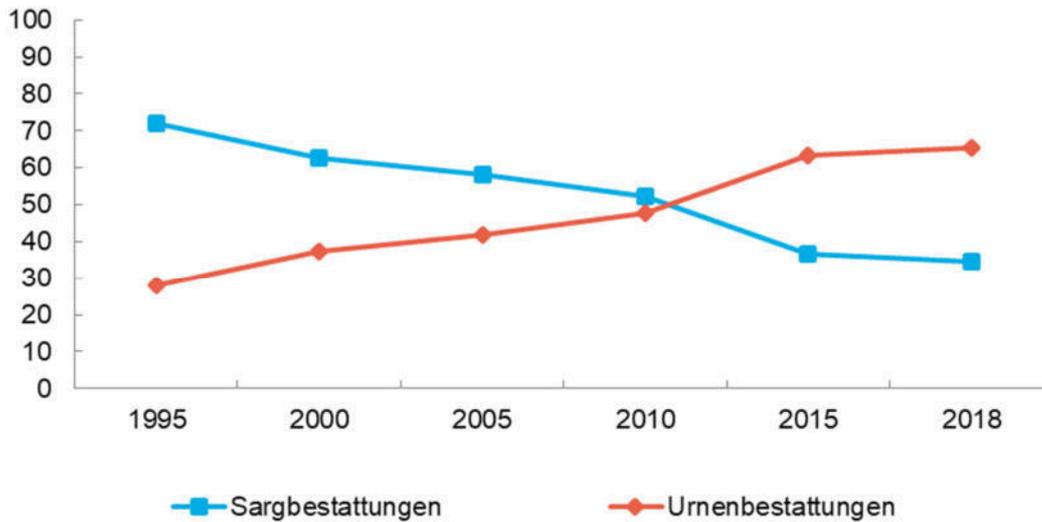
Interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des kommunalen Anteils der Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in der Stadt Düsseldorf. Anfang der 1990er Jahre wurden noch mehr als 90 Prozent aller Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. Mit Blick auf die rückläufigen Bestattungen hat sich auch dieser Anteil in den folgenden Jahren zwar reduziert, allerdings gab es lediglich einen leichten Rückgang. Im Betrachtungsjahr 2017 liegt dieser Anteil immer noch bei rund 80 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im oberen Bereich.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	35,35	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	37,82	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	26,82	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Von den kommunalen Beisetzungen wurden bei der Stadt Düsseldorf 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 gut zehn Jahre später hat sich dieser Wert nahezu verdoppelt. Im Jahr 2005 haben 42 Prozent der Bestattungen als Urnenbestattung stattgefunden. Dieser Trend hat sich stetig weiterentwickelt. Ab dem Jahr 2012 war bereits jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigend ist, wird sich der Anteil von aktuell rund 65 Prozent Urnenbestattungen vermutlich weiter erhöhen.

Das geänderte Bestattungsverhalten hat auch zur Folge, dass sich der Bedarf an Friedhofsfläche kontinuierlich verringert.

Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen hat die Stadt Düsseldorf in den 2000er Jahren in einem ersten Schritt ehemalige Erweiterungsflächen und abtrennbare Freiflächen für andere Nutzungen freigegeben. So wurden auf unterschiedlichen Friedhöfen diese Flächen für Wohnungsbau, für Aufforstung und Ausgleichsflächen, für einen Tierfriedhof, für Kleingärten, für Verkauf oder auch Verpachtung umgenutzt.

Im Weiteren hat die Stadt Düsseldorf Ende der 2000er Jahre im Rahmen der internen Analyse errechnet, dass bis zum Jahr 2035 zu erwarten ist, dass mindestens ein Drittel der in Betrieb befindlichen Bestattungsfläche nicht benötigt wird. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Düsseldorf zu diesem Zeitpunkt ein mehrstufiges, sehr ausführliches Friedhofentwicklungskonzept erarbeitet, welches in 2013 vom Fachausschuss beschlossen wurde. Im Zuge der Umsetzung dieses Konzeptes hat der Rat der Stadt Düsseldorf im Jahr 2014 die Teilschließung von unterschiedlichen Friedhofsflächen beschlossen.

Auf den geschlossenen 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.

Es handelt sich teilweise um einen sehr langfristigen Prozess, bis Friedhofsflächen tatsächlich „geschlossen“ bzw. einer anderen Nutzung zugeführt werden können. Somit ist es außerordentlich wichtig, sich frühzeitig mit den örtlichen Entwicklungen zu beschäftigen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Düsseldorf ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter Flickenteppich ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

In der **Stadt Düsseldorf** stellt sich die Belegungssituation wie folgt dar:

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	11,77	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	0,73	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartspezifischen Standardflächen multipliziert.

Die Kennzahlen zur belegten Fläche im Verhältnis zur gesamten Friedhofsfläche machen deutlich, dass lediglich rund 13 Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. Der überwiegende Teil der Flächen besteht 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 Düsseldorf 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 vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen

Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Der niedrige Anteil resultiert auch daraus, dass die Friedhöfe in der Stadt Düsseldorf eine parkähnliche Funktion und eine entsprechend parkähnliche Gestaltung haben.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsperspektiven dargestellt.

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 Düsseldorf** hat sich frühzeitig mit der Entwicklung des Flächenbedarfs beschäftigt und mit der Umnutzung und Teilschließung von Friedhofsflächen bereits Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Allerdings wirken sich diese Maßnahmen zum Teil 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 Düsseldorf 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	1.131
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	5.157
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	1.040
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	396
Neukäufe weitere Grabarten (Urnengemeinschaftsgräber) 2017	1.329
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen	747

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 1.131 Neukäufen stehen 5.157 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über 4.000 Erdgräber an die Stadt Düsseldorf zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erd-

gräbern 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 über 100.000 freie Erdgrabstellen vorhanden sind. Hier enthalten sind allerdings nicht nur die zurückfallenden Gräber, sondern auch die geplanten Kapazitäten auf neuen Grabfeldern. Für eine vorausschauende Planung werden diese Grabkapazitäten in die Fachsoftware eingepflegt.

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 Düsseldorf mit rund 14.000 beziffert. Auch hier sind die geplanten Kapazitäten wie bei den Erdgräbern enthalten.

Für die Stadt Düsseldorf ist es auch zukünftig wichtig, ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement zu betreiben. Auf Grundlage des Friedhofsentwicklungskonzeptes sind zur weiteren Flächenentwicklung drei Schwerpunkte vorgesehen:

- Für die sieben größten Friedhöfe wird auf Friedhofsplänen individuell dargestellt, in welchen Friedhofsbereichen künftig die Bestattungen konzentriert werden sollen. Bei den sechs kleineren Friedhöfen ist aufgrund der geringen Größe kein Handlungsbedarf gegeben.
- Flächen, auf denen keine Beisetzungen mehr durchgeführt werden, sollen zu öffentlichen Grünflächen (Friedhofsparks) umgewandelt werden.
- Ausgewählte (Teil-)Flächen auf verschiedenen Friedhöfen werden ohne Vorgabe der späteren Nutzung von Beisetzungen freigesetzt. Diese Flächen werden frühestens ab 2035 frei. Somit kann über die zukünftige Nutzung zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

In den Friedhofsplänen der sieben größten Friedhöfe werden Entwicklungsperspektiven dargestellt. Es wird deutlich, welcher Flächenbedarf für welche Flächennutzung besteht und wie die Friedhöfe zukünftig aussehen werden. In einer Flächenbilanz wird die mögliche Flächenreduzierung aufgezeigt.

Aktuell arbeitet die Stadt Düsseldorf an einem Umsetzungskonzept für die Folgenutzung (Rückbau/Umbau/Umnutzung) von nicht mehr benötigten Friedhofs- bzw. Bestattungsf lächen, die sich aus dem Friedhofsentwicklungskonzept bzw. aus den Friedhofsplänen ergeben. Erste Ideen sind Blühwiesen, ökologische Flächen, Blumenwiesen für Bienen, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen.

Hierzu zählt auch die Umnutzung von bestehenden, alten Gebäuden. So hat die Stadt Düsseldorf auf dem Friedhof Itter eine alte Kapelle umgebaut und bietet dort seit Juni 2019 Urnennischen an. Bereits nach den ersten Monaten zeigt sich, dass die Nachfrage sehr groß ist.

Die Belegungsplanung der Stadt Düsseldorf konzentriert sich auf die im Rahmen des Friedhofsentwicklungskonzeptes vorgegebenen Flächen. Durch die Zentralisierung auf diese Bereiche der Friedhöfe reduziert die Stadt Düsseldorf mittel- und langfristig bestimmte, zusammenhängende Flächen. Wegeflächen können zurückgebaut 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 Düsseldorf stehen insbesondere auf dem Nordfriedhof große Flächen unter Denkmalschutz. Dies ist bei der Überplanung 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 2017

Grund / Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	77,34	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	8	3	6	7	10	12	21

Der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist hoch, was die Bedeutung und Gestaltung der parkähnlichen Funktion widerspiegelt. Dies wurde auch bei einer Besichtigung der Friedhöfe deutlich. Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten liegt die Kennzahl der **Stadt Düsseldorf** im Bereich des Median.

Auf den kommunalen Friedhöfen in der Stadt Düsseldorf stehen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viele Bäume je qm Friedhofsfläche.

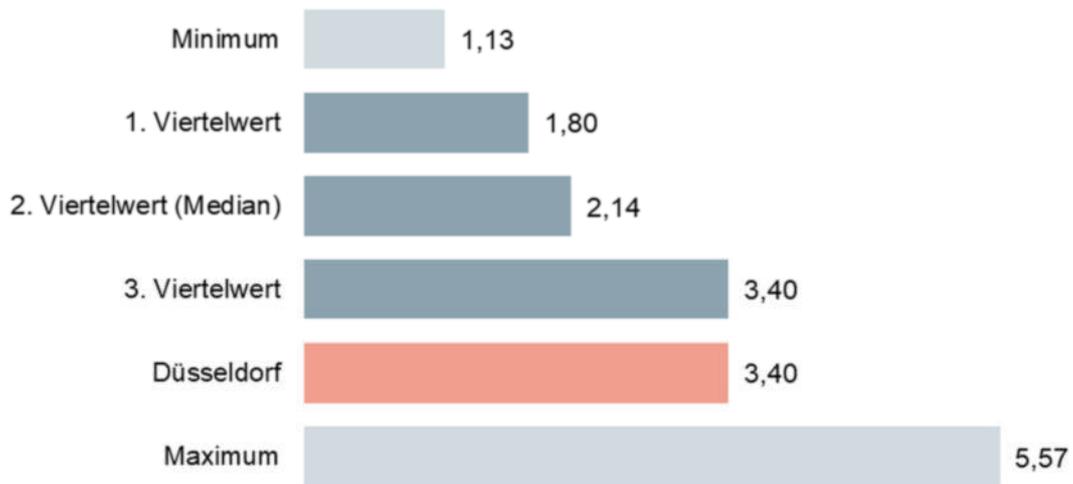
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Düsseldorf im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Mit dem Aufbau eines Grünflächeninformationssystems wird die Datenlage verbessert.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche liegen bei der **Stadt Düsseldorf** im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Dies ist in Zusammenhang mit der örtlichen Bedeutung der Friedhöfe in der Stadt Düsseldorf und einem entsprechend hohen Pflegestandard zu sehen.

Durch Rückbau, Umbau oder auch Umnutzung von Flächen auf Grundlage des Friedhofsentwicklungskonzeptes geht die Stadt Düsseldorf davon aus, dass sich mittel- bis langfristig die Unterhaltungskosten reduzieren werden.

Aktuell befindet sich ein Grünflächeninformationssystem im Aufbau. Zukünftig können dezidiert Wege- und Grünflächen beziffert werden. In Verbindung mit den entsprechenden Kosten ist die Stadt Düsseldorf dann in der Lage, entsprechende Kennzahlen zu bilden.

Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen hat die Stadt Düsseldorf Pflegestandards definiert. Diese werden aktuell an die Vorgaben der FLL (Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e.V.) angepasst und anschließend in das Grünflächeninformationssystem eingepflegt.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro 2017

Kennzahl	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	14,89	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Düsseldorf bei den Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum im mittleren Bereich.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Garten-, Friedhofs- und Forstamt. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.		
F2	Die Stadt Düsseldorf hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.		
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.		
F4	Mit der digitalen Akte ist die Friedhofsverwaltung bereits weitestgehend digitalisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Arbeitsprozesse aus. Mit der geplanten Onlinebuchung von Terminen wird dieser Bereich weiter verbessert.		
F5	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Düsseldorf auch diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F6	Die Stadt Düsseldorf betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen.		
F7	Die Stadt Düsseldorf erreicht im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad.		
F8	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Düsseldorf die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Bei den Trauerhallen der Stadt Düsseldorf sind die Erlöse und Kosten nahezu ausgeglichen. Die kommunalen Trauerhallen werden sehr gut angenommen.		
F10	Bei der Stadt Düsseldorf ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter Flickenteppich ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F11	Die Stadt Düsseldorf betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept werden für die Friedhöfe Entwicklungsperspektiven dargestellt.		
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Düsseldorf im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Mit dem Aufbau eines Grünflächeninformationssystems wird die Datenlage verbessert.		

→ 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
Düsseldorf im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	8
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	16
Digitalisierung	18
Transparenz	19
→ Bauberatung	21
→ Bauordnung	23
Bauüberwachung	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Bauaufsicht tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Düsseldorf verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Gebührenberechnungen und Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Ein einheitliches Vorgehen ist damit sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt.

Bei den vereinfachten und den normalen Baugenehmigungsverfahren verzeichnet die Stadt im Vergleichsjahr 2018 fast maximale Prozesslaufzeiten. Auf die vereinfachten Genehmigungsverfahren entfallen ca. 83 Prozent der Bauanträge. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist das ein überdurchschnittlicher Anteil. Die Stadt Düsseldorf kann die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist selten einhalten.

Eine Handlungsmöglichkeit bietet die noch voranzutreibende Digitalisierung. Daher sollte die Stadt Düsseldorf ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisieren, um die Bearbeitungszeiten weiter zu verringern.

Die Bauberatung wird von mehreren Mitarbeitenden der Technischen Abteilung Allgemeine Genehmigungsverfahren wahrgenommen. Sie beraten Bürgerinnen und Bürger zu bauaufsichtlichen und planungsrechtlichen Fragen. Durch die aktuellen Informationen im städtischen GIS-System kann die Bauberatung bereits im Gespräch mögliche Problemstellungen erkennen und dem Antragstellenden entsprechende Hinweise geben. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt.

Wie viele Rohbauabnahmen in Düsseldorf durchgeführt werden, erfasst die Stadt nicht. Die Ermessensentscheidungen für oder gegen Bauüberwachungen und Bauzustandsbesichtigungen sind dokumentiert.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Düsseldorf** ist nach Angaben von IT NRW zum 31.12.2017 mit 617.280 Einwohnern und einer Fläche von 217,41 qkm im Vergleich eine der einwohnerstärksten und flächenmäßig größten kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens. Sowohl die Fläche als auch die Einwohnerzahl liegen im dritten Viertel der Vergleichskommunen. Die Prognosen für die Folgejahre weisen lt. IT NRW weitere Steigerungen aus, sodass die Stadt bis 2040 mit einem Einwohnerzuwachs von rund zehn Prozent auf dann 676.966 Einwohner rechnen kann.

2017 wurden in Düsseldorf 3.309 (2018: 3.107) Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren und 658 (2018: 713) im normalen Genehmigungsverfahren gestellt. Die Vorlagen im Freistellungsverfahren haben in Düsseldorf keine große Bedeutung. In 2017 waren es 17, in 2018 drei Anträge. Dass die Anzahl der Anträge in 2018 geringer als im Vorjahr war, liegt nach Ansicht der Bauaufsicht u.a. an der neuen BauO 2018.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 EW	650	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	18,32	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	16,52	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	83,06	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,43	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Düsseldorf weist 2017 (wie auch 2018) einen überdurchschnittlichen Anteil an vereinfachten Genehmigungsverfahren auf. Die Freistellungsverfahren sind vergleichsweise selten.

Neue Bebauung ist den letzten Jahren u.a. mit einem großen Immobilienprojekt (mit über 1.000 Wohnungen) und im Stadtteil Mörsenbroich mit großen Hotelanlagen am Vogelsanger Weg entstanden.

Düsseldorf weist eine hohe Einwohnerdichte und eine enge Bebauung auf. Die Genehmigungsanträge beziehen sich in der Regel auf Baumaßnahmen im Bestand.

Einfluss auf die Baugenehmigungsverfahren haben in Düsseldorf die im Stadtgebiet vorhandenen Störfallbetriebe (z.B. Chemiebetriebe, Speditionen). Weiterhin gibt es einen stadtnahen Flughafen, einen Hafen, mehrere Autobahnen und mehrere Altlasten. Die Kampfmittelüberprüfung der Grundstücke ist in Düsseldorf oft erforderlich. Dies muss der Bauherr sicherstellen. Die Bauaufsicht gibt ihm dazu Hinweise.

Bei den genannten Betrieben und Anlagen müssen regelmäßig die Vorschriften der Richtlinie Seveso III ¹ berücksichtigt werden. Dadurch entsteht zusätzlicher Prüfungsaufwand, der auch die Bearbeitung verzögern kann.

Weitere Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,55	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,10	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Bei der Stadt Düsseldorf wurden in 2018 5.940 Stellungnahmen intern und 372 extern eingeholt. Da die Rahmenbedingungen mit u.a. Störfallbetrieben, Autobahnen etc. höhere Kennzahlen erwarten lassen, sollte die Bauaufsicht sicherstellen, dass die Fallzahlen vollständig erfasst werden.

→ Empfehlung

Düsseldorf sollte künftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen vollständig erfassen.

Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag sollte sich im vergleichsweise geringen Bereich bewegen. Grund hierfür ist das vorhandene GIS-Portal, welches umfangreiche Daten für nahezu das gesamte Stadtgebiet liefert. So sind beispielsweise folgende Informationen enthalten:

- die vorhandene Bebauung
- die vorhandenen Bebauungspläne
- Straßen und Wege

¹ Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen

- Luftbilder
- Katasterkarten
- und die Lage der Baulasten

eingetragen.

Mit den vorliegenden GIS-Informationen kann die Bauaufsicht beurteilen, ob eine Stellungnahme überhaupt erforderlich ist.

Die Bauaufsicht geht nicht davon aus, dass keine Antwort eine positive Stellungnahme bedeutet. Geht fristgerecht (innerhalb von vier Wochen) keine Stellungnahme ein, wird nachgefragt und bei Bedarf die Frist verlängert. Mit der neuen BauO NRW 2018 ist diese Frist in Düsseldorf auf sechs Wochen verlängert worden. Eine Verlängerung gewährt die Bauaufsicht nun nicht mehr, keine Antwort wird als Zustimmung gewertet. Die Frist von vier Wochen (ab 2019 von sechs Wochen) sollte nach Möglichkeit verkürzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend optimiert werden. Auch die Frist zur Stellungnahme kann verkürzt werden.

Die Stadt Düsseldorf führt dazu bereits verwaltungsintern Gespräche, um dieses Ziel zu erreichen.

Stellungnahmen, die aufgrund unterschiedlicher Aussagen oder Einschränkungen schwierig zu werten sind, verzögern die Bearbeitungsdauer. Eine eindeutige Aussage, ob und unter welchen Voraussetzungen dem Bauvorhaben zugestimmt werden kann, bedeutet dabei weniger Aufwand für die Bauaufsicht.

In Düsseldorf gibt es einen Koordinator, der die Belange der Stadtplanung, der Stadtentwässerung und des Verkehrs zusammenführt. Amtsintern wird auch vom Umweltamt eine Stellungnahme abgestimmt und an die Bauaufsicht weitergeleitet. Mit der Feuerwehr gibt es regelmäßige Treffen, um schriftliche Stellungnahmen für den Brandschutz zu reduzieren. Die Ergebnisse dieser „runden Tische“ werden direkt in Protokollen schriftlich festgehalten. Weitere regelmäßige Treffen mit anderen Ämtern gibt es nicht. Die Bauanträge sind dazu in der Regel zu komplex.

Grundsätzlich bewertet die gpaNRW das Verfahren in Düsseldorf mit der Bündelung von Stellungnahmen als sinnvoll. Allerdings führt es derzeit nicht zu signifikant kürzeren Durchlaufzeiten der Bauanträge im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. BauO NRW 2000 (und BauONRW2018) auf zwei Monate befristet. Dennoch unterstellt die Bauaufsicht in Düsseldorf nicht, dass keine erfolgte Antwort eine positive Stellungnahme bedeutet. Geht also fristgerecht keine Stellungnahme ein, wird erneut nachgefragt und die Frist verlängert. In Düsseldorf müssen bei zahlreichen Genehmigungsanträgen die Bezirksregierung, die Flugsicherung oder der LVR (Baudenkmäler) um Stellungnahme gebeten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf muss die gesetzlich normierte Regelung des § 71 Abs. 2 Satz 2+3 BauO NRW 2018 berücksichtigen.

Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

In Düsseldorf ist die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht immer gegeben.

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 Düsseldorf** hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages nur selten ein. Die aktuelle Personalausstattung und die Fallzahlen lassen nach Aussage der Stadt derzeit keine stetige Einhaltung der Frist zu. Die gpaNRW hat den Prozessablauf des vereinfachten Genehmigungsverfahrens in dieser Prüfung näher betrachtet (siehe „Prozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens“). Die Eingangsbestätigung versendet die Stadt Düsseldorf sofort, nachdem die formale Vollständigkeit geprüft wurde.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 nach Eingang eines Bauantrages hält die Stadt ebenfalls nur selten ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die gesetzlich normierte Regelung des § 68 Abs. 8 und § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 einhalten.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht immer gleichzeitig ein. Voraussetzung ist, dass genügend Exemplare vorhanden sind und der Antrag vollständig ist.

Die Stadt benachrichtigt ebenfalls immer die Angrenzer gem. § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000, sofern eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 erforderlich ist. Hierzu teilt die Stadt dem Antragsteller bereits bei der Eingangsbestätigung mit, dass dieser die Genehmigung der Angrenzer auch selbst einholen kann. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als vorteilhaft erwiesen. Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt dagegen nicht.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeiter stellt die Stadt über ihre Software sicher. Letztlich hat die Bauaufsicht kaum Handlungsspielraum, da die BauO festlegt, welches Bauvorhaben nach welchem Verfahren genehmigt werden muss. Die einzelnen Prüfschritte sind in der Software hinterlegt. Für Transparenz sorgt auch der Online-Zugang für den Antragsteller. Dieser kann jederzeit den Bearbeitungsstand seines Antrages nachvollziehen.

Die Stadt kann die Höhe der Gebühren für Vorbescheide selbst festlegen. Dieser Punkt stellt eine Ermessensentscheidung dar und ist in Düsseldorf schriftlich geregelt.

Es gilt bei der Bauaufsicht das vier-Augen-Prinzip. Die Gebührenberechnung wird von den mit der Genehmigung befassten Mitarbeitern aus einer der technischen Abteilungen vorgenommen, die Prüfung erfolgt durch die Vorgesetzten. Der Gebührenrahmen richtet sich nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW. Düsseldorf orientiert sich daneben an den Empfehlungen der KGSt und u.a. an Gerichtsentscheidungen. Ist ein Ermessensspielraum gegeben, richten sich die Gebühren an der Arbeitsintensität für die Sachbearbeitung.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf weist 2018 überdurchschnittlich viele Anträge zurück. Dieses gilt gleichermaßen für die zurückgenommenen Bauanträge.

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.

Der Anteil der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Bauanträge stellt sich für die **Stadt Düsseldorf** im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	9,71	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	5,26	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

2017 war der Anteil der zurückgewiesenen Anträge mit 6,60 Prozent und der Anteil der zurückgenommenen Anträge mit 4,66 geringer.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein hoher Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Düsseldorf nicht gut informiert sind. Der Düsseldorfer Anteil liegt fast am dritten Viertelwert, so dass die bereitgestellten Informationen überprüft werden sollten.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf 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 das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Vorgaben der BauO NRW 2018 konsequent anwenden und nicht fristgerecht vervollständigte Bauanträge als zurückgenommen werten.

Die Stadt Düsseldorf erhält häufig unvollständige oder nicht normgerecht Anträge. Nach Angaben der Verwaltung beträgt der Anteil bis zu 90 Prozent. Der Antragsteller wird nach der Vollständigkeitsprüfung darüber informiert und erhält eine Nachlieferungsfrist von in der Regel vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, bekommt er eine Mahnung und eine mehrwöchige Fristverlängerung. Bessert er seinen Antrag nicht nach, werden Anträge zurückgewiesen. Da die fehlenden Unterlagen häufig nicht vervollständigt werden, weist Düsseldorf einen Wert an zurückgewiesenen Anträgen nahe dem oberen Viertel aus. Die zurückgenommenen Anträge liegen ebenfalls über dem Median.

Um den Anteil der unvollständigen oder nicht formgerechten Anträge zu senken, veranstaltet die Stadt seit neuestem Kolloquien mit den ortsansässigen Planungsbüros.

Die Beratungsleistungen werden im Berichtsabschnitt Bauberatung dargestellt.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.

Eine klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Bei der **Stadt Düsseldorf** verfügen die Sachbearbeitenden der Bauaufsicht in der eingesetzten Software über Checklisten für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, im vereinfachten und auch im normalen Genehmigungsverfahren. Die medienbruchfreie Bearbeitung war bisher nicht möglich, da der Antrag aufgrund der BauO NRW 2000 schriftlich eingereicht werden musste. Die Bauaufsicht führt ihre Antragsakten in Papierform und parallel eine nicht vollständige elektronische Akte. Für eine Digitalisierung sind die technischen Voraussetzungen derzeit nicht gegeben. Die Bauaufsicht arbeitet in der Arbeitsgruppe „Verwaltung 2020“ mit, damit sich das ändert.

Ein rein digitalisiertes Verfahren würde dazu führen, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch den Antragsteller digital erfolgt und diese vom eingesetzten System automatisch übernommen werden. Das verkürzt die Erfassungszeit in der Fachsoftware. Eine digitale Antragstellung war durch die BauO NRW 2000 bisher nicht möglich, da Anträge grundsätzlich mit unterschriebenem Original eingereicht werden mussten. Auch in der aktuellen Bauordnung regelt § 70 Abs. 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Pläne, welche die Antragsteller ebenfalls für das geplante Bauvorhaben einreichen müssen, können diese in der Regel nur in Papierform einreichen. Das liegt insbesondere an deren Größe. Unterlagen, die größer als das Standardmaß DIN A4 sind, können Antragsteller oft nicht selbst einscannen, da ihnen die technischen Möglichkeiten fehlen. Architekten und Bauingenieure verfügen aber in der Regel über eine derartige Büroausstattung. Im Zuge der weiteren Digitalisierung ist abzuwarten, wie sich die Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine vollständig digitale Aktenführung erfolgen kann. Grundsätzlich kann jedoch ein sofortiges Einscannen der Bauakte dazu führen, späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte Anträge einscannen oder zumindest zusätzlich auch eingescannt annehmen.

Die Verantwortungsbereiche sind in der Bauaufsicht durch den aktuellen Organisationsplan geregelt. Es ist festgelegt, bis zu welchem Umfang Sachbearbeitende, Amtsleitende und Dezerent bearbeiten, entscheiden und unterzeichnen dürfen. Die Regelungen finden sich in der Unterschriftsordnung.

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 Düsseldorf klar strukturiert. Es bestehen eindeutige Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Gebührenberechnungen und 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 Düsseldorf** 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 gilt bei der Stadt Düsseldorf das Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen. Vor Erteilung der Genehmigung werden alle bearbeiteten Anträge durch die Bereichsleitung überprüft, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen. Die Gebühren werden durch den Sachbearbeitenden berechnet. Bis zu einer Summe von 1.000 Euro wird die Gebührenberechnung durch den Bereichsleiter geprüft, bei höheren Summen durch die Gebührenprüfstelle.

Nach Eingang eines Genehmigungsantrages wird in Düsseldorf sofort eine Akte angelegt. Dann erfolgt kurzfristig die formale Prüfung auf Vollständigkeit. Der Antragsteller erhält eine Bestätigung, dass sein Antrag eingegangen ist und welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Auch erhält er einen Zugangscode, mit dem er den Bearbeitungsstand seines Antrags online verfolgen kann. Ggf. wird eine Nachfrist eingeräumt, wenn die fehlenden Unterlagen nicht innerhalb von vier Wochen vorliegen. In der Regel liefert der Antragsteller die fehlenden Unterlagen oder stellt einen Antrag auf Fristverlängerung. Die Fristverlängerungen werden immer gewährt, die Dauer variiert nach den Wünschen der Antragsteller.

→ **Empfehlung**

Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch Fristsetzung für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden.

Die offenen Anträge werden wöchentlich durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus. Ggf. wird der Antragsteller auch zwischendurch angerufen, um an die fehlenden Unterlagen zu erinnern.

Für alle Schreiben hat Düsseldorf Standardbriefe in der EDV hinterlegt. Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, wird der Antragsteller darüber mit erneuter Fristsetzung schriftlich informiert.

Erst wenn die Unterlagen aussagekräftig sind, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Ein früherer Zeitpunkt würde die verschiedenen Fachbereiche zu sehr binden.

Die Stellungnahmen werden parallel eingeholt. Wichtig dafür ist, dass genügend Exemplare der Bauakten vorhanden sind. Das erfährt der Antragsteller auf der Homepage der Stadt, bei der Bauberatung oder nach Einreichung seines Antrags während der Vorprüfung. Den ortsansässigen Bauvorlageberechtigten ist es bekannt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen ist in Düsseldorf lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 285 Tagen fast den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

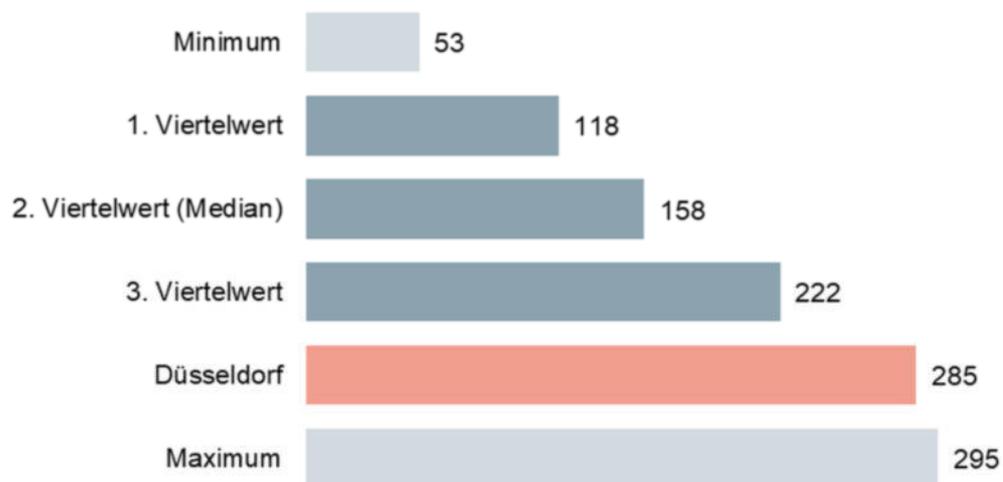
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt. Ein interkommunaler Vergleich muss daher entfallen.

Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit ab Antragseingang für die normalen Genehmigungsverfahren erreicht die **Stadt Düsseldorf** ein fast maximales Ergebnis.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

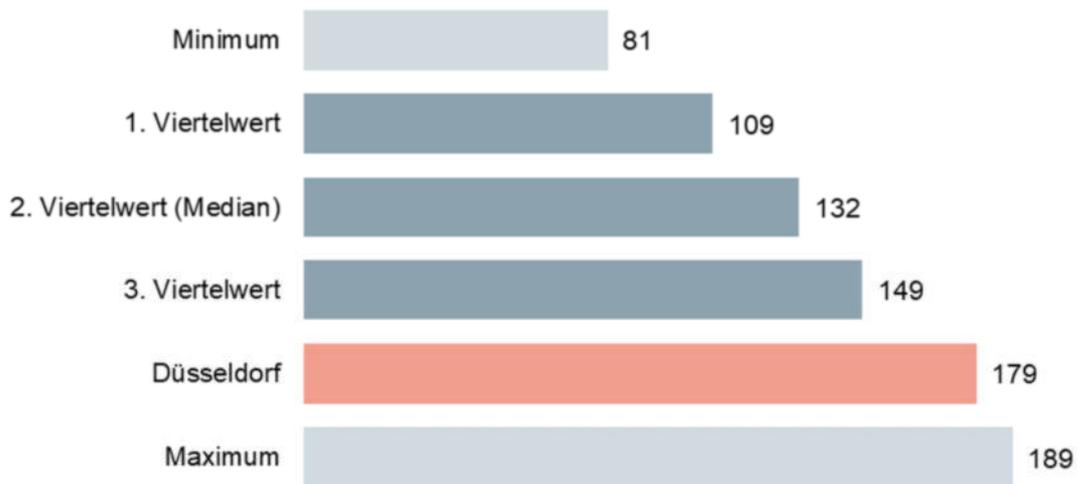


2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
261	100	142	152	201	261	16

Auch bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren liegt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Düsseldorf im oberen Viertel.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
164	98	116	128	145	176	14

Die Gesamtlaufzeiten haben in Düsseldorf mehrere Gründe.

- In den Vergleichsjahren wurden u.a. mit einem großen Immobilienprojekt komplizierte normale Genehmigungsverfahren durchgeführt, die eine sehr lange Bearbeitungsdauer

hatten. Die Planung wurde dabei mehrfach geändert. Wenige Anträge haben die durchschnittliche Gesamtlaufzeit deutlich beeinflusst.

- Die Beteiligungen anderer Dienststellen haben ebenfalls Einfluss. Entsprechende Kennzahlen und Hinweise finden sich im Berichtsabschnitt Strukturelle Rahmenbedingungen.
- Der Kampfmittelräumdienst benötigt viel Zeit, bis die Kampfmittelfreiheit gemeldet wird.
- Umplanungen der Antragsteller werden gestattet.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben mehr Genehmigungsverfahren als andere Kommunen (Kennzahl im oberen Viertel) – siehe Berichtsabschnitt Personaleinsatz
- Die Beteiligung der politischen Gremien. Diese tagen z.B. in den Ferienzeiten nicht, die Anträge können dann nicht versendet werden. Grundlage ist das Düsseldorfer Stadtrecht, dass planungsrechtliche Entscheidungen explizit vorsieht (§ 34).
- Haupteinflussfaktor ist, dass die Bauaufsicht den Antragstellern sehr viel Zeit lässt, ihre Anträge zu vervollständigen. Das wird deutlich, wenn die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit den Gesamtlaufzeiten gegenübergestellt werden:

Bearbeitungszeiten 2018

Kennzahlen	Düsseldorf
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	285
Durchschnittliche Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	107
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	179
Durchschnittliche Laufzeit im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	96

Die erheblichen Unterschiede zeigen, dass bei den Antragstellern oft erst nach längeren Zeiträumen die Nachlieferung von Unterlagen erfolgt. Bei den normalen Genehmigungsverfahren hat sich der Antragsteller im Schnitt 178 Tage dafür Zeit gelassen, bei den vereinfachten Verfahren waren es rund 83 Tage.

Die in Düsseldorf überwiegend vorkommenden vereinfachten Genehmigungsverfahren (81 Prozent in 2018) werden durchschnittlich in 14 Wochen beschieden, wenn alle Unterlagen vorliegen. Beim normalen Genehmigungsverfahren dauert die Bearbeitung mit 15 Wochen geringfügig länger.

→ Feststellung

Die meisten Bauanträge kann die Stadt Düsseldorf innerhalb von 98 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Düsseldorf längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.

Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düsseldorf erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Das gilt auch für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden.

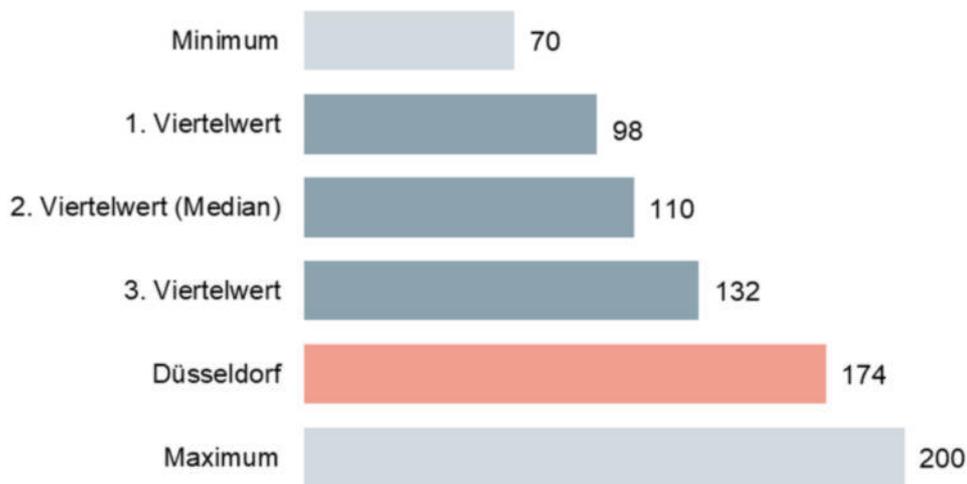
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Bei der **Stadt Düsseldorf** ist das Bauaufsichtsamt in die Verwaltungsabteilung, die technischen Abteilungen Allgemeine Genehmigungsverfahren und die Besonderen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren gegliedert. Daneben gibt es die Technische Abteilung mit dem Institut für Denkmalschutz und Denkmalpflege. Der Amtsleitung sind die Stabsstellen Innenrevision, juristische Sonderaufgaben und die Task Force unterstellt.

In der Verwaltungsabteilung werden bei den Allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten und Zentrale Dienste u.a. die Registratur, die Eingangsbearbeitung und Wiedervorlagen erledigt. Weiter Sachgebiete sind das Bauaktenarchiv und eines für Baurechtsangelegenheiten und Werbeanlagen. Weiter ist die Verwaltung mit Ordnungsverfügungen, Ablehnungen, Klageverfahren, Anfragen, Beschwerden und die Vorbereitung politischer Vorlagen beschäftigt. Das Baulastenarchiv ist für das Publikum geöffnet, gibt Auskünfte, Ausleihen an andere Ämter, führt das Baulastenverzeichnis und führt Gebührenprüfungen durch. Die Baulastenteilungen finden in der Task Force statt.

Die Technische Abteilung Allgemeine Genehmigungsverfahren ist in zehn Stadtbezirke gegliedert, die zu vier Sachgebieten zusammengefasst wurden. Bei den besonderen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren ist ein Sachgebiet für Brandschutz, Umweltschutz, Gefahrenstellen und Statik und eines für komplexe Sonderbauten eingerichtet. Nur einzelne Aufgabenbereiche des Bauaufsichtsamtes werden in diesem Bericht berücksichtigt. Die Bauaufsicht hat insgesamt rund 111 Mitarbeiter.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Düsseldorf im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Düsseldorf	Maximum	Anzahl Werte
181	73	92	115	132	181	21

2017 und 2018 gab es bei der Bauaufsicht im technischen Bereich keine unbesetzten Stellen. Die Fluktuation wird von der Verwaltung aber als hoch angegeben. Die Stadt hat ein Personal-konzept, um bei altersbedingtem Ausscheiden von Mitarbeitern rechtzeitig die vakanten Stellen nachbesetzen zu können.

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 er-gangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Be-reich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren in **Düsseldorf** 2018 insgesamt 1,81 Vollzeit-Stellen (2017: 1,41) in der Sachbearbeitung und 0,01 Vollzeit-Stellen (2017: 0,01) für den Overheadanteil eingesetzt. Es handelte sich in 2017 um 196 und in 2018 um 251 Bau-voranfragen.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	703	14,12	201	558	694	1.477	19
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	0,55	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,29	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Düsseldorf erreicht bei der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden ein besseres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf** verwendet eine fachspezifische Software, die individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst und erweitert werden konnte. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller entwickelt.

Neue Bauanträge werden in Düsseldorf in Papierform und zusätzlich auch digital angenommen. Diese werden dann gedruckt.

Den angelegten Akten wird gleich nach Eingang ein Aktenzeichen zugeordnet. Zudem ist in der eingesetzten Software hinterlegt, wo sich die Akte zum jeweiligen Zeitpunkt befindet. Diese Aufgaben werden in der Verwaltungsabteilung erledigt.

In der Erfassungsstelle wird für den Antrag ein Deckblatt ausgefüllt, das u.a. die Angaben

- ob ein Bauvorhaben im Bebauungsplangebiet liegt oder nicht
- welches Antragsverfahren vorliegt
- welche Ämter oder Behörden beteiligt werden müssen

enthält. Die Verwaltungsabteilung kann die dafür erforderlichen Informationen schnell ermitteln, da diese im GIS-Portal der Stadt vorliegen.

Nach Eingang des Antrags erhält der Antragsteller automatisch eine Mitteilung, dass sein Antrag eingegangen ist und ob ggfls. Vollmachten o.ä. fehlen. Eine Inhaltliche Prüfung erfolgt an dieser Stelle nicht. Alle Informationen sind in Form von Checklisten im Programm hinterlegt. Mit den vorhandenen Textbausteinen werden die Anschreiben automatisch generiert.

Der interne Ämtertausch erfolgt in Düsseldorf mit den Papierakten. Stellungnahmen von zu beteiligenden Fachbereichen werden per Mail an die Bauaufsicht geschickt. Die Sachbearbeiter hinterlegen diese in der eingesetzten Software.

Die Stadt Düsseldorf verwendet in der Bauaufsicht bisher kein Dokumentenmanagementsystem zur Erfassung ihrer Bauakten. Diese liegen weiterhin in Papierform vor.

Perspektivisch wird ein Dokumentenmanagementsystem eingeführt. Es ist die Grundlage für die elektronische Bauakte, die eingeführt werden soll. Zurzeit fehlt dabei ein landesweit geltender Standard. Sobald dieser definiert ist, werden auch die Altakten erfasst werden müssen. Die Bauaufsicht sollte daher bereits die laufenden Anträge einscannen. Auch für das Stellungnahmeverfahren ist das von Vorteil. Solange die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind, können Antragsteller zur Abgabe von eingescannten Plänen aufgefordert werden. Diese wären zusätzlich mit dem Antrag abzugeben.

→ **Empfehlung**

Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt werden.

Transparenz

→ **Feststellung**

Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Düsseldorf als Steuerungsgrundlage.

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 Düsseldorf** hat sich folgende strategische Ziele für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht gesetzt.

- Die Bearbeitungszeit von Baugenehmigungsverfahren und Bauvoranfragen soll überwiegend unter drei Monaten ab Vollständigkeit liegen. Der Zielwert beträgt 70 Prozent.
- Die bauaufsichtlichen Entscheidungen sollen eine hohe Rechtsbeständigkeit haben. Bemessungsgrundlage ist dafür die Zahl der aus Sicht der Bauaufsicht erfolgreichen Klageverfahren. Der Zielwert beträgt 80 Prozent.
- Es sollen 3.000 Wohneinheiten pro Jahr genehmigt werden.

Um das Erreichen der Ziele messen zu können, werden die Kennzahlen

- Anteil der Anträge mit einer Bearbeitungsdauer unter drei Monaten ab Vollständigkeit
- Anteil der aus Sicht der Bauaufsicht erfolgreichen Klageverfahren

gebildet.

Diese Ziele findet sich im Produkthaushalt der Stadt wieder. Nach eigener Aussage wurden sie in den letzten Jahren immer erreicht.

Zudem erfasst die Stadt auch folgende Leistungsdaten und Kennzahlen:

- den Aufwandsdeckungsgrad in Prozent,
- den Verwaltungs- bzw. Betriebsaufwand je Einwohner in Euro,
- die erfolgreichen Klageverfahren in Prozent,
- den Anteil der Genehmigungsverfahren, die unter drei Monaten Bearbeitungszeit ab Vollständigkeit liegen in Prozent,
- die Jahresarbeitsminuten pro Fall,
- die Anzahl der eingegangenen Anträge,
- die Anzahl der bearbeiteten Anträge,
- die Anzahl der zurückgewiesenen Anträge und
- die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bzw. die Durchlaufzeit der Bauanträge.

Die Einhaltung der Ziele überwacht Düsseldorf insbesondere jährlich im Haushaltsplan. Dort sind alle Ziele hinterlegt. Daneben erstellt die Bauaufsicht monatlich einen internen Bericht.

Mit Hilfe der vorgenannten Kennzahlen steuert die Stadt Düsseldorf in der Bauaufsicht. Zeigen sich ungünstigere Kennzahlen, werden die Gründe analysiert und daraus Handlungsempfehlungen entwickelt.

→ **Feststellung**

Bei den Bearbeitungszeiten für die vereinfachten und die normalen Baugenehmigungsverfahren ist die Einhaltung des Zielwertes bisher nicht gelungen. Die Quote von 70 Prozent von Baugenehmigungsverfahren, die innerhalb von drei Monaten entschieden werden, wurde 2017 und 2018 nicht erreicht.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und zahlreiche Vorabinformationen auf ihrer Homepage zur Verfügung.

Im Bereich Bauberatung gibt eine Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen.

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

Die **Stadt Düsseldorf** setzte im Vergleichsjahr 2018 in der Bauberatung 4,15 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (2017: 4,02 Vollzeit-Stellen) und 1,63 Vollzeit-Stellen (2017: 1,50 Vollzeit-Stellen) für den Overhead ein.

Die Bauberatung ist organisatorisch der Technischen Abteilung Allgemeine Genehmigungsverfahren zugeordnet. Die Beratung ist Stellenbestandteil der technischen Mitarbeitenden.

Die allgemeinen Beratungszeiten finden seit 2018 am Dienstag zwischen 9:00 und 13:00 Uhr statt. Zusätzlich gibt es Beratung nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte. Der Antragsteller soll im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht. Bringt er Unterlagen mit, werden diese auf Vollständigkeit durchgesehen. Dafür gibt es in Düsseldorf zusätzliche Termine. Die Antragstellenden wenden sich direkt an den für ihre Adresse zuständigen Mitarbeitenden. Ist dieser abwesend, gibt es eine Vertretungsregelung. Bauanträge werden von Montag bis Donnerstag zwischen 6:00 und 15:00 Uhr und freitags von 6:00 bis 12:00 Uhr in der zentralen Poststelle entgegengenommen.

Eine Bauakte wird beim allgemeinen 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. Auch wird ihm der Hinweis auf die förmliche Bauvoranfrage gegeben, wenn er die Genehmigungsfähigkeit seines Bauvorhabens prüfen lassen will.

Zu den Fällen in der Bauberatung gehören neben förmlichen Bauvoranfragen auch Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller bietet die Stadt Düsseldorf auf ihrer Internetseite. Die Antrags-Formulare erhält man auf der Homepage der Architektenkammer. Sie sind hierhin verlinkt. Sie können ausgedruckt und zum Bauaufsichtsamt geschickt werden.

Neben allgemeinen Erläuterungen zu den Genehmigungsverfahren kann der Antragstellende seine Antragsbearbeitung online verfolgen. Neben dem Bearbeitungsstand kann er auch den Schriftverkehr einsehen. Er erhält dafür ein Passwort. Nicht jede Kommune hat auf der Homepage Vollständigkeitsprüflisten für die verschiedenen Genehmigungsverfahren hinterlegt. In

Düsseldorf gibt es sie. Der Antragstellende kann damit seinen Antrag vor der Einreichung prüfen. Auch gibt es eine Anleitung, in welcher Reihenfolge die Antragsunterlagen geheftet eingereicht werden sollen.

→ 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 Düsseldorf hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind dokumentiert. Die Anzahl der durchgeführten Bauüberwachungen kann nicht angegeben werden.

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.

Bei der **Stadt Düsseldorf** wird die Bauüberwachung je nach Komplexität der Aufgabe von den Sachbearbeitenden oder von Baukontrolleuren durchgeführt. Es gibt einen Entscheidungskatalog für diese Baukontrollen, der definiert, wer jeweils eingesetzt wird. In Düsseldorf wird bedarfsorientiert gearbeitet. Ob eine Bauüberwachung durchgeführt wird, richtet sich nach der Art des Gebäudes. So werden Bauvorhaben nach den vereinfachten Genehmigungsverfahren (§ 68 Abs. 1) in der Regel nicht kontrolliert, wenn es sich z.B. um kleinere Gebäude, Garagen oder Gewächshäuser handelt. Bei Wohngebäuden mittlerer Höhe mit mehr als zwei Wohnungen erfolgt eine Bauzustandsbesichtigung nach abschließender Fertigstellung. Liegt bei diesen Gebäuden auch ein Auftrag zur Prüfung des Brandschutzes vor, wird eine Bauüberwachung, eine Bauzustandsbesichtigung nach der Rohbaufertigstellung und eine nach abschließender Fertigstellung durchgeführt. Auch außerhalb des rechtlich festgelegten Rahmens können Bauüberwachungen erforderlich werden. Es handelt sich dabei um Fälle, bei denen die Bauaufsicht Kenntnisse

- über baurechtliche Verstöße während der Bauausführung erhält oder
- bei Nebenbestimmungen als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen bei größeren Abweichungen vom Planungsrecht.

In diesen Fällen muss die Baukontrolle schriftlich begründet werden.

Die Anzahl der Bauüberwachungen konnte für den Vergleichszeitraum nicht angegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der Bauüberwachungen sollte erfasst werden.

Bauzustandsbesichtigungen

→ **Feststellung**

Wann Bauzustandsbesichtigungen erfolgen, ist in Düsseldorf schriftlich geregelt. Die Anzahl der Rohbauabnahmen ist nicht bekannt.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Zu den Bauzustandsbesichtigungen zählen Rohbau- und Fertigstellungsabnahmen. Bei der **Stadt Düsseldorf** konnte die Anzahl der Rohbauabnahmen nicht ermittelt werden. Gesetzlich vorgeschriebene Fertigstellungsabnahmen wurden in 2017 990mal (bei 3.242 Genehmigungen) und in 2018 867mal (bei 2.788 Genehmigungen) durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der Rohbauabnahmen sollte künftig erfasst werden.

Sobald die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen vollständig vorliegt, kann der interkommunale Vergleich eine Einordnung bieten:

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Düsseldorf	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	15,08	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Ob eine Bauzustandsbesichtigung erfolgt, regelt wie bei den Bauüberwachungen ein Entscheidungskatalog. Auf Abnahmen wird verzichtet, wenn es sich um vereinfachte Genehmigungsverfahren handelt. Ausnahme sind Wohngebäude mittlerer Höhe. Hier erfolgt eine Abnahme nach Fertigstellung. Sowohl eine Rohbau- als auch eine Schlussabnahme erfolgt bei Wohngebäuden

mittlerer Höhe mit Prüfungsauftrag für den Brandschutz, kleinen Sonderbauten nach § 68 Abs. 1 Satz 3 BauO NRW und Sonderbauten. Dazu kommen die bereits bei der Bauüberwachung genannten Fälle von baurechtlichen Verstößen oder bei Nebenbestimmungen als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen bei größeren Abweichungen vom Planungsrecht. Auch hier muss die Baukontrolle schriftlich begründet werden.

Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeitenden der Stadt Düsseldorf in den Bauakten.

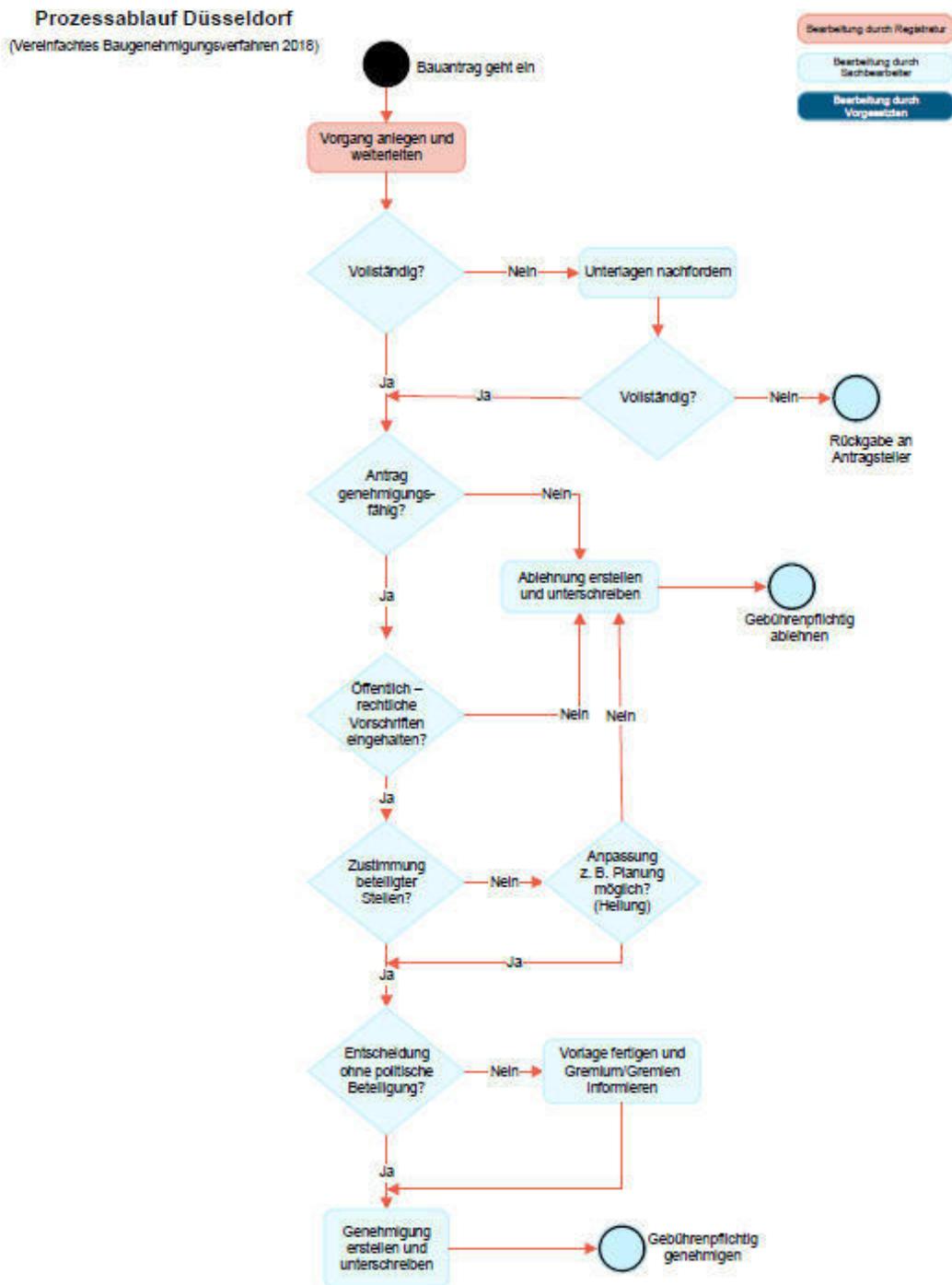
→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
		E1.1	Düsseldorf sollte künftig die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen vollständig erfassen.
		E1.2	Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend optimiert werden. Auch die Frist, bis wann die Fachämter Stellungnahmen abgeben, kann verkürzt werden.
		E1.3	Die Stadt Düsseldorf muss die gesetzlich normierte Regelung des § 71 Abs. 2 Satz 2+3 BauO NRW 2018 berücksichtigen.
F2	In Düsseldorf ist die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht immer gegeben.	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte die gesetzlich normierte Regelung des § 68 Abs. 8 und § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 einhalten.
F3	Die Stadt Düsseldorf weist 2018 überdurchschnittlich viele Anträge zurück. Dieses gilt gleichermaßen für die zurückgenommenen Bauanträge. .	E3.1	Die Stadt Düsseldorf 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
		E3.2	Die Stadt Düsseldorf sollte die Vorgaben der BauO NRW 2018 konsequent anwenden und nicht fristgerecht vervollständigte Bauanträge als zurückgenommen werten .
F4	Die Stadt Düsseldorf hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel eine Papierakte.	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte Anträge einscannen oder zumindest zusätzlich auch eingescannt annehmen.
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Düsseldorf ist klar strukturiert. Es bestehen eindeutige Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Gebührenberechnungen und Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.	E5	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch Fristsetzung für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden.

	Feststellung		Empfehlung
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen ist in Düsseldorf lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 285 Tagen fast den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Düsseldorf innerhalb von 98 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Düsseldorf längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.		
F7	Die Stadt Düsseldorf erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Das gilt auch für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden.		
F8	Die Stadt Düsseldorf nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt werden.
F9.1	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Düsseldorf als Steuerungsgrundlage.		
F9.2	Bei den Bearbeitungszeiten für die vereinfachten und die normalen Baugenehmigungsverfahren ist die Einhaltung des Zielwertes bisher nicht gelungen. Die Quote von 70 Prozent von Baugenehmigungsverfahren, die innerhalb von drei Monaten entschieden werden, wurde 2017 und 2018 nicht erreicht.		
F10	Die Stadt Düsseldorf stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und zahlreiche Vorabinformationen auf ihrer Homepage zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Düsseldorf hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind dokumentiert.		
F12	Wann Bauzustandsbesichtigungen erfolgen, ist in Düsseldorf schriftlich geregelt. Die Anzahl der Rohbauabnahmen ist nicht bekannt.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018



→ 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