

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Mönchengladbach
im Jahr 2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Mönchengladbach im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Mönchengladbach	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfungsbericht	11
→ Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
gpa-Kennzahlenset	14
→ Prüfungsablauf	15
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	17

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation** ist für die Stadt Mönchengladbach weiterhin hoch, denn sie unterliegt als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen den Restriktionen eines von der Aufsichtsbehörde genehmigten Haushaltssanierungsplans. Die Überschuldung ist allerdings nicht eingetreten. Im Gegenteil, die Eigenkapitalsituation der Stadt Mönchengladbach ist trotz Eigenkapitalverzehr besser als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

In den Jahren 2017 und 2018 konnte Mönchengladbach erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse in Höhe von 48,5 Mio. Euro bzw. 36,3 Mio. Euro erzielen. Hierin enthalten ist jedoch die Konsolidierungshilfe des Landes in Höhe von jährlich 41 Mio. Euro, sodass die Stadt Mönchengladbach im Jahr 2018 ohne Finanzhilfe des Landes nicht in der Lage gewesen wäre, ein positives Jahresergebnis auszuweisen. Hinzu kommt die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die sich auf den Haushalt der Stadt Mönchengladbach durch gestiegene Steuererträge und Schlüsselzuweisungen ausgewirkt hat.

Auch für die Jahre 2019 bis 2022 plant Mönchengladbach positive Jahresabschlüsse. Diese Planung wird getragen von der Erwartung einer weiter günstigen Entwicklung des Steueraufkommens. Dieses und weitere wesentliche Ertrags- und Aufwandsarten sind nachvollziehbar geplant, unterliegen aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Es zeigt sich, dass Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite, z.B. bei den Personalaufwendungen und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B in den Jahren 2013 und 2016 konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren.

Die gpaNRW sieht jedoch Handlungsbedarf, die positiven Jahresergebnisse zu verstetigen, um das verzehrte Eigenkapital wiederaufzubauen. Die Stadt Mönchengladbach benötigt außerdem Überschüsse, um den hohen Bestand an Liquiditätskrediten wie geplant weiter zu reduzieren

und Investitionen finanzieren zu können. Gerade bei den Straßen und Gebäuden deuten hohe Anlagenabnutzungsgrade auf Reinvestitionsbedarfe hin. Hier besteht ein Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen. Ziel der Stadt ist es, eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden und den Schuldenabbau fortzusetzen.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Informationen zur **Steuerung der Haushaltswirtschaft** liegen der Stadt Mönchengladbach vor. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik notwendige Informationen. So können sie reagieren, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Zudem hat Mönchengladbach im Jahr 2012 ein Projekt zur Steuerung des Haushaltssanierungsplans (HSP) initiiert, welches eine regelmäßige Information der Politik und eine enge Verzahnung mit den Stakeholdern (Politik, Verwaltungsvorstand, Personalrat, etc.) gewährleistet.

Die **Haushaltspläne** werden der Aufsichtsbehörde nicht fristgerecht angezeigt; auch die **Jahresabschlüsse** erstellt die Stadt Mönchengladbach nicht fristgerecht.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW bei der Erhebung von Gebühren kaum Handlungsmöglichkeiten. Im Abfall- und Abwasserbereich sollte sie in den Gebührenkalkulationen kalkulatorische Abschreibungen einbeziehen, die auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden. Die Friedhofsgebührenkalkulation wird derzeit neu ausgerichtet, um die bisher geringe Deckung der gebührenrelevanten Gesamtkosten der städtischen Friedhöfe zu erhöhen. Die Realsteuerhebesätze sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen bereits überdurchschnittlich.

Die **Zahlungsabwicklung** i. e. S. der Stadt Mönchengladbach erledigt ihre Aufgaben mit vergleichsweise hohem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Der Aufwand je Einzahlung ist höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Das liegt auch daran, weil in Mönchengladbach je Vollzeit-Stelle vergleichsweise wenig Einzahlungen bearbeitet werden. Um den Zeitaufwand für die Bearbeitung der Einzahlungen zu reduzieren, sollte der Anteil der SEPA-Lastschriften erhöht werden. Auch haben die Beschäftigten in der Mönchengladbacher Zahlungsabwicklung vergleichsweise viele ungeklärte Zahlungseingänge mit hohem Arbeitsaufwand zu bearbeiten. Die Stadt sollte Maßnahmen initiieren, damit die Fachbereiche Forderungen unverzüglich erfassen. Auffällig ist eine geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen. Es gibt nach Aussage der Stadt viele überschuldete Privathaushalte, sodass Forderungen nicht fristgerecht beglichen werden. In der Konsequenz werden die Forderungen in die Vollstreckung überleitet. Die **Vollstreckung** der Stadt Mönchengladbach erledigt ihre Aufgaben 2018 mit geringem personellen Einsatz, was zum zweitniedrigsten Aufwand je abgewickelter Vollstreckungsforderung führt. Trotzdem ist der Kostendeckungsgrad vergleichsweise gering, weil nur wenig Nebenforderungen erzielt werden. Hierzu empfiehlt die gpaNRW, Zahlungseingänge zunächst zu Nebenforderungen zu verbuchen und erst dann zur noch offenen Hauptforderung. Die Erfolgsquote ist auch in der Vollstreckung vergleichsweise gering. Ein hoher Anteil Forderungen wird als uneinbringlich ausgebucht.

Im Handlungsfeld **Hilfe zur Erziehung** hat die gpaNRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung lediglich eine Kennzahlenerhebung und deren interkommunale Einordnung durchgeführt. Grund

für dieses abweichende Vorgehen ist, dass in diesem Themenfeld aktuell eine Stärkungspaktberatung erfolgt. Die erhobenen Daten werden der Task Force Stärkungspakt der gpaNRW übergeben und im Rahmen des Beratungsauftrags tiefergehend analysiert. Auf die Erstellung eines Prüfungsberichts wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Mönchengladbach verzichtet.

Der Haushalt der Stadt Mönchengladbach ist durch die Transferaufwendungen im **sozialen Bereich** stark belastet. Sie sind in den letzten Jahren massiv angestiegen. Die Transferaufwendungen für die **Hilfe zur Pflege** sowie das Pflegewohngeld, das die Stadt Mönchengladbach 2018 leisten muss, betragen rund 24 Mio. Euro. Dabei erhalten in Mönchengladbach weniger Menschen, bezogen auf die Altersklasse der über 65-Jährigen, Hilfe zur Pflege. Die pflegebedürftigen Menschen, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, sind in Mönchengladbach überwiegend in Einrichtungen untergebracht. Das belastet die Transferaufwendungen. Im Ergebnis muss die Stadt je Leistungsbezieher mehr Transferaufwendungen aufbringen, als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Auch je Einwohner über 65 Jahre leistet Mönchengladbach vergleichsweise hohe Transferaufwendungen, obwohl dort derzeit weniger Menschen über 65 Jahre Hilfe zur Pflege erhalten. Da aktuell jedoch vergleichsweise viele Menschen in Mönchengladbach auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege künftig weiter steigt. Daher muss der Grundsatz „ambulant vor stationär“ bei der Hilfestellung im Focus der Entscheider stehen. Dem Pflegestützpunkt, der die Pflege- und Wohnberatung in Mönchengladbach durchführt, kommt dabei eine große Bedeutung zu. Es besteht Handlungsbedarf, die Beratungs- und Steuerungsleistungen auszubauen, damit mehr Menschen zuhause versorgt werden können und dann die ambulante Quote steigt. Pflegebedürftige, ihre Angehörigen und Betreuer müssen frühzeitig und regelmäßig aufsuchend beraten werden. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern sollte intensiviert werden, um einen ungesteuerten Übergang der Pflegebedürftigen vom Krankenhaus in eine Pflegeeinrichtung zu vermeiden.

Obwohl die Transferaufwendungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** und für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher vergleichsweise gering sind, leistet die Stadt Mönchengladbach je Einwohner höhere Transferaufwendungen als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote der Stadt. Viele Menschen sind auf soziale Leistungen angewiesen. Aufgrund der Anhebung der Richtwerte für die Mietobergrenzen ab Oktober 2019 ist davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen zukünftig weiter steigen werden.

Neben hohen und steigenden Sozillasten steht die Stadt Mönchengladbach vor der Herausforderung eines hohen **Reinvestitionsbedarfes** in ihre Anlagegüter. Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad der Mönchengladbacher Straßen beträgt bereits 63 Prozent. Zwar ist die zunehmende Überalterung auch der eher kürzeren bilanziellen Nutzungsdauer von 45 Jahren geschuldet, allerdings zeigen auch die regelmäßigen Zustandserfassungen eine tatsächliche Verschlechterung der **Verkehrsflächen** auf. Waren im Jahr 2014 noch 23 Prozent der Straßen als sehr schlecht eingestuft, sind es 2017 bereits 40 Prozent. Wesentliche Teile des Straßennetzes weisen damit Zustände auf, die hohe Aufwendungen für die Unterhaltung erfordern. Diese sind 2017 mit 0,89 Euro je m² Verkehrsfläche zwar vergleichsweise hoch, liegen aber immer noch deutlich unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen von 1,30 Euro je qm und Jahr. Auch werden in den kommenden Jahren mit voraussichtlich rund 0,60 Euro je m² Verkehrsfläche wieder deutlich weniger Mittel für die Unterhaltung zur Verfügung stehen. Die Investitionen in das Mönchengladbacher Straßenvermögen entsprechend einer Investitionsquote von jährlich unter 20 Prozent reichen nicht aus, um den Werte-

verzehr zu verhindern. Bei begrenzten Haushaltsmitteln sollte die Reinvestitionstätigkeit in eine Erhaltungsstrategie eingebettet sein.

Zur Refinanzierung von Investitionen in das Verkehrsinfrastrukturvermögen hat die Stadt Mönchengladbach mit ihrer Satzung über die Erhebung von **Beiträgen** nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen den rechtlichen Rahmen geschaffen und beachtet damit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

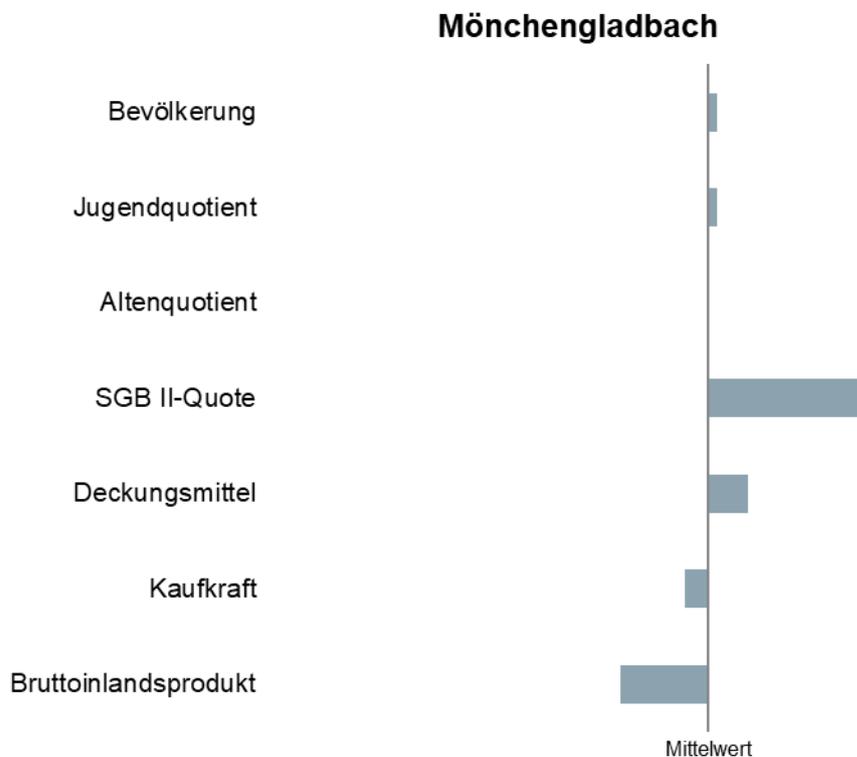
In Mönchengladbach gibt es insgesamt 13 kommunale **Friedhöfe** mit einer Fläche von rund 1,3 Mio. m². Ein Strukturwandel im Bestattungswesen in den vergangenen Jahren ist auch bei der Stadt Mönchengladbach deutlich zu erkennen. Aufgrund rückläufiger Bestattungszahlen und zunehmender Überkapazitäten hat die für die Friedhofsunterhaltung zuständige Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags) im Jahr 2016 ein Rahmenkonzept entwickelt. Neue Bestattungsangebote wurden geschaffen und decken bewusst die Nachfrage nach pflegearmen und wenig flächenintensiven Grabarten ab. Das führt jedoch zu einem weiter zurückgehenden Flächenbedarf. In Mönchengladbach verschärft eine geringe Inanspruchnahme der kommunalen Friedhöfe die Überkapazitäten an Friedhofsfläche. Dort fanden je 1.000 qm Friedhofsfläche pro Jahr nur 1,09 kommunale Beisetzungen statt. Das ist weniger als in Dreiviertel der kreisfreien Städte. Notwendig wäre eine Friedhofsentwicklungsplanung, die die künftigen Flächenbedarfe sowohl gesamtstädtisch als auch bezogen auf die einzelnen Friedhöfe transparent macht. Nicht mehr benötigte Flächen sollten konsequent pflegearm gestaltet werden. Zu diesem Zweck sollte die mags ein Pflegekonzept mit abgestuften Standards erstellen, um die aktuell überdurchschnittlichen Kosten der Grün- und Wegeunterhaltung zu reduzieren.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Mönchengladbach verfügte 2017 und 2018 nicht über eine geeignete Software. Sie konnte daher nur einen Teil der zu ermittelnden Grunddaten zur Verfügung stellen. Der Stadt fehlen wichtige Steuerungsinformationen. So kann sie beispielsweise die Laufzeiten der Baugenehmigungen nicht auswerten. Auch ist der Anteil an zurückgenommenen und zurückgewiesenen Bauanträgen nicht bekannt. Da trotz intensiver Bauberatung nach Aussage der Verantwortlichen der Stadt Mönchengladbach häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Bauanträge eingehen, sind solche Informationen steuerungsrelevant. Mit der neuen Software sollen künftig Auswertungen möglich sein. Auch ein Kennzahlensystem wird aufgebaut. Hierzu empfiehlt die gpaNRW, die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen. Die Bauaufsicht der Stadt Mönchengladbach ist personell vergleichsweise gut aufgestellt. So entfallen auf eine Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung Baugenehmigung weniger Fälle als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Hier wirkt sich sicher auch die fehlende Fach-Software aus, was die Abläufe in der Bearbeitung erschwert hat. Wie hoch die Fallbelastung bei den förmlichen Voranfragen und Vorbescheiden ist kann dagegen nicht ermittelt werden, weil deren Anzahl nicht bekannt ist. Die Stadt Mönchengladbach sollte die Entwicklung der Fallzahlen und die Personalausstattung im Blick halten.

→ Ausgangslage der Stadt Mönchengladbach

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Mönchengladbach. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Mönchengladbach mit rund 262.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von 170,5 qkm eine durchschnittlich große kreisfreie Stadt in NRW. Zuletzt sind die Einwohnerzahlen in Mönchengladbach gestiegen, auch aufgrund der Flüchtlingsentwicklung. IT.NRW prognostiziert weiter leicht steigende Einwohnerzahlen bis 2040 zu einem Höchstwert von rund 265.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dann gehen laut IT.NRW die Einwohnerzahlen der Stadt Mönchengladbach wieder leicht zurück. Die Stadt selbst geht von weiter steigenden Einwohnerzahlen aus.

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

Ende 2017 war der Altenquotient ² der Stadt Mönchengladbach durchschnittlich, bei einem noch leicht überdurchschnittlichen Jugendquotienten ³. Die Altersstruktur wird sich in Mönchengladbach jedoch deutlich verschieben. Nach der Prognose von IT.NRW werden 2040 fast 17.000 mehr Menschen über 65 Jahre in Mönchengladbach leben als noch Ende 2017.

Auffällig ist die hohe SGB II-Quote in Mönchengladbach. Nur vier kreisfreie Städte hatten eine noch höhere Quote. Auch der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug ist in Mönchengladbach mit rund 19,7 Prozent sehr hoch. Dies, eine hohe Kinderarmut sowie Altersarmut wirken sich auf das Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung und auch der Hilfen zur Pflege belastend aus. Aufgrund einer zusätzlich hohen Arbeitslosenquote haben die Mönchengladbacher eine unterdurchschnittlich hohe Kaufkraft. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft ist somit als geringer als in anderen kreisfreien Städten.

Das Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) gibt einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune. Auch hier weist Mönchengladbach einen unterdurchschnittlichen Wert auf. Entscheidend für die Leistungsfähigkeit einer Stadt ist unter anderem die Höhe der Deckungsmittel⁴. Mönchengladbach verfügt gegenüber dem Mittelwert der kreisfreien Städte über höhere Erträge aus Deckungsmitteln, um die laufenden Aufwendungen zu decken. Auf die Haushaltssituation geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stadt Mönchengladbach bei den hier betrachteten Strukturmerkmalen im Vergleich der 23 kreisfreien Städte mehr belastende Rahmenbedingungen aufweist. In den einzelnen Prüfgebieten analysiert und vergleicht die gpaNRW weitere Strukturmerkmale und deren Auswirkungen auf die jeweiligen Handlungsfelder.

² Altenquotient: Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁴ Deckungsmittel: arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und Schlüsselzuweisungen

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die einzelnen Fachbereiche der Stadt Mönchengladbach haben sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur Überörtlichen Prüfung umfassend auseinandergesetzt.

Die Stadt Mönchengladbach hat es jedoch versäumt, dem Rechnungsprüfungsausschuss den Bericht zur Überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach 2014 vorzulegen. Das wird sie gemeinsam mit der Stellungnahme zu allen Feststellungen und Empfehlungen dieses Prüfungsberichts nachholen.

Übergreifend ist festzustellen, dass viele Feststellungen im Bericht von der Stadt als zutreffend bewertet worden sind, aus diesen jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten waren.

Daneben wurden zahlreiche Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen und inzwischen teilweise oder auch vollständig umgesetzt. Zahlreiche Maßnahmen sind als Maßnahme in den Haushaltssanierungsplan aufgenommen worden. Die Umsetzung verschiedener Maßnahmen erfolgt mit Unterstützung der gpaNRW im Rahmen der Stärkungspaktberatung. Zu nennen sind hier z.B. die Organisationberatung durch die Fa. Dialogicon GmbH i.v.m. der gpaNRW im Bereich Hilfe zur Erziehung oder die Umsetzungsberatung der Firma con_sens in den Fachbereichen 50 und 58 u.a. zum Bereich Hilfe zur Pflege.

Im Fachbereich Bürgerservice konnten Stellen eingespart werden. Aktuell baut der Fachbereich ein Controlling auf, mit dem u.a. auch der Personalaufwand erfasst wird. Kennzahlen liegen bereits vor. Mit Unterstützung der gpaNRW werden in 2019 im Rahmen der Stärkungspaktberatung diese Kennzahlen in ein aussagekräftiges Fachbereichscontrolling überführt. Darüber hinaus hat der Fachbereich auf Empfehlung der gpaNRW konsequent Maßnahmen zur Verbesserung der Geschäftsprozesse durchgeführt. So ist die elektronische Aktenführung im Bereich der Meldestellen nahezu vollständig umgesetzt. Weitere Maßnahmen sind z.B. der Einsatz eines Kassenautomaten in der Meldestelle Vitus-Center (für Rathaus Rheydt in der Prüfung) sowie die Einrichtung einer Online-Terminvergabe als Erweiterung einer bestehenden Aufrufanlage (Wartemarkenautomat) zur Publikumssteuerung in den Meldestellen Rathaus Rheydt und Vitus-Center. Auch der Einsatz digitaler Möglichkeiten wird im Fachbereich Bürgerservice konsequent geprüft und umgesetzt. Das Standesamt wurde zwischenzeitlich im VitusCenter zentralisiert.

Die Empfehlung, im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie die Stelle eines Jugendhilfeplaners zu besetzen, wurde 2016 umgesetzt. Seit 2018 ist im Fachbereich außerdem ein Controller tätig. Die Empfehlungen der gpaNRW, Kennzahlen zu bilden und regelmäßig Berichte zu erstellen, können nun umgesetzt werden.

Die einzelnen Fachämter haben sich im Nachgang zur Prüfung auch mit den Empfehlungen der gpaNRW zu den Themen Verkehrsflächen, und Grünflächen auseinandergesetzt. Verschiedene Maßnahmen sind initiiert worden. Zum Teil konnten diese erfolgreich abgeschlossen werden, zum Teil befinden sie sich noch in der Umsetzungs-/Realisierungsphase.

So erfolgt seit 2014 eine systematische und kontinuierliche Zustandserfassung der Verkehrsflächen. Alle drei Jahre wird der Straßenzustand optisch erfasst und dokumentiert. Seit 2017 werden neben der Zustandserfassung auch begleitende Maßnahmen zur grundsätzlichen Tragfähigkeit und der Restnutzungsdauer durchgeführt. Insofern besteht derzeit eine valide Datenba-

sis, die kontinuierlich aktualisiert wird. Der nächste Überprüfungszeitpunkt ist im Jahr 2020. Auch wurden sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Investitionsaufwendungen erhöht. In Zusammenarbeit mit der mags wird derzeit eine gemeinsame Strategie von Eingreifzeitpunkten für Investitionsarbeiten und Unterhaltungsarbeiten entwickelt mit dem Ziel, die Finanzmittel optimal einzusetzen und gleichzeitig den Werteverzehr bei den Anlagegütern zu reduzieren.

Seit 2016 wurden auf Empfehlung der gpaNRW die Fremdvergaben für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen sowie des Straßenbegleitgrün erhöht. Ein Verzeichnis von eigenen Leistungskennzahlen ist im Aufbau. Außerdem wird das Kataster für Straßenbegleitgrün, wie seitens der gpaNRW empfohlen, vervollständigt.

→ 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 Mönchengladbach stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

⁵ KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Mönchengladbach haben wir im Zeitraum von Juli 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Mönchengladbach 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.

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	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	David Limburg
Zahlungsabwicklung	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung (nur Kennzahlen)	Stefan Görden
Hilfe zur Pflege	Lars Witt-Peters / Birgit Cramer-Görtz
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Frank Breidenbach
Friedhofswesen	Frank Breidenbach
Bauaufsicht	Thomas Malek

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.

Am 14. Januar 2020 hat die gpaNRW den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes sowie dem Vorstand der mags AÖR die wesentlichen Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach präsentiert.

Herne, den 19. März 2020

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Mönchengladbach ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen, in Form der Genehmigung eines Haushaltssanierungsplans, in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ausgeglichene Haushalte dar. Ab 2021 plant Mönchengladbach ausgeglichene Haushalte ohne Konsolidierungshilfen.
Ist-Ergebnisse	
F2	2017 und 2018 kann die Stadt Mönchengladbach erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt eine Konsolidierungshilfe des Landes in Höhe von jeweils rund 41 Mio. Euro erhalten hat. Zudem profitieren ihre Jahresergebnisse 2017 und 2018 von der aktuellen Hochkonjunkturphase. Diese Jahresergebnisse sind insofern besser, als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Mönchengladbach. Die gpaNRW erkennt für Mönchengladbach zum Stand Jahresabschluss 2018 immer noch eine strukturell defizitäre Haushaltssituation.
F3	Ohne Finanzhilfe des Landes bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Mönchengladbach plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse.
F5	Die Haushaltsplanung der Stadt Mönchengladbach basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. In der Regel kann sie in den Jahresabschlüssen gegenüber der Planung bessere Ergebnisse ausweisen. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F6	Die Stadt Mönchengladbach weist mit 684 Mio. Euro im Jahr 2018 einen hohen positiven Eigenkapitalbestand aus. Die Eigenkapitalquoten sind 2018 im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch hat die Stadt in acht Jahren rund 125 Mio. Euro ihres Eigenkapitals verbraucht. Der Eigenkapitalverzehr bis 2016 ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Positiv ist die Entwicklung der Jahre 2017 und 2018. Durch die positiven Jahresergebnisse stieg das Eigenkapital um rund 85 Mio. Euro an.

Feststellung	
Schulden und Vermögen	
F7	Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Mönchengladbach sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und begrenzen den Handlungsspielraum. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Dennoch ist eine positive Entwicklung durch den Abbau von Liquiditätskrediten festzustellen. Insbesondere durch die Finanzmittelüberschüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Mönchengladbach Liquiditätskredite reduzieren. Zukünftig plant sie weitere Finanzmittelüberschüsse zur Reduzierung der Liquiditätskredite.
F8	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Straßen- und Gebäudevermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Der Wertverzehr, der durch die heutige Generation verursacht wird, sollte auch durch sie erwirtschaftet werden.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Mönchengladbach hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.	E1	
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	E2	
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Mönchengladbach über die höheren Realsteuerhebesätze, durch die Reduzierung von Stellen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Mönchengladbach über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Mönchengladbach sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Mönchengladbach überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit prozentual in eher geringem Umfang in Folgejahre. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie im größeren Maße. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus.		

Feststellung		Empfehlung	
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Mönchengladbach erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie gleicht neben Kostenüberdeckungen auch auftretende Kostenunterdeckungen grundsätzlich aus. Allerdings nutzt sie nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei der Gebührenkalkulation im Abfall- und Abwasserbereich aus. Die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH und die mags AöR ermitteln die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten.	E1	Die Stadt Mönchengladbach bzw. die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH sowie die mags AöR sollten in den Gebührenkalkulationen kalkulatorische Abschreibungen einbeziehen, die auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden.
F2	Die Stadt Mönchengladbach hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme am Stärkungspakt angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten hoch und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich.	E2	
Hilfe zur Pflege			
F1	2018 lebt in Mönchengladbach ein vergleichsweise geringer Anteil von Einwohnern über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung. Das ändert sich in den Prognosen bis 2025 und 2040 deutlich. Der Anteil älterer Menschen ist dann höher als in den anderen kreisfreien Städten. Die Altersverschiebung hin zu den älteren Bevölkerungsgruppen zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach weist insgesamt belastende soziale Strukturen auf. Sie unterscheiden sich in den einzelnen Stadtteilen stark. Der Bericht „Stadtteil- und Quartiersarbeit Mönchengladbach“ bietet wichtige Informationen auch für die Pflegeplanung		
F3	Die Stadt Mönchengladbach hat 2017 sechs und 2018 vier Leistungsbezieher in Einrichtungen noch nicht neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (Leistungsdichte) ist in Mönchengladbach unterdurchschnittlich. Mehr Menschen über 65 Jahre als in anderen kreisfreien Städten finanzieren in Mönchengladbach ihren individuellen Pflegebedarf somit noch aus Leistungen der Pflegeversicherung und aus eigenen Mitteln, obwohl die sozialen Strukturen im Vergleich eher belastend sind.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Von den Personen, die in Mönchengladbach Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden nur rund 17 Prozent ambulant versorgt. Der Stadt Mönchengladbach ist es seit 2014 nicht gelungen, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auszubauen.		
F6	Fast 54 Prozent der Leistungsbezieher in Einrichtungen sind in die Pflegegrade 2 und 3 eingestuft. Bei einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sollten möglichst viele Leistungsempfänger der Pflegegrade 2 und 3 ambulant versorgt werden.	E6	Die Stadt Mönchengladbach sollte den hohen Anteil Pflegebedürftiger mit Pflegegrad 2 und 3 in Einrichtungen zum Anlass nehmen, die Zugangssteuerung zu verbessern und die Prüfung der Heimnotwendigkeit zu optimieren. Auch die Pflegebedürftigen, die derzeit nur Leistungen nach SGB XI erhalten und ambulant versorgt werden, sollten frühzeitig und aufsuchend beraten und unterstützt werden, um eine Versorgung zuhause möglichst lange zu ermöglichen.
F7	Die ambulante Quote der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach gering. In nur drei kreisfreien Städten können noch weniger pflegebedürftige Menschen mit Anspruch auf Hilfe zur Pflege in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte Maßnahmen verstärken, um die geringe ambulante Quote bei der Hilfe zur Pflege zu steigern. Die Stadt Mönchengladbach sieht ebenfalls Handlungsbedarf und verfolgt das Ziel, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken.
F8	Die Transaufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Einwohner über 65 Jahre sind in der Stadt Mönchengladbach überdurchschnittlich, trotz geringer Leistungsdichte.		
F9	Nur zwei der Vergleichskommunen haben höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen sind in Mönchengladbach höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F10	Die Hilfe außerhalb von Einrichtungen verursacht erheblich geringere Gesamtaufwendungen als in Einrichtungen. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Mönchengladbach den Grundsatz 'ambulant vor stationär' im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten konsequent verfolgt.		
F11	Die durchschnittlichen Zuzahlungen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen sind in Mönchengladbach überdurchschnittlich. Sie beeinflussen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen negativ.		
F12	Die Stadt Mönchengladbach hat in der Vergangenheit auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verzichtet. Seit 2018 erfolgt eine Unterhaltsheranziehung im ambulanten Bereich.		

Feststellung		Empfehlung	
F13	Die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen ist in Mönchengladbach organisatorisch zwei Fachbereichen zugeordnet (FB 50 und 58). Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist im FB 50 nicht spezialisiert. Durch eine Zusammenlegung können Synergieeffekte genutzt werden und eine Steuerung der Hilfe zur Pflege aus einem Verantwortungsbereich heraus gewährleistet werden.	E13	Die gpaNRW empfiehlt, die Altenhilfe in der Stadt Mönchengladbach von der Planung und Beratung bis hin zur Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen innerhalb eines Fachbereiches zu organisieren. So kann die Stadt die (Zugangs-) Steuerung aus einer Hand gewährleisten.
F14	Die Stadt Mönchengladbach muss in den kommenden Jahren mit erheblicher Fluktuation im Bereich Hilfe zur Pflege rechnen.	E14.1	Die Stadt sollte Maßnahmen ergreifen, um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Ziel sollte sein, vorhandenes Personal zu binden und Fluktuation zu vermeiden.
		E14.2	Die Fachbereichs-, Abteilungs- und Gruppenleitungen sollten dem Wissensmanagement und der Arbeitsplatzzufriedenheit in ihren Verantwortungsbereichen eine hohe Aufmerksamkeit schenken. Es sind gesamtstädtische Anstrengungen erforderlich, um mittel- bis langfristig qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Themen können z.B. sein: Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Digitalisierung, technische Ausrüstung der Arbeitsplätze, das betriebliche Gesundheitswesen als auch Möglichkeiten zur Heimarbeit.
F15	Die Anzahl der Leistungsbezieher, die in Mönchengladbach von einer Vollzeit-Stelle Hilfe zur Pflege außerhalb (Fachbereich 50) und in Einrichtungen (Fachbereich 58) bearbeitet werden, ist geringer als in anderen kreisfreien Städten.	E15	Die Stadt Mönchengladbach sollte die Stellenausstattung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen prüfen und an die Fallzahlen anpassen. Sie ist abhängig von der gewählten Organisation und Aufgabenzuordnung.
F16	Die Unterhaltssachbearbeitung ist in Mönchengladbach nicht organisatorisch zentralisiert. Derzeit werden sowohl im Fachbereich 50 als auch im Fachbereich 58 Unterhaltsangelegenheiten bearbeitet.	E16	Die gpa-NRW empfiehlt, die derzeit noch in den Fachbereichen 50 und 58 organisierte Unterhaltsheranziehung in einem Fachbereich zu zentralisieren.
F17	Die Stadt Mönchengladbach lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für die Fachbereiche 50 und 58 beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.		
F18	Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.		

Feststellung		Empfehlung	
F19	Im Fachbereich 50 steht eine Pflegekraft für die Bedarfsfeststellung zur Verfügung. Die Einbindung der Pflege- und Wohnberatung des Pflegestützpunktes im Fachbereich 58 erfolgt nicht systematisiert.	E 19.1	Die Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich 50 und Pflege- und Wohnberatung im Fachbereich 58 sollte intensiviert werden. Um eine frühzeitige Beratung der Leistungsberechtigten bzw. ihrer Angehörigen oder Betreuer sicherzustellen, sollten systematische Beratungsangebote und -prozesse etabliert werden.
		E 19.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte im Rahmen der Prüfung der Heimnotwendigkeit bei den Pflegegraden 2 und 3 nach Möglichkeit nicht auf eine Inaugenscheinnahme der Pflegebedürftigen verzichten
		E 19.3	Die Stadt Mönchengladbach sollte konkrete Maßnahmen einleiten, Ziele festlegen und die Verantwortlichkeiten regeln, um das Entlassmanagement aus den Krankenhäusern zu optimieren und die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken. Dafür müssen auch ausreichend Angebote der Kurzzeitpflege zur Verfügung stehen.
F20	Es gibt in Mönchengladbach einen kommunalen Pflegestützpunkt. Dort sind Pflege- und Wohnberatung konzeptionell miteinander verbunden. Es gibt Kooperationen mit Trägern freier Wohlfahrtspflege.		
F21	Die Konferenz „Alter und Pflege“ fördert ein gegenseitiges Verständnis der Akteure untereinander. Sie findet in Mönchengladbach zwei- bis dreimal im Jahr statt.		
F22	Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Mönchengladbach ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen, insbesondere im stationären Bereich, zu wahren.		
F23	Es sind in Mönchengladbach ausreichend stationäre Pflegeplätze vorhanden, um die Nachfrage zu decken.		
F24	Die Stadt Mönchengladbach verfügt über eine Stabstelle Sozialplanung, die einen ersten Bericht über Stadtteil- und Quartiersarbeit erstellt hat. Es gibt eine stadtinterne Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachbereichen (z.B. Pflegeplanung, Bauen, etc.).		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Mönchengladbach bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Mönchengladbach werden engmaschig überwacht.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Mönchengladbach verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung der Bedarfe für die Unterkunft und Heizung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Mönchengladbach vergleichsweise erhöht. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Mönchengladbach in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen sind in Mönchengladbach vergleichsweise gering. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird vorgenommen. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden ermittelt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		
F5	Eine Erläuterung zur Abgrenzung der Leistungsarten nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung wird in den vorhandenen Arbeitshinweisen grundsätzlich gegeben. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Kostenträger werden dabei nicht benannt. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E5	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Mönchengladbach fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Mönchengladbach kann Flächen- und Finanzdaten nur auf hoch aggregierter Ebene ermitteln. Dies schränkt die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Städten in diesem Bericht ein. Zugleich ist auch eine Steuerung im Rahmen eines Erhaltungsmanagements mit der derzeitigen Datenbasis noch nicht möglich.		
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Mönchengladbach auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein Erhaltungsmanagement ist bezogen auf eine Teilfläche im Aufbau. Dies versetzt die Stadt Mönchengladbach künftig in die Lage, die Wirtschaftlichkeit bei der Straßenerhaltung mehr in den Fokus zu nehmen.	E2	Langfristig sollte ein Erhaltungsmanagement für die gesamte Verkehrsfläche aufgebaut werden. Dieses sollte auch Baumaßnahmen Dritter an den kommunalen Verkehrsflächen, sowie auch sämtliche Infrastruktureinrichtungen in die koordinierte Erhaltungsplanung integrieren.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Eine Kostenrechnung besteht in Grundzügen. Aussagen zu Kosten einzelner Anlagenteile oder Erhaltungsmaßnahmen sind nur eingeschränkt möglich, weil die Kosten der unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen nicht differenziert erfasst werden. Für ein Erhaltungsmanagement auf strategischer und operativer Ebene – also eine nicht nur reagierende Straßenerhaltung – sind solche Daten jedoch unerlässlich.	E3	Die Kostenrechnung sollte so weiterentwickelt werden, dass sie auch die Vollkosten für Eigenleistungen erfasst und diese auf sowohl einzelnen Maßnahmen wie auch Straßenabschnitten und Teileinrichtungen zugerechnet werden können.
F4	Die Stadt Mönchengladbach und die mags beabsichtigen, den Substanzerhalt in den Vordergrund des Handelns zu stellen. Dieses Ziel, wie auch andere strategische Ziele, ist allerdings nicht durch Kennzahlen konkretisiert. Ein darauf basierendes Controlling mit Berichtswesen ist daher nicht eingerichtet. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten ein, da Ergebnisse und Entwicklungen nicht transparent werden.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte eine Strategie entwickeln, die die strategischen Leitziele konkretisiert und messbar macht. Der Fokus sollte im Rahmen der hauswirtschaftlichen Möglichkeiten auf dem Substanzerhalt liegen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Mönchengladbach ist systematisch strukturiert. Die eigenen konsumtiven und investiven Maßnahmen werden mit vorgesehenen Aufbrüchen Dritter koordiniert. In der Bauphase wird jeder Aufbruch kontrolliert, während der Gewährleistungsfrist jedoch nur stichprobenhaft. Der Prozess des Aufbruchmanagements sowie die damit zusammenhängenden Daten werden nicht in der Straßendatenbank geführt, sondern in einer separaten Aufbruchdatenbank.	E5.1	Die Stadt Mönchengladbach sollte nach Möglichkeit alle relevanten Informationen zu den Straßenaufbrüchen in einer Datenbank zusammenführen.
		E5.2	Um den Zustand einer Straße nicht nur anhand der sichtbaren Deckschicht beurteilen zu können, sollte die Stadt Mönchengladbach sukzessiv auch Informationen zum Straßenaufbau in die Straßendatenbank übernehmen. Die Straßenaufbrüche bieten hierzu eine Gelegenheit.
F6	Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung werden parallel geführt und nur in Einzelfällen miteinander abgestimmt. Eine Schnittstelle ist nicht definiert, so dass Wertdifferenzen nicht auszuschließen sind. Somit ist davon auszugehen, dass in Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung unterschiedliche Datengrundlagen vorhanden sind. Bei der Haushaltsplanung sowie -ausführung sind funktionierende Datenflüsse vorhanden.	E6	Zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine engere Abstimmung sichergestellt werden. Hierbei sind gegenseitige Leserechte von Vorteil. Die Datenflüsse sollten so geregelt werden, dass die Straßendatenbank das führende System ist. Beispielsweise sollten insbesondere für den Jahresabschluss die Werte beider Systeme abgeglichen und ggf. korrigiert werden.
F7	Die Stadt Mönchengladbach hat deutlich mehr Verkehrsfläche je Einwohner zu unterhalten als die Vergleichskommunen. Hinzu kommt, dass auf die tendenziell höher belasteten Hauptverkehrsstraßen in Mönchengladbach ein vergleichsweise hoher Flächenanteil entfällt. Dies könnte einen erhöhten Unterhaltungsbedarf begründen.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Mönchengladbach einen größeren Anteil der Bilanz ein als in den meisten kreisfreien Städten. Ursache ist ein immer noch sehr hoher Bilanzwert je qm. Der seit der Eröffnungsbilanz festzustellende kontinuierliche Rückgang dieser Quote spiegelt jedoch einen deutlichen Werteverzehr wider.		
F9	Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt eine zunehmende Überalterung. Dies ist auch der eher kürzeren bilanziellen Nutzungsdauer geschuldet, die zu Verringerung des Risikos außerplanmäßiger Abschreibungen beiträgt. Allerdings zeigen die regelmäßigen Zustandserfassungen auch eine tatsächliche Verschlechterung der Verkehrsflächen auf.		
F10	Die mags wendet vergleichsweise viel für die Straßenunterhaltung auf. Allerdings begründet zum einen der insgesamt bereits schlechte Straßenzustand einen erhöhten Unterhaltungsbedarf. Zum anderen entfällt im Vergleichsjahr 2017 ein großer Anteil auf großflächige Instandsetzungsmaßnahmen. Dies trägt zum Substanzerhalt bei. Eine daraus resultierende Verbesserung der Zustände ist allerdings noch nicht erkennbar.		
F11	Die Reinvestitionen sind seit vielen Jahren sehr gering. Dadurch kommt es zu einem erheblichen bilanziellen Werteverzehr. Zugleich hat sich auch der Straßenzustand verschlechtert. Große Teile der Straßenfläche sind bereits in zu schlechtem Zustand, um durch einen Deckenüberzug noch wirtschaftlich instandgesetzt werden zu können. Es besteht daher das Risiko, dass sich der Reinvestitionsbedarf zukünftig deutlich erhöhen wird.	E11	Um einen weiteren Werteverzehr des Straßenvermögens zu verhindern, sollte die Stadt Mönchengladbach ihre Reinvestitionen künftig erhöhen. Um dies im Rahmen des begrenzten haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraums darstellen zu können, sollte die Reinvestitionstätigkeit in eine Erhaltungsstrategie eingebettet sein.
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Bereich Friedhöfe der Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags). Der Bereich nimmt eine koordinierende Funktion ein, indem er sich anderer Servicestellen der mags bedient. Dabei ist ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen gewährleistet.		
F2	Die mags hat durch ein Rahmenkonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Das Konzept greift die aktuellen Herausforderungen auf und verfolgt das Ziel, die Friedhöfe bedarfsgerecht aufzustellen. Damit bildet es den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung des Friedhofsmanagements. Es bedarf aber im Einzelfall noch konkretisierter Ziele, Kennzahlen und weiterer Maßnahmen.	E2	Die mags sollte operative Ziele entwickeln, die auf den strategischen Handlungsrahmen des Rahmenkonzepts abgestimmt sind. Darauf aufbauend sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet werden, um die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen zu versorgen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Das eingesetzte Fachverfahren ermöglicht eine gute Unterstützung des operativen Geschäfts. Für die Erarbeitung strategisch ausgerichteter Entwicklungskonzepte, aber auch für die wirtschaftlichkeitsorientierte Steuerung der Friedhofsunterhaltung fehlt es noch an einer breiteren Datenbasis.	E3.1	Die mags sollte wie vorgesehen die geografischen Daten in ihre Fachsoftware einbinden, um das Belegungs- und Flächenmanagement zu verbessern.
		E3.2	Um das Flächenmanagement verbessern zu können, sollte die Datenbasis erweitert werden. Es sollten auch weitere Daten zu den Grün- und Wegeflächen aufgenommen werden, um die Grün- und Wegeunterhaltung an wirtschaftlichkeitsorientierten Zielen ausrichten zu können.
F4	Die mags betreibt bereits verschiedene Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit. Die Präsenz in den Printmedien könnte noch weiter ausgebaut werden.		
F5	Zurückgehende Bestattungszahlen haben zu einem geringen Kostendeckungsgrad 2017 geführt. Hierauf hat die mags im Folgejahr durch eine strukturell neu aufgestellte Kalkulation reagiert, bei der neue Grabarten eingeführt wurden. Eine Beurteilung gebührenrechtlicher Aspekte war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht möglich, da der Umstellungsprozess noch nicht abgeschlossen war.	E5	Wenn die Neuausrichtung der Gebührenkalkulation abgeschlossen ist, sollte die mags in künftigen Kalkulationsperioden wie geplant selber die Gebührenbedarfsberechnung und Nachkalkulation durchführen.
F6	Die Kostenverteilung führt zu tendenziell höheren Gebühren für großflächigere Gräber wie die Erdgräber. Dies fördert die Nachfrage nach flächenmäßig kleineren Urnengräbern. Aus der 2018 strukturell veränderten Gebührenkalkulation ergeben sich Angebote, die alle Preissegmente abdecken.		
F7	Die Nutzungen der Trauerhallen sind in den letzten Jahren stabil geblieben, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als vor rund 20 Jahren. Die mags erreicht eine weitgehende Kostendeckung. Günstig wirkt sich aus, dass sie bewusst nicht die Standards der Bestattungsunternehmen anstrebt und dadurch die Gebührenhöhe begrenzt.		
F8	Durch die Einführung attraktiver neuer Grabformen im Jahr 2018 ist es der mags gelungen, die Nachfrage nach Beisetzungen auf städtischen Friedhöfen nach Jahren des Rückgangs wieder zu steigern. Es handelt sich dabei jedoch um Grabarten mit geringem Flächenbedarf, so dass die Verringerung der Friedhofsfläche weiterhin eine Herausforderung darstellt.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Eine differenzierte Betrachtung der aktuellen Auslastungssituation ist mit der bestehenden Datenbasis nicht möglich. Erkennbar ist jedoch, dass lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. „Flickenteppiche“ in den Grabfeldern erschweren die Umsetzung der im Rahmenkonzept aufgeführten Maßnahmen.	E9	Das Rahmenkonzept sollte weiterentwickelt und ggf. noch notwendige politische Beschlüsse gefasst werden. Insbesondere sollte langfristig eine stärkere Konzentration der Belegung auf die Kernbereiche der Friedhöfe angestrebt werden. Nur noch gering belegte Grabfelder insbesondere in den Randbereichen sollten konsequent freigezogen werden.
F10	Der Flächenbedarf wird sich aller Voraussicht nach trotz der zuletzt gestiegenen Nachfrage weiter verringern. Eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung, die diese Entwicklung aufgreift, ist noch nicht vorhanden.	E10	Die Mags sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen, die die künftigen Flächenbedarfe sowohl gesamtstädtisch als auch bezogen auf die einzelnen Friedhöfe transparent macht. Auf dieser Basis sollten die im Rahmenkonzept aufgeführten langfristigen Maßnahmen konkretisiert, beschlossen und umgesetzt werden.
F11	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche liegen im oberen Bereich der Vergleichsstädte. Eine Optimierung der Friedhofsstrukturen mit dem Ziel einer Kostensenkung liegt noch nicht im Fokus der der Steuerung. So fehlen noch Ziele, darauf abgestimmte Pflegestandards sowie geeignete Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	E 11.1	Um die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen wirtschaftlichkeitsorientiert steuern zu können, sollte das Rahmenkonzept um Ziele und Maßnahmen zu diesem Themenfeld erweitert werden.
		E 11.2	Die Mags sollte definieren, welche Standards in der Unterhaltung und Pflege der Grünflächen und Wege gelten sollen. Hierdurch kann eine bessere Grundlage für die interne Steuerung erreicht werden. Ziel sollte es sein, durch entsprechende Pflegestandards die Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt aktiv zu steuern.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Mönchengladbach erfasst die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen bisher nicht.	E1	Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die Anzahl und die Laufzeiten der eingeholten internen und externen Stellungnahmen erfassen und auswerten. Sie beeinflussen die Bearbeitungsdauer im Baugenehmigungsverfahren erheblich.
F2	Die Stadt Mönchengladbach hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 selten ein.	E2	Die Stadt Mönchengladbach sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.
F3	Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet. Somit fehlt eine wichtige Information, um zu beurteilen, wie auskömmlich die Gebühren sind.	E3	Die Stadt Mönchengladbach sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Stadt Mönchengladbach war es bis 2018 nicht möglich, den Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge auszuwerten. Mit Einführung der neuen Software ist dies zukünftig möglich.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig den Anteil der als zurückgewiesen geltenden und zurückgenommenen Bauanträge auswerten, auch um prüfen zu können, ob die intensive Bauberatung auch zielführend ist. Bei Bedarf sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, damit Bauwillige die erforderlichen Unterlagen vollständig vorlegen.
F5	Trotz intensiver Bauberatung gehen nach Aussage der Verantwortlichen häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Bauanträge ein.		
F6	Die Stadt Mönchengladbach hat Regelungen zu Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen erlassen.		
F7	Die Stadt Mönchengladbach hat bis 2018 keine messbaren Erkenntnisse über die Bearbeitungsdauer ihrer Genehmigungsverfahren. Ab dem 01. Januar 2019 wird die Bearbeitungsdauer erfasst und zur Steuerungsunterstützung verwandt.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte mit dem Einsatz der neuen Software ihre Steuerungsdefizite beheben. Die Laufzeiten sollten erhoben und mögliche Optimierungsansätze lokalisiert werden.
F8	Der Prozessablauf in der Stadt Mönchengladbach ist grundsätzlich effektiv. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der doppelten Sichtung der Antragsunterlagen durch Fachbereichs- und Abteilungsleitung. Diese wird jedoch seitens der Verantwortlichen für notwendig erachtet, um einen Gesamtüberblick über alle Verfahren zu gewährleisten.	E8	Die Stadt Mönchengladbach sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelsichtung von Fachbereichsleitung und Abteilungsleitung verzichten.
F9	Die Stadt Mönchengladbach konnte die Laufzeiten anhand der unterschiedlichen Genehmigungsverfahren bis 2018 nicht auswerten. Ab 2019 ist eine Auswertung möglich und wird auch genutzt.		
F10	Nach Aussage der Verantwortlichen sind Stellen seit Jahren unbesetzt. Es gelingt der Stadt trotz mehrerer Bewerbungsverfahren nicht, genügend geeignetes Personal zu rekrutieren.	E10	Für die Bauaufsicht sollte wie geplant im Jahr 2020 ein Personalkonzept aufbereitet werden. Darüber hinaus wäre der Aufbau eines Wissensmanagements wünschenswert.
F11	Die Stadt Mönchengladbach hatte im Berichtsjahr keine geeignete Softwarelösung.	E11	Die Bauakte sollte perspektivisch vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Mönchengladbach einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Mönchengladbach das Scannen der Bauakten vorantreiben.
F12	Die Stadt Mönchengladbach verzichtet im Wesentlichen auf die Arbeit mit Zielen und Kennzahlen.	E12	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
F13	Die Bauberatung der Stadt Mönchengladbach stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Inwieweit diese wirksam sind, kann aufgrund fehlender Kennzahlen nicht abschließend beurteilt werden.		
F14	Die Stadt Mönchengladbach führt bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch und beschränkt sich nicht auf Stichproben.	E14	Die Stadt Mönchengladbach sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig auch digital auswertbar erfassen kann. Daneben sollte die Stadt einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen in der Bauüberwachung hiermit ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.
F15	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen wurden bei der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2017 und 2018 nicht erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.	E15	Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen auch digital auswertbar erfassen. Die Stadt sollte auch hierfür einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen bei den Bauzustandsbesichtigungen ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Mönchengladbach erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.	E2	Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen leicht überdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte den bereits eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgen, um die Zahl der ungeklärten Einzahlungen zu verringern.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Mönchengladbach aufgebaut.	E4	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Mönchengladbach mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen können.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Mönchengladbach einen überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Mönchengladbach sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Daneben sollte die Vollstreckung Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln können.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		.
F3	Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung für die Kita sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken	E3.1	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung Kita und der offenen Ganztagschule nach Möglichkeit erhöht werden.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Bereits auf der Startseite des Internetauftritts der Stadt Mönchengladbach sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.
F4	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachbereiche gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen im Zusammenhang mit den ungeklärten Zahlungseingängen regelmäßig überprüfen..
F5	Die Stadt Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner aus. Bei der Erfolgsquote erzielt die Stadt Mönchengladbach weit unterdurchschnittliche Werte.	E5	Die Stadt Mönchengladbach sollte, wie angekündigt, die Ursachen für die niedrige Erfolgsquote prüfen und nach Möglichkeiten suchen diese zu erhöhen.
Vollstreckung			
F1	Die Vollstreckung in der Stadt Mönchengladbach hat interkommunal unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist die hohe Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsfällen je Vollzeit-Stelle. Die Einzahlungen aus Nebenforderungen sind deutlich unterdurchschnittlich.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.	E2	Die Stadt Mönchengladbach sollte in ihre konkreten Vollstreckungsankündigungen einen Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühren einfügen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Mönchengladbach erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der geringe Anteil an Einzahlungen aus Nebenforderungen. Diese sind weit unterdurchschnittlich, da zum Teil zunächst die Hauptforderung bebucht wird und sich etwaige Nebenforderungen nicht mehr realisieren lassen.	E3.1	Um zukünftig die Entwicklung der einzelnen Arten der Nebenforderungen in der Vollstreckung besser nachvollziehen zu können, wird empfohlen, diese getrennt zu buchen.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte grundsätzlich Zahlungseingänge je Forderung zunächst zu ggf. vorhandenen Nebenforderungen verbuchen und erst dann zur noch offenen Hauptforderung. Auf diese Weise kann sie ihre Ansprüche sichern.
F4	Die Stadt Mönchengladbach gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab.	E4	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Mönchengladbach unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F5	Die Stadt Mönchengladbach wickelt überdurchschnittlich viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. 2018 erreichten nur zwei Kommunen einen noch besseren Wert.		
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Mönchengladbach für die Jahre 2017 und 2018 auf einem hohen Stand. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand aber um 10,7 Prozent reduziert.	E6	Die Stadt Mönchengladbach sollte, aufgrund der hohen Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.
F7	Die Stadt nimmt Vollstreckungsaufgaben für die Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags AöR) wahr. Auf eine aufwandsdeckende Kostenerstattung verzichtet die Stadt bislang.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig darauf hinwirken, dass bei Auftragserteilung der mags AöR für die Vollstreckungshilfe, auch die Zahlung des geltenden Kostenbeitrags gemäß § 5 VO VwVG NRW zu vereinnahmen ist.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Mönchengladbach im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	15
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	24
Informationen zur Haushaltssituation	24
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	25
Ermächtigungsübertragungen	27
→ Kommunale Abgaben	30
Beiträge	30
Gebühren	30
Steuern	31
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Mönchengladbach, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Die Stadt Mönchengladbach ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen, in Form der Genehmigung eines Haushaltssanierungsplans, in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Sie hat ihren Haushaltssanierungsplan fortzuschreiben und weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen.

Positiv ist, dass die Stadt 2017 und 2018 erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen kann. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass Mönchengladbach eine Konsolidierungshilfe des Landes erhalten hat. Zudem profitiert die Stadt bei diesen Jahresergebnissen von der aktuellen Hochkonjunkturphase. Sie plant auch in den Folgejahren bis 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Ab 2021 plant Mönchengladbach sogar ausgeglichene Haushalte ohne Konsolidierungshilfen. Die Haushaltsplanung basiert hierbei auf nachvollziehbaren Grundlagen. Einige für den Haushaltsausgleich wichtige Positionen sind jedoch stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Mönchengladbach Handlungsbedarf darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Ausgleichsrücklage solide zu füllen und somit das verzehrte Eigenkapital wiederaufzubauen. Zudem führen Überschüsse zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Die Reinvestitionsbedarfe in Mönchengladbach sind hoch. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Mönchengladbach nicht fristgerecht. Dennoch liegen der Stadt die Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und des Konsolidierungsplans gefährdet sind.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Mönchengladbach zeigen Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Mit konsumtiven Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt restriktiv um. Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt so gut sie kann korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt allerdings nur zu einem geringen Teil aus.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Mönchengladbach erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus. Die Stadt Mönchengladbach bzw. die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH sollte in die Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Abschreibungen einbeziehen, die auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Mönchengladbach sind im Vergleich mit den Nachbarstädten hoch und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich. Eine Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben, sieht die gpaNRW derzeit nicht.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation der **Stadt Mönchengladbach** auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
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	noch offen ¹	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

¹ Stand 12. Juni 2019

Die im Doppelhaushalt 2019/20 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen, in Form der Genehmigung eines Haushaltssanierungsplans, in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ausgeglichene Haushalte dar. Ab 2021 plant Mönchengladbach ausgeglichene Haushalte ohne Konsolidierungshilfen.

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 eine geplante 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
HSP genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt die **Stadt Mönchengladbach** bereits seit vielen Jahren. Seit dem Jahr 2012 nimmt Mönchengladbach freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Alle bisherigen von der Stadt aufzustellenden Haushaltssanierungspläne hat die zuständige Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-45.269	-98.131	-22.021	-32.008	48.548	36.282
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	48.548	84.829
Allgemeine Rücklage*	751.835	653.704	631.021	599.013	599.013	599.013

*) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Ihre Ausgleichsrücklage hatte die Stadt Mönchengladbach bereits im Jahr 2011 vollständig verbraucht. Diese konnte die Stadt jedoch durch die positiven Jahresergebnisse 2017 und 2018 wieder auf 84,8 Mio. Euro füllen. Zudem weist Mönchengladbach 2018 eine allgemeine Rücklage von 599 Mio. Euro aus. Die Stadt ist im Vergleich zu anderen Kommunen im Stärkungspakt Stadtfinanzen nicht überschuldet. Trotz der Jahresüberschüsse 2017 und 2018 bestehen dennoch die Pflichten, die die Stadt nach dem Stärkungspaktgesetz zu erfüllen hat, fort.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	1.072	5.186	977	1.182	6.220
Ausgleichsrücklage	85.901	91.087	92.064	93.246	99.466
Allgemeinen Rücklage	599.013	599.013	599.013	599.013	599.013

Die Planung der Stadt Mönchengladbach sieht vor, im Jahr 2021 einen originär und ohne Konsolidierungshilfe ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können. Die Stadtverwaltung geht damit davon aus, das (Konsolidierungs-)Ziel des Stärkungspaktes zu erreichen. Zudem wird durch die positiven Jahresergebnisse in der mittelfristigen Planung die Ausgleichsrücklage im Planungszeitraum sukzessive gefüllt. Inwiefern die Planungen Risiken unterliegen, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil „Plan-Ergebnisse“.

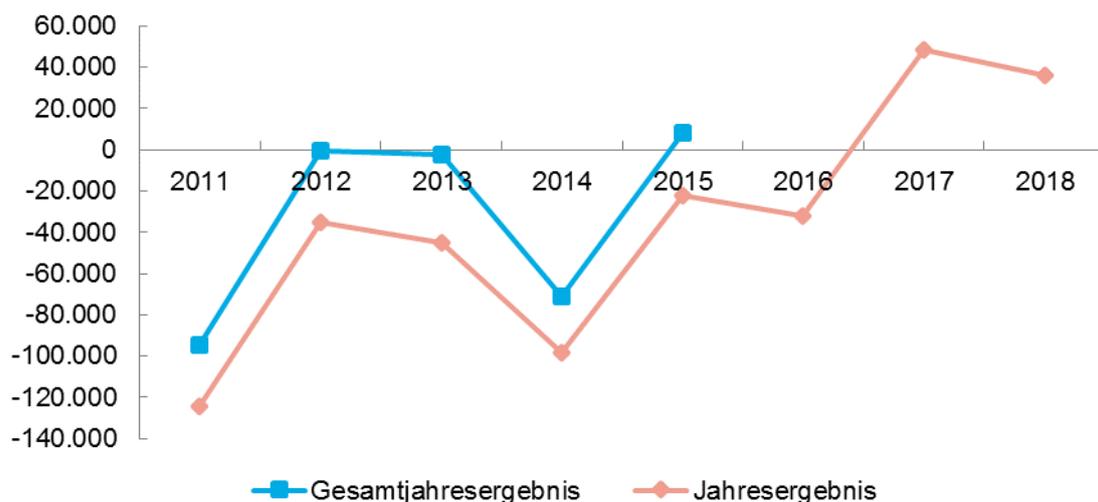
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

2017 und 2018 kann die Stadt Mönchengladbach erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt eine Konsolidierungshilfe des Landes in Höhe von jeweils rund 41 Mio. Euro erhalten hat. Zudem profitieren ihre Jahresergebnisse 2017 und 2018 von der aktuellen Hochkonjunkturphase. Diese Jahresergebnisse sind insofern besser, als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Mönchengladbach. Die gpaNRW erkennt für Mönchengladbach zum Stand Jahresabschluss 2018 immer noch eine strukturell defizitäre Haushaltssituation.

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

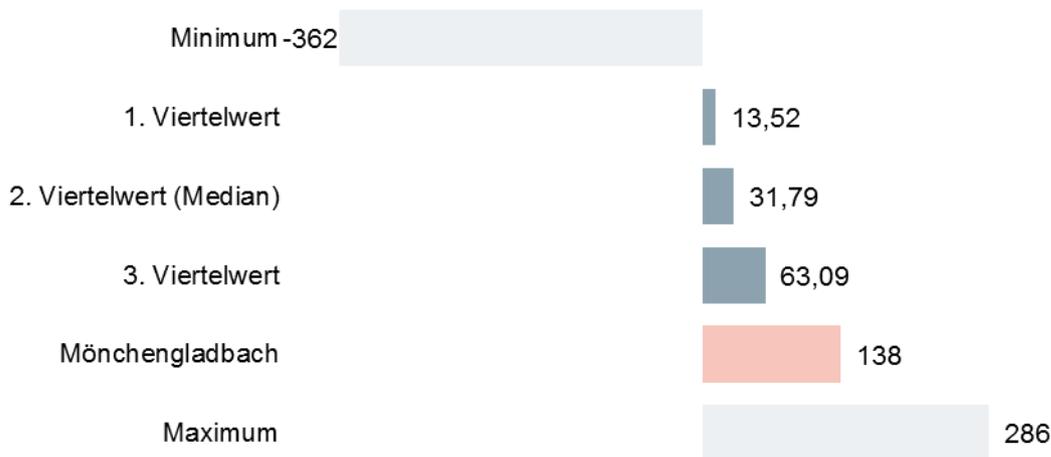
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse* in Tausend Euro



*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Mönchengladbach** und des Konzerns Stadt Mönchengladbach haben sich in den zurückliegenden Jahren verbessert. Maßgeblichen Anteil hieran hatten insbesondere die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen. Insbesondere die beiden ersten Positionen wurden wesentlich begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage. In den Jahresabschlüssen 2017 und 2018 konnte die Stadt erstmals seit vielen Jahren wieder Überschüsse ausweisen. Zudem gehört Mönchengladbach in diesen beiden Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt eine Konsolidierungshilfe des Landes in Höhe von rund 41 Mio. Euro erhalten hat, die andere Kommunen im Vergleich nicht erhalten haben. Zudem profitieren die Jahresergebnisse 2017 und 2018 von der aktuellen Hochkonjunkturphase.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
198	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015²

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

Das Gesamtjahresergebnis 2015 der Stadt Mönchengladbach ist nicht nur besser als das Jahresergebnis des Kernhaushaltes in diesem Jahr mit rund minus 22 Mio. Euro. Das Gesamtjahresergebnis je Einwohner der Stadt Mönchengladbach bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Die Gesamtjahresergebnisse sind durchschnittlich rund 33 Mio. Euro besser als die Jahresergebnisse der Stadt Mönchengladbach.

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

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“³

Grundzahlen	
Jahresergebnis	36.282
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	532.068
= bereinigtes Jahresergebnis	-495.787
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	444.640
= strukturelles Ergebnis	-51.147

Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist schlechter als das Jahresergebnis der Stadt Mönchengladbach. Dies liegt u. a. daran, dass Effekte sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz die strukturelle Haushaltssituation der Stadt überlagern. Die Konsolidie-

² Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

³ Berechnung siehe Tabelle 5 in der Anlage.

rungshilfe von rund 41 Mio. Euro, die die Stadt 2018 vom Land erhalten hat, haben wir bereinigt.

→ **Feststellung**

Ohne Finanzhilfe des Landes bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.

Wie in den Jahren zuvor profitiert das Jahresergebnis 2018 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wäre die Ist-Situation der Stadt Mönchengladbach deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 um 21 Mio. Euro niedriger als die Schlüsselzuweisungen in Höhe von 216 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge insgesamt um 20 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2018. Hierbei ist zu beachten, dass der Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2016 um 15 Hebesatzpunkte auf 490 Hebesatzpunkte angehoben wurde. Dennoch gibt es aktuell Hinweise die darauf hindeuten, dass die konjunkturelle Entwicklung in 2018 eine vorläufige Spitze erreicht hat.

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

Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**

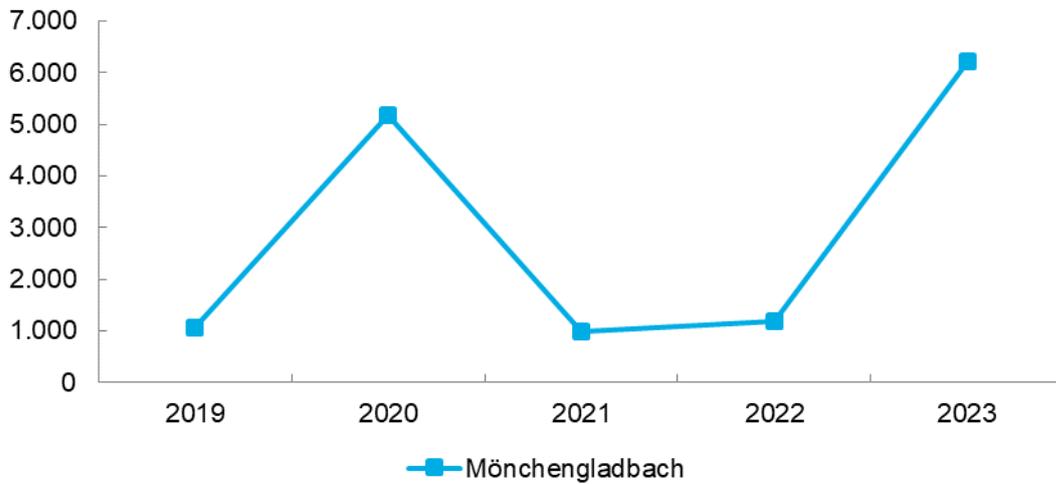
Die Stadt Mönchengladbach plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse.

→ **Feststellung**

Die Haushaltsplanung der Stadt Mönchengladbach basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. In der Regel kann sie in den Jahresabschlüssen gegenüber der Planung bessere Ergebnisse ausweisen. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

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 (Plan)*



*) Plan gemäß des Doppelhaushaltes 2019/20 und der darin enthaltenen mittelfristigen Ergebnisplanung bis einschließlich 2023.

Die **Stadt Mönchengladbach** plant nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2019/20 für 2023 einen Überschuss von rund 6,2 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 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	58.238	59.334	1.096	0,4
Gewerbesteuer	172.495 (152.683)	199.170	26.675 (46.487)	2,9 (5,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	110.860 (102.514)	142.946	32.086 (40.432)	5,2 (6,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	25.701	27.435	1.734	1,3
Ausgleichsleistungen	15.361 (14.727)	17.381	2.020 (2.654)	2,5 (3,4)
Schlüsselzuweisungen	216.263 (194.904)	280.401	64.138 (85.497)	5,3 (7,5)

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	193.086	219.011	25.925	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	195.931	201.696	5.765	0,6
Gewerbesteuerumlage	13.640 (11.161)	14.241	601 (3.080)	0,9 (5,0)
Fonds Deutscher Einheit	12.977	0	-12.977	-100,0
Landschaftsumlage	76.669	92.953	16.284	3,9

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

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

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

Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B steigen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2018 zur mittelfristigen Planung 2023 um 1,1 Mio. Euro an. In der Planung berücksichtigt die Stadt eine jährliche Steigerung von 0,5 Prozent und liegt damit unter den Orientierungsdaten des Landes.⁴ Diese empfehlen eine jährliche Steigerung von 1,4 bis 1,6 Prozent.

Die Stadt Mönchengladbach hat bei der Planung der Grundsteuer B-Erträge keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken in Kauf genommen.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer der Stadt Mönchengladbach unterlag in den letzten Jahren Schwankungen. Zwischen dem schlechtesten (2014) und dem besten (2018) Ergebnis im Betrachtungszeitraum liegt eine Differenz von 41 Mio. Euro. In der Planung berücksichtigt die Stadt die Orientierungsdaten des Landes unter Berücksichtigung der örtlichen Begebenheiten und konjunktureller Prognosen.

⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018 Az. 304-46.05.01-264/18

Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nicht vor.

Schlüsselzuweisungen, Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Bei der Planung der Schlüsselzuweisungen, des Gemeindeanteils an Gemeinschaftssteuern und der Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich orientiert sich die Stadt Mönchengladbach wiederum an den Orientierungsdaten des Landes. Die gpaNRW sieht bei diesen konjunkturabhängigen Ertragspositionen lediglich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht sie nicht.

Personalaufwendungen

Die Stadt Mönchengladbach plant die Personalaufwendungen anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Sie berücksichtigt absehbare Fluktuationen und Neuzugänge auch im mittelfristigen Planungszeitraum. Die zum Zeitpunkt der Planung vorliegenden Tarifsteigerungen preist die Stadt mit den tatsächlichen Steigerungsraten ein. Für die mittelfristige Planung im Besoldungsbereich orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes, da zum Zeitpunkt der Planung noch keine konkreten Abschlüsse bekannt waren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Orientierungsdaten des Landes bei den Personalaufwendungen eine Zielgröße darstellen, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Höhe der Personalaufwendungen kann aber nur stagnieren oder um lediglich ein Prozent steigen, wenn die tatsächlichen Tarif- und Besoldungssteigerungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Dies ist in Mönchengladbach der Fall. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen werden im Haushaltssanierungsplan (HSP) aufgeführt und umgesetzt.

Grundsätzlich besteht bei den Personalaufwendungen dennoch das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Mönchengladbach nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen nicht vor.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nehmen im Eckjahresvergleich 2018 zu 2023 um sechs Mio. Euro zu. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen vom jeweiligen Fachamt. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen wurden wiederum im HSP aufgeführt und umgesetzt. Zudem wurde der Haushaltsansatz in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten. Im Jahresabschluss 2018 fielen die Aufwendungen rund 20 Mio. Euro geringer aus, als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition nicht.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Mönchengladbach gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeitrag Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit immer wieder in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW zwischenzeitlich, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen (vgl. Schnellbrief 299/2016 vom 27. Oktober 2016). Daher liegen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Landschaftsumlage

Die Landschaftsumlage orientiert sich an der Steuerkraft der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet und am Umlagebedarf des Landschaftsverbandes Rheinland. Die Stadt Mönchengladbach hat für die Planung der Landschaftsumlage den aktuellen Hebesatz, die Planwerte des Landschaftsverbandes sowie eigene Prognosen zugrunde gelegt.

Die Umlagesätze des Landschaftsverbandes Rheinland stehen unter dem Vorbehalt, dass die zugrunde gelegten Kalkulationsgrundlagen des Landschaftsverbandes im Planungszeitraum eintreffen. Insofern besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt im Planungszeitraum eingeplante Landschaftsumlage nicht ausreicht und noch entsprechend angepasst werden muss. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht.

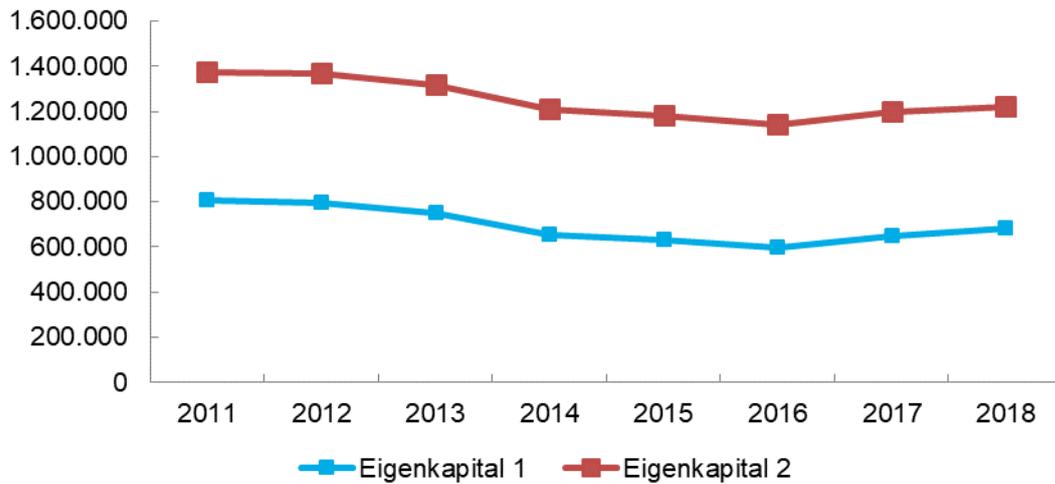
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach weist mit 684 Mio. Euro im Jahr 2018 einen hohen positiven Eigenkapitalbestand aus. Die Eigenkapitalquoten sind 2018 im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch hat die Stadt in acht Jahren rund 125 Mio. Euro ihres Eigenkapitals verbraucht. Der Eigenkapitalverzehr bis 2016 ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Positiv ist die Entwicklung der Jahre 2017 und 2018. Durch die positiven Jahresergebnisse stieg das Eigenkapital um rund 85 Mio. Euro an.

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.

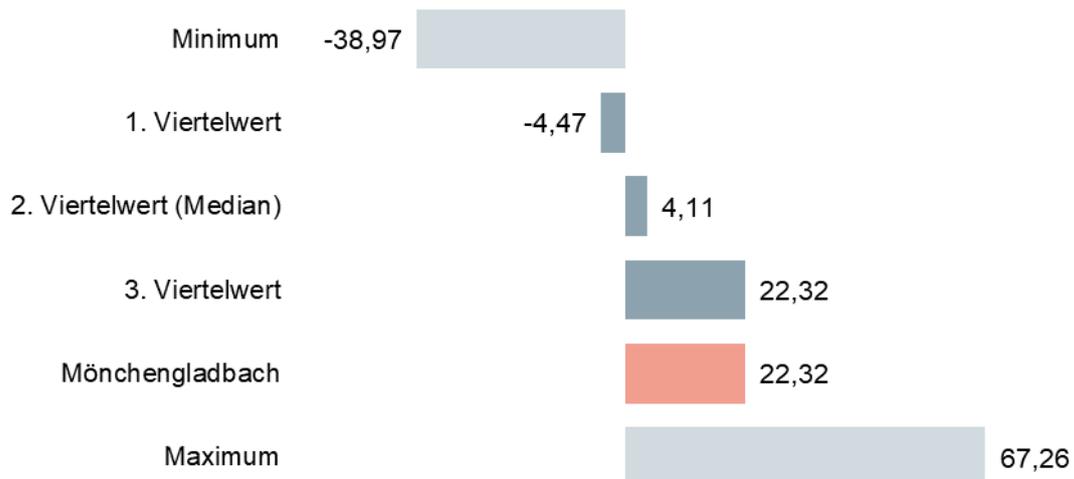
Eigenkapital in Tausend Euro (Ist)



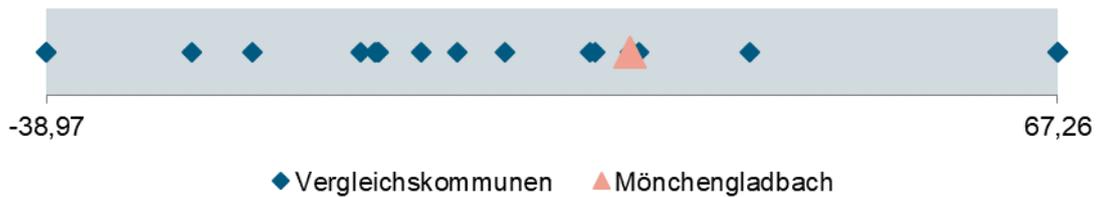
Eigenkapital 2 = Summe aus Eigenkapital und Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Im Eckdatenvergleich ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Mönchengladbach** um rund 125 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von etwa 15 Prozent. Die Eigenkapitalquoten von Mönchengladbach sind damit einhergehend rückläufig. Dieser Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Positiv zu werten ist, dass durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 das Eigenkapital wieder gestiegen ist. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Mönchengladbach 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 1 folgendermaßen:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,09	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Diese Positionierung gilt auch für die Eigenkapitalquote 2 im interkommunalen Vergleich 2018:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39,81	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17

Die Eigenkapitalsituation des Konzernverbundes Stadt Mönchengladbach entspricht in etwa der Eigenkapitalsituation des Kernhaushaltes. Ebenfalls ähnlich ist die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen:

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015⁵

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	16,70	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18
Gesamteigenkapitalquote 2	29,63	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18

⁵ Für einen interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse 2016 und 2017 liegen nicht genügend Werte vor.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Mönchengladbach sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und begrenzen den Handlungsspielraum. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Dennoch ist eine positive Entwicklung durch den Abbau von Liquiditätskrediten festzustellen. Insbesondere durch die Finanzmittelüberschüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Mönchengladbach Liquiditätskredite reduzieren. Zukünftig plant sie weitere Finanzmittelüberschüsse zur Reduzierung der Liquiditätskredite.

→ Feststellung

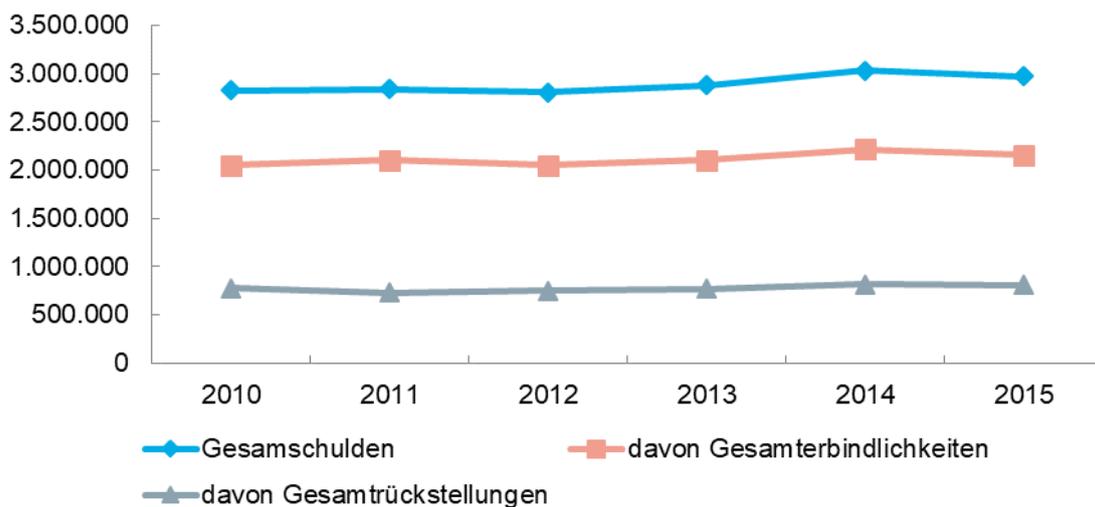
Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Straßen- und Gebäudevermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Der Wertverzehr, der durch die heutige Generation verursacht wird, sollte auch durch sie erwirtschaftet werden.

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.

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

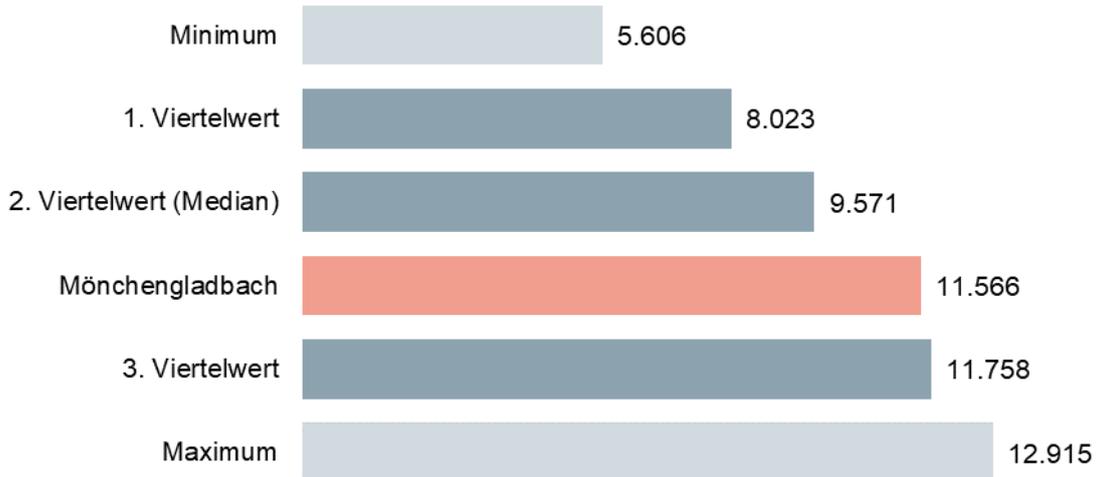
Gesamtschulden aus den Gesamtabschlüssen in Tausend Euro*



*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabchluss für das Jahr 2015 vor.

Bei der Stadt Mönchengladbach sind sowohl die Gesamtverbindlichkeiten als auch die Gesamtschulden insgesamt im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Im interkommunalen Vergleich 2015 sind die Gesamtschulden überdurchschnittlich:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



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

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

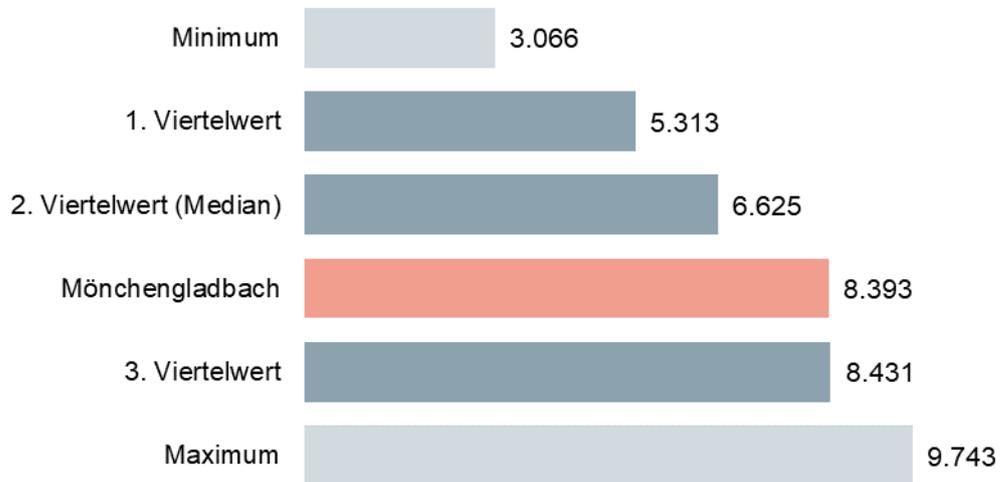
Jahr	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2017	6.970	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23
2018	6.870	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes Stadt Mönchengladbach sind höher als die Schulden des Kernhaushaltes. Im interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden steht die Stadt Mönchengladbach schlechter da. Dies liegt daran, dass Mönchengladbach mehr Schulden in verselbstständigte Aufgabenbereiche ausgegliedert hat als andere kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen.

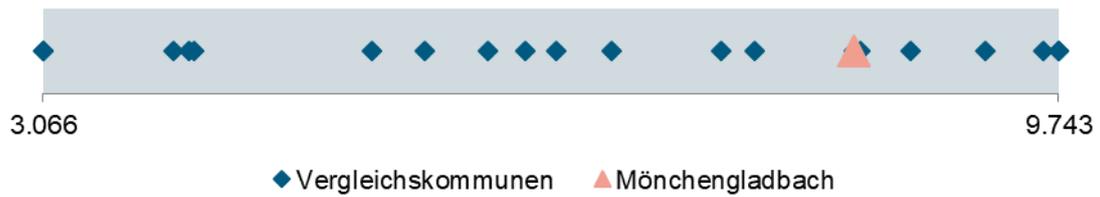
Den größten Anteil an den Gesamtschulden machen die Gesamtverbindlichkeiten aus. Diese unterteilen sich 2015 in Investitionskredite in Höhe von 949 Mio. Euro und Liquiditätskredite des Kernhaushaltes von 928 Mio. Euro. Bis 2018 hat die Stadt die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes auf 748 Mio. Euro reduziert. Trotz dieser positiven Entwicklung können die Kreditverbindlichkeiten perspektivisch zu einer Belastung der Ergebnisse führen. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt Mönchengladbach sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich:

Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro*

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	2.052.880	2.105.363	2.214.384	2.155.815	k. A.	k. A.	k. A.
davon Anleihen	0	0	0	0	k. A.	k. A.	k. A.
davon Investitionskredite	948.187	955.262	947.987	949.100	k. A.	k. A.	k. A.
davon Liquiditätskredite	891.900	924.400	1.010.000	927.800	k. A.	k. A.	k. A.
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Mönchengladbach							
Verbindlichkeiten	1.331.230	1.354.876	1.449.383	1.396.750	1.369.166	1.253.380	1.198.103
davon Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
davon Investitionskredite	358.189	342.232	330.751	332.053	323.297	308.708	293.748
davon Liquiditätskredite	891.900	924.400	1.010.000	927.800	922.000	814.541	747.797

*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Die Investitionskredite haben in der Gesamtbilanz 2015 mit 44 Prozent einen deutlich höheren Anteil an den Verbindlichkeiten als im Kernhaushalt 2018 (25 Prozent). Umgekehrt ist der Anteil der Liquiditätskredite in der Gesamtbilanz niedriger als im Kernhaushalt.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Mönchengladbach war im Betrachtungszeitraum in den Jahren 2012 bis 2014 nicht ausreichend. Ab dem Jahr 2015 konnte Mönchengladbach das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren. Zudem war in den Jahren 2016 und 2017 der Saldo aus Investitionstätigkeit positiv. Durch die Finanzmittelüberschüsse konnte die Stadt ihre Liquiditätskredite reduzieren. Zukünftig plant die Stadt ebenfalls mit Liquiditätsüberschüssen:

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	52.267	58.794	54.975	55.609	60.632
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-29.075	-27.043	-20.668	-22.092	-20.075
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	23.192	31.750	34.307	33.517	40.557
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.175	7.050	582	1.605	1.660
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	31.367	38.801	34.889	35.122	42.217

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den fünf Planjahren auf 119 Mio. Euro. Gemäß der Haushaltsverfügung der Bezirksregierung Düsseldorf ist es Ziel der Stadt Mönchengladbach eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden und den Schuldenabbau kontinuierlich fortzusetzen. Einen Teil der Investitionen wird die Stadt aus dem Programm für „Gute Schule“ und aus Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren. Die geplanten Überschüsse summieren sich in den Jahren 2019 bis 2023 auf 282 Mio. Euro. Neben der ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten plant die Stadt auch Liquiditätskredite zurückzahlen. Laut Haushaltsplan sollen sich die Liquiditätskredite bis 2023 um 223 Mio. Euro auf 525 Mio. Euro verringern. Damit plant die Stadt Mönchengladbach, ihre Kredite zur Liquiditätssicherung bis zum Jahr 2023 um rund ein Drittel zu reduzieren.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen*	17	45	63
Kinder- und Jugendeinrichtungen (Kernhaushalt)	39	80	51
Schulgebäude einschl. Sporthallen und Lehrschwimmb Becken (Kernhaushalt)	24	80	70
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude (Kernhaushalt)	18	80	78

*) Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Die Stadt Mönchengladbach hat beim Gebäudevermögen lange Nutzungsdauern festgelegt. Für sie ist damit das Risiko Vermögensgegenstände außerplanmäßig abschreiben zu müssen höher, als bei Kommunen, die kürzere Nutzungsdauern festgelegt haben.

Der überwiegende Anteil der Gebäude hat mehr als die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer überschritten und weist hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade im Kernhaushalt bei den Straßen und Gebäuden deuten auf hohe Reinvestitionsbedarfe hin. Die Anlagenabnutzungsgrade dieser Vermögenspositionen sind im Vergleich zur letzten Prüfung 2014 gestiegen. D. h., die Stadt Mönchengladbach hat es seit 2014 nicht geschafft, ihre Investitionsbedarfe in gebotenen Umfang abzarbeiten. Durch das Programm „Gute Schule“ werden zukünftig teilweise Investitionen im Schulbereich abgewickelt. Mönchengladbach hat in den letzten Jahren neue Kindertagesstätten errichtet oder vorhandene erweitert. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist dort daher höher als bei den anderen Gebäuden.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Mönchengladbach 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 Mönchengladbach hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

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 Mönchengladbach** hat den Doppelhaushalt 2019/20 am 19. Dezember 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nicht fristgerecht bei der Bezirksregierung Düsseldorf anzeigen. Dies sollte bis zum 30. November 2018 erfolgen. Tatsächlich wurde die Haushaltssatzung am 23. Januar 2019 angezeigt. Im Haushaltsplan 2019/20 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt ebenfalls nicht fristgerecht festgestellt. Die Feststellung erfolgte rund zwei Monate nach der gesetzlichen Frist.

Die Stadt Mönchengladbach hat zum Zeitpunkt der Prüfung für die Jahre bis 2015 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Für die nachfolgenden Jahre bis 2017 wurde noch kein Gesamtab-

schluss aufgestellt. Die Aufstellung der Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2017 werden nach Auskunft der Stadt voraussichtlich bis zum Ende des Jahres 2019 nachgeholt.

Die Stadt Mönchengladbach führt ein Finanzcontrolling sowie ein internes Finanzberichtswesen durch. Die Finanzberichte werden zentral von der Kämmerei in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen erstellt. Der Verwaltungsvorstand wird quartalsweise im Rahmen des Frühwarnsystems hierüber informiert. Zudem hat Mönchengladbach im Jahr 2012 ein Projekt zur Steuerung des HSP initiiert. Die Umsetzung der HSP-Maßnahmen sollte hiermit sichergestellt werden. Aufgabe des zentralen Steuerungsprojektes ist es, alle HSP relevanten Informationen, Aktionen und Prozesse sowie Personen zu überblicken, zusammenzuführen und zu steuern. Unterstützt wird die Arbeit maßgeblich mit einer Datenbank. Die Projektstruktur gewährleistet eine regelmäßige Information der Politik und enge Verzahnung mit den Stakeholdern (Politik, Personalrat, Verwaltungsvorstand, etc.). Durch die eingeführte Projektarbeit konnte die Umsetzung einer sehr hohen Anzahl von HSP-Maßnahmen gesteuert werden.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

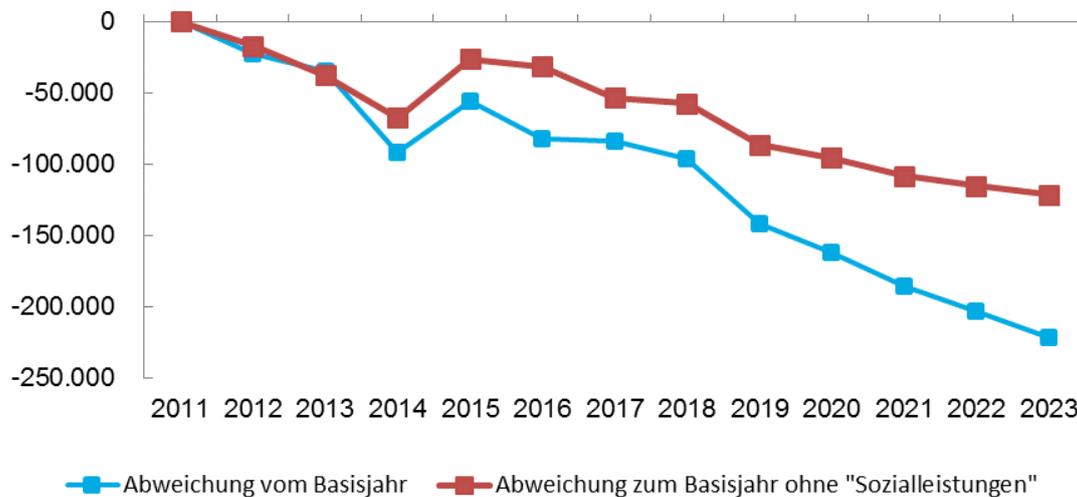
Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Mönchengladbach über die höheren Realsteuerhebesätze, durch die Reduzierung von Stellen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Mönchengladbach über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.

Die 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. Die Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen bei der **Stadt Mönchengladbach** deutlich:

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) ist negativ:

- Von 2011 bis 2018 verschlechterten sie sich um 96 Mio. Euro.
- Bis 2023 sollen sie sich um weitere 221 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit, wie in den meisten anderen kreisfreien Städten, gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2018 war das Jahresergebnis rund 160 Mio. Euro besser als 2011. In ihrer Planung weist Mönchengladbach positive Jahresergebnisse bis 2023 aus. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Die Planannahmen bauen damit auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Mönchengladbach nur begrenzt gesteuert werden.

Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Bei der Stadt Mönchengladbach ist die Haushaltsbelastung durch diese Sozialleistungen seit dem Jahr 2011 um 39 Mio. Euro auf 312 Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich seit 2011 ein negativer Ergebnisverlauf.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Den Hebesatz

der Grundsteuer B hat die Stadt in den Jahren 2013 und 2016 angehoben. Neben den Hebesatzerhöhungen hat Mönchengladbach einen nennenswerten und nachhaltigen Effekt im Bereich der Reduzierung der Personalkosten erzielt.

→ **Empfehlung**

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

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit prozentual in eher geringem Umfang in Folgejahre. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie im größeren Maße. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus.

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

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

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

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

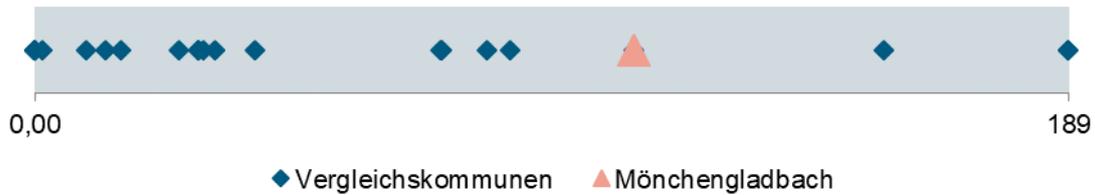
Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	898.852	919.972	1.010.490	1.025.936	1.054.319
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	32.317	26.919	23.486	27.194	14.712
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,60	2,93	2,32	2,65	1,40
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	934.262	949.432	1.033.975	1.053.131	1.069.031
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	949.831	957.324	1.044.392	991.335	1.011.726
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102	101	101	94,13	94,64

Die Stadt Mönchengladbach hat in den Jahren 2014 bis 2016 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in ausreichender Höhe. In den Jahren 2014 bis 2018 hat

sie konsumtive Ermächtigungen von durchschnittlich etwa 25 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um durchschnittlich 2,6 Prozent erhöht.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner 2017“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

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



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

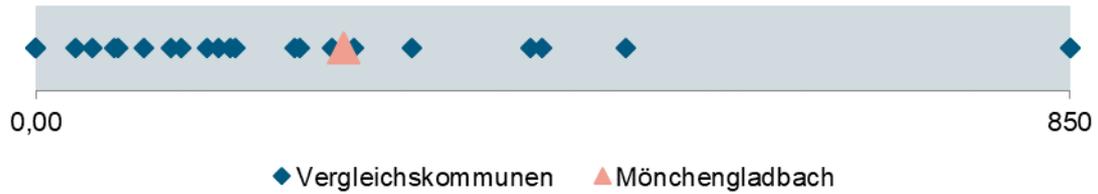
In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie zwar Auszahlungsermächtigungen (aus laufender Verwaltungstätigkeit) von durchschnittlich 28 Mio. Euro in die Folgejahre übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch wiederum prozentual lediglich leicht erhöht. Dennoch ist der Wert der Stadt Mönchengladbach im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner 2017“ mit den anderen kreisfreien Städten hoch.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	60.894	52.568	57.182	62.579	83.277
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	59.356	65.411	58.623	66.106	73.025
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	97,47	124	103	106	87,70
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	120.426	118.067	115.806	128.685	156.302
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	57.537	46.716	31.039	55.769	42.154
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	47,78	39,57	26,80	43,34	26,97

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Mönchengladbach investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 65 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 22 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen wiederum eher hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner weniger investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Mönchengladbach in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 37 Prozent aus.

Gründe für die geringe Ausschöpfung der Haushaltsansätze liegen aus Sicht der Stadt vor allem in den unzureichenden Kapazitäten sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Baubranche. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Der Beichtteil Verkehrsflächen enthält Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie gleicht neben Kostenüberdeckungen auch auftretende Kostenunterdeckungen grundsätzlich aus. Allerdings nutzt sie nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei der Gebührenkalkulation im Abfall- und Abwasserbereich aus. Die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH und die mags AöR ermitteln die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten.

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

Die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH führt in der **Stadt Mönchengladbach** die Aufgabe der Abwasserbeseitigung aus. Die GmbH berücksichtigt bei der Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Die Abschreibungsaufwendungen kalkuliert sie auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Ebenso kalkuliert die mags AöR die Abfallgebühren auf dieser Basis. Gebührenrechtlich möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist es, die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach bzw. die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH sowie die mags AöR sollten in den Gebührenkalkulationen kalkulatorische Abschreibungen einbeziehen, die auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme am Stärkungspakt angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten hoch und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich.

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

Seit der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen hat die **Stadt Mönchengladbach** ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A im Jahr 2013 von 220 v. H. auf 240 v. H.,
- Grundsteuer B im Jahr 2013 von 475 v. H. auf 520 v. H. und in 2016 auf 620 v. H. sowie
- Gewerbesteuer im Jahr 2013 von 450 v. H. auf 475 v. H. und in 2016 auf 490 v. H.

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

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Mönchengladbach	240	620	490
Neuss	205	495	455
Krefeld	265	533	480
Viersen	330	450	450
Willich	260	495	439
Erkelenz	240	420	420
Wegberg	290	491	433
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Düsseldorf	234	610	474
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 [v. H.]	240	620	490
Geplante Erträge 2019 in Euro	198.000	58.162.000	179.400.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	825	93.810	366.122

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Vergnügungs-, Zweitwohnungs- und Hundesteuer, haben in Mönchengladbach eine eher untergeordnete Bedeutung. Die Steigerung der Vergnügungssteuer ist bereits Bestandteil des Haushaltssanierungsplans. Hierdurch konnte die Stadt das Aufkommen dieser Steuerart bis 2018 um 1,8 Mio. Euro steigern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Mönchengladbach ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen, in Form der Genehmigung eines Haushaltssanierungsplans, in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ausgeglichene Haushalte dar. Ab 2021 plant Mönchengladbach ausgeglichene Haushalte ohne Konsolidierungshilfen.
Ist-Ergebnisse	
F2	2017 und 2018 kann die Stadt Mönchengladbach erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt eine Konsolidierungshilfe des Landes in Höhe von jeweils rund 41 Mio. Euro erhalten hat. Zudem profitieren ihre Jahresergebnisse 2017 und 2018 von der aktuellen Hochkonjunkturphase. Diese Jahresergebnisse sind insofern besser, als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Mönchengladbach. Die gpaNRW erkennt für Mönchengladbach zum Stand Jahresabschluss 2018 immer noch eine strukturell defizitäre Haushaltssituation.
F3	Ohne Finanzhilfe des Landes bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Mönchengladbach plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse.
F5	Die Haushaltsplanung der Stadt Mönchengladbach basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. In der Regel kann sie in den Jahresabschlüssen gegenüber der Planung bessere Ergebnisse ausweisen. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F6	Die Stadt Mönchengladbach weist mit 684 Mio. Euro im Jahr 2018 einen hohen positiven Eigenkapitalbestand aus. Die Eigenkapitalquoten sind 2018 im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch hat die Stadt in acht Jahren rund 125 Mio. Euro ihres Eigenkapitals verbraucht. Der Eigenkapitalverzehr bis 2016 ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Positiv ist die Entwicklung der Jahre 2017 und 2018. Durch die positiven Jahresergebnisse stieg das Eigenkapital um rund 85 Mio. Euro an.

Haushaltssituation	
Schulden und Vermögen	
F7	Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Mönchengladbach sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und begrenzen den Handlungsspielraum. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Dennoch ist eine positive Entwicklung durch den Abbau von Liquiditätskrediten festzustellen. Insbesondere durch die Finanzmittelüberschüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Mönchengladbach Liquiditätskredite reduzieren. Zukünftig plant sie weitere Finanzmittelüberschüsse zur Reduzierung der Liquiditätskredite.
F8	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Straßen- und Gebäudevermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Der Wertverzehr, der durch die heutige Generation verursacht wird, sollte auch durch sie erwirtschaftet werden.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.	E1	
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	E2	
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Mönchengladbach über die höheren Realsteuerhebesätze, durch die Reduzierung von Stellen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Mönchengladbach über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Mönchengladbach sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Mönchengladbach überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit prozentual in eher geringem Umfang in Folgejahre. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie im größeren Maße. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus.	E4	

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie gleicht neben Kostenüberdeckungen auch auftretende Kostenunterdeckungen grundsätzlich aus. Allerdings nutzt sie nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei der Gebührenkalkulation im Abfall- und Abwasserbereich aus. Die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH und die mags AöR ermitteln die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten.	E1	Die Stadt Mönchengladbach bzw. die EMG Entwässerung Mönchengladbach GmbH sowie die mags AöR sollten in den Gebührenkalkulationen kalkulatorische Abschreibungen einbeziehen, die auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden.
F2	Die Stadt Mönchengladbach hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme am Stärkungspakt angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten hoch und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich.	E2	

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	22,32	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	39,81	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	26,49	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	5,36	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	48,91	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	108,91	59,11	80,18	105	116	172	17

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	69,84	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	14,22	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,88	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	22,14	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,35	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	35,66	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	31,47	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	19,08	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,37	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	38,65	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	131.584	140.688	154.529	164.118	172.495	152.683
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	94.675	98.263	101.454	107.318	110.860	102.514
Ausgleichsleistungen	13.604	14.411	14.731	15.530	15.361	14.727
Schlüsselzuweisungen vom Land	152.630	178.991	205.028	221.608	216.263	194.904
Allgemeinen Umlagen vom Land	3.621	1.070	0	895	3.050	1.727
Summe der Erträge	436.772	474.079	516.400	550.126	558.686	466.555
Gewerbesteuerumlage	9.589	10.230	10.548	11.801	13.640	11.161
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	9.315	9.938	10.246	11.295	12.977	10.754
Summe der Aufwendungen	18.903	20.167	20.794	23.095	26.617	21.915
Saldo	417.869	453.912	495.606	527.030	532.068	444.640

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	808.697	797.104	751.835	653.704	631.021	599.013	647.561	683.842
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	808.697	797.104	751.835	653.704	631.021	599.013	647.561	683.842
Sonderposten für Zuwendungen	321.546	339.898	342.724	341.835	344.854	340.882	354.785	348.265
Sonderposten für Beiträgen	243.166	230.937	223.034	215.073	206.956	202.852	195.528	188.006

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 2	1.373.409	1.367.939	1.317.592	1.210.612	1.182.831	1.142.746	1.197.874	1.220.113
Bilanzsumme	3.252.572	3.225.051	3.209.953	3.237.050	3.164.806	3.109.547	3.070.631	3.064.492

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	368.101	358.189	342.232	330.751	332.053	323.297	308.708	293.748
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	880.500	891.900	924.400	1.010.000	927.800	922.000	814.541	747.797
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.847	1.375	977	684	469	304	455	345
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	23.354	8.946	9.014	11.724	19.917	12.095	14.538	16.832
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	27.507	29.182	1.041	1.164	4.537	8.496	14.491	10.666
Sonstige Verbindlichkeiten	70.232	41.638	77.213	95.059	44.928	37.300	45.155	61.429
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	67.046	65.675	55.491	67.287
Verbindlichkeiten gesamt	1.371.541	1.331.230	1.354.876	1.449.383	1.396.750	1.369.166	1.253.380	1.198.103
Rückstellungen	462.662	474.357	484.067	528.568	535.598	547.038	569.561	597.750
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	7.376	3.952	3.536	1.475	2.881	5.353	3.982	5.403

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schulden gesamt	1.841.579	1.809.539	1.842.479	1.979.425	1.935.229	1.921.557	1.826.923	1.801.256

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	2.048.873	2.102.296	2.052.880	2.105.363	2.214.384	2.155.815
Rückstellungen	776.965	727.632	750.116	768.512	813.914	812.161
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3.759	7.376	3.952	3.536	1.475	2.881
Gesamtschulden	2.829.597	2.837.304	2.806.948	2.877.411	3.029.773	2.970.857

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	958.240	972.855	948.187	955.262	947.987	949.100
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	835.600	880.500	891.900	924.400	1.010.000	927.800
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.655	1.847	1.375	977	684	469
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	68.127	97.902	70.481	70.267	88.981	80.027
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	176.559	140.953	132.645	143.915	156.465	122.030
Sonstige Verbindlichkeiten	7.693	8.240	8.292	10.540	10.267	76.389

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erhaltene Anzahlungen	958.240	972.855	948.187	955.262	947.987	949.100
Gesamtverbindlichkeiten	2.048.873	2.102.296	2.052.880	2.105.363	2.214.384	2.155.815

Tabelle 10: 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	-124.248	-34.988	-45.269	-98.131	-22.021	-32.008	48.548	36.282	1.072	5.186	977	1.182	6.220
Gewerbesteuer	132.655	167.784	143.012	131.584	140.688	154.529	164.118	172.495	179.400	185.320	193.380	194.880	199.170
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	82.273	85.400	89.579	94.675	98.263	101.454	107.318	110.860	116.493	123.133	128.674	135.623	142.946
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	12.972	13.391	13.543	13.974	15.932	16.418	20.443	25.701	24.952	25.651	26.215	26.818	27.435
Ausgleichsleistungen	10.064	11.833	12.533	13.604	14.411	14.731	15.530	15.361	15.783	16.176	16.572	16.970	17.381
Schlüsselzuweisungen vom Land	151.199	150.533	159.259	152.630	178.991	205.028	221.608	216.263	227.946	240.711	259.246	269.616	280.401
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz -	0	9.790	15.765	40.657	40.657	40.657	40.657	40.657	27.105	13.552	0	0	0
Allgemeinen Umlagen vom Land	0	0	1.985	3.621	1.070	0	895	3.050	1.251	1.251	1.251	0	0
Summe der Erträge	389.163	438.732	435.676	450.746	490.011	532.818	570.569	584.387	592.930	605.794	625.338	643.907	667.333

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gewerbesteuerumlage	10.164	12.920	10.538	9.589	10.230	10.548	11.801	13.640	12.815	13.238	13.635	13.935	14.241
Finanzierungs- beteiligung Einheitslasten	10.164	12.551	10.237	9.315	9.938	10.246	11.295	12.977	12.083	0	0	0	0
Summe der Aufwendun- gen	20.328	25.471	20.774	18.903	20.167	20.794	23.095	26.617	24.898	13.238	13.635	13.935	14.241
Saldo der Bereinigen	368.834	413.261	414.902	431.843	469.843	512.024	547.473	557.769	568.032	592.556	611.703	629.972	653.092
Saldo der Sondereffekte	-67.639	0	0	-12.742	-10.727	-36.221	10.058	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergeb- nis	-425.443	-448.249	-460.171	-517.231	-481.137	-507.811	-508.983	-521.488	-566.960	-587.370	-610.726	-628.790	-646.872
Abweichung vom Basisjahr	0	-22.806	-34.728	-91.788	-55.694	-82.368	-83.540	-96.045	-141.517	-161.927	-185.283	-203.347	-221.429

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jah- resergebnis	-425.443	-448.249	-460.171	-517.231	-481.137	-507.811	-508.983	-521.488	-566.960	-587.370	-610.726	-628.790	-646.872
Landschaftsumla- ge	58.952	66.060	57.388	69.560	73.317	76.966	77.080	76.669	77.658	82.129	86.559	89.762	92.953
Teilergebnis Pro- duktbereich Sozia- le Leistungen	-120.728	-121.133	-119.097	-126.432	-120.050	-131.736	-121.592	-118.962	-135.365	-138.932	-142.729	-144.580	-146.623

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend, Familienhilfe	-93.982	-92.151	-94.273	-102.012	-109.634	-115.975	-105.152	-116.823	-115.674	-118.829	-121.578	-127.569	-134.095
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	-151.780	-168.905	-189.412	-219.228	-178.136	-183.135	-205.159	-209.034	-238.263	-247.480	-259.859	-266.879	-273.201
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	-17.125	-37.632	-67.448	-26.356	-31.355	-53.379	-57.253	-86.483	-95.700	-108.079	-115.099	-121.421

→ 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 Mönchengladbach
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	9
→ Wirtschaftlichkeit	12
Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	22

→ Managementübersicht

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

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Bei der Stadt Mönchengladbach sind hinsichtlich der ordnungsmäßigen und organisatorischen Aufgabenerfüllung kaum Regelungslücken erkennbar. Auch ein kennzahlengestütztes Berichtswesen für das Forderungsmanagement hat die Stadt bereits aufgebaut. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Mönchengladbach noch Entwicklungspotenzial. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Im Geschäftsablauf stellen sich die langen Verweildauern von ungeklärten Einzahlungen als Belastung heraus. Hier hat die Stadt bereits Maßnahmen getroffen, um den Abbau der ungeklärten Einzahlungen voranzutreiben. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist weit unterdurchschnittlich. Die Stadt sollte Maßnahmen ergreifen, um ihre Mahnungen durchzusetzen. Die Aufwendungen der Zahlungsabwicklung i. e. S. sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach erledigt ihre Aufgaben wirtschaftlich. Die Aufwendungen für die abgewickelten Vollstreckungsforderungen sind unterdurchschnittlich. Das Personal in der Vollstreckung sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Daneben sollte die Stadt die Abnahme der Vermögensauskunft perspektivisch mit den eigenen Vollziehungskräften wahrnehmen. Dem eventuellen Mehraufwand für die Eigenabnahme stehen reduzierte Zeiten für den Wegfall der Auswertungen der Protokolle der Gerichtsvollzieher und eventuelle Nachrecherchen gegenüber. Die Aufwendungen für die Übernahme von Vollstreckungsaufgaben für die Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR sollten entsprechend der gesetzlichen Grundlagen durch Kostenerstattungen in Form des Kostenbeitrags gedeckt werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

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

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

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

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

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

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ **Feststellung**

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaus-haltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzuglei-chen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbe-trag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechsel-geld- und Handvorschüsse enthalten sein.

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

→ 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 Mönchengladbach einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

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

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.

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

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Mönchengladbach** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung nach § 31 GemHVO NRW für die Finanzbuchhaltung und zur Rechnungslegung der Stadt Mönchengladbach (mit Arbeitsanweisungen) vom 01. April 2013
- Arbeitsanweisung für die Abwicklung von Raten- bzw. Teilzahlungen vom 01. November 2017

Die Stadt Mönchengladbach erreicht 95 Prozent (Median 97 Prozent). Die Dienstanweisung der Stadt Mönchengladbach entspricht in den von uns untersuchten einzelnen Punkten fast vollständig den rechtlichen Anforderungen. Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Stadt Mönchengladbach verzichtet bislang darauf, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Die Eintragung durch den Gerichtsvollzieher kann dies nicht ersetzen. Dazu besteht keine rechtliche Grundlage. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 ZPO grundsätzlich berechtigt, einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur ZPO spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1 VwVG NRW schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-I ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen.

Damit verzichtete die Stadt Mönchengladbach auf die Möglichkeit einen Teil ihrer fälligen Forderungen selbst und zeitnah durchzusetzen. Die Klarstellung in § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW vom 01. August 2016 sollte die Stadt Mönchengladbach zum Anlass nehmen, diese Möglichkeit auch zu nutzen. Für diese Aufgaben können vor allem die Vollziehungskräfte im Außendienst eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.

Die Stadt beabsichtigt nach eigenen Angaben perspektivisch ihre Mitarbeiter zu schulen mit der Zielsetzung, die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen.

Organisation

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen durchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in Mönchengladbach gestellt. Die Stadt erreicht 88 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft. Es besteht nach § 5a VwVG NRW ein Optionsrecht. Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie die Abnahme der Vermögensauskunft selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Für die Selbstabnahme ist daher keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten.

In der **Stadt Mönchengladbach** ist die Reform der Sachaufklärung bisher nur teilweise umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt bisher nicht

→ Empfehlung

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

Nach Ziffer 3 Abs. 4 (3) DA Fibu obliegt den Bediensteten der Zahlungsabwicklung der Stadt Mönchengladbach insbesondere die beschleunigte Abwicklung der ungeklärten Zahlungseingänge und -ausgänge. Die Mitarbeiter der Zahlungsabwicklung sind aber auf die Mitarbeit der Fachbereiche angewiesen. Diese haben die Verpflichtung, unmittelbar nach Entstehung der Forderungen oder Verbindlichkeiten diese anzuweisen.

Trotzdem lagen zum Zeitpunkt der Prüfung 4226 ungeklärte Einzahlungen (UZE) sowie 4 ungeklärte Auszahlungen (UZA) vor.

Seit Ende 2018 arbeitet die Stadt Mönchengladbach mithilfe eines internen Controlling verstärkt an der Reduzierung der UZE. Es ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtfallzahl zum Jahresende 2019 noch einmal deutlich reduziert.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte den bereits eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgen, um die Zahl der ungeklärten Einzahlungen zu verringern.

Positiv hervorzuheben ist aus Sicht der gpaNRW, dass die Stadt Mönchengladbach die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert hat. Hierfür hat sie im Nachgang einer

internen Organisationsuntersuchung im Jahr 2012 eine zentrale Stelle (ZSNE) geschaffen. Damit kann die Stadt nunmehr ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherstellen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Mönchengladbach aufgebaut.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Nach dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 28. Juni 2019, sollen sich Ziele und Kennzahlen auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutsam eingestuft werden, soll durch die Kommune erfolgen.

Eine Kommune sollte daneben 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 Mönchengladbach erreicht 83 Prozent (Median 50 Prozent).

Die **Stadt Mönchengladbach** hat ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar. Daneben werden Quartalsberichte für die Verwaltungsspitze erstellt. Sowohl in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne als auch in der Vollstreckung werden Kennzahlen für die Quartalsberichte generiert.

Darauf aufbauend sollte die Verwaltungsführung Zielwerte vorgeben. Deren Einhaltung könnte dann über das bereits installierte Berichtswesen in Form der Quartalsberichte überprüft werden. Dazu gehören auch die bereits gesetzten Qualitätsstandards.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Mönchengladbach mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen können.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

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

In einer Kommune 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.

Bei der **Stadt Mönchengladbach** werden sämtliche eingehenden kreditorischen Rechnungen an zentraler Stelle angenommen. E-Rechnungen kann die Stadt Mönchengladbach zurzeit noch nicht annehmen. Zum einen sind die technischen Voraussetzungen noch nicht geschaffen, zum anderen sind die meisten Rechnungssteller selber noch nicht in der Lage, e-Rechnungen zu versenden. Dazu muss zunächst ein flächendeckender Workflow (außerhalb der Verwaltung) aufgebaut werden. Sofern eine e-Rechnung eingeht, kann diese daher nicht medienbruchfrei weiterbearbeitet werden, sondern wird zur Weiterbearbeitung ausgedruckt und eingescannt. Die Stadt hat jedoch Mitte 2019 das Verfahren der elektronischen Weiterleitung eingerichtet.

Es ist gewährleistet, dass sowohl die beteiligten Fachbereiche als auch die Rechnungsprüfung Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Eine elektronische Vollstreckungsakte ist noch nicht angelegt. Bislang sind nur interne Maßnahmen im Vollstreckungsprogramm hinterlegt, Schriftverkehr wird nicht eingescannt.

Die Vollziehungskräfte im Außendienst sind nicht mit Tablets ausgestattet. Die Stadt Mönchengladbach verfolgt das Prinzip „Innendienst vor Außendienst“. Die Vollziehungskräfte sind im Regelfall morgens in der Verwaltung und stellen ihre Touren zusammen. Dabei werden auch die aktuellen Sachstände überprüft, bevor die Vollziehungskräfte mit den papierhaften Akten ihre Außendiensttouren durchführen.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bislang ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Mönchengladbach. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungsersuchen der ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Diese können über eine Schnittstelle eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Mönchengladbach oder von der Stadt Mönchengladbach an den Beitragsservice können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen.

Hierzu ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Daneben sollte die Vollstreckung Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln können.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Mönchengladbach 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 Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die vergleichsweise geringe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.

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

Aufwendungen

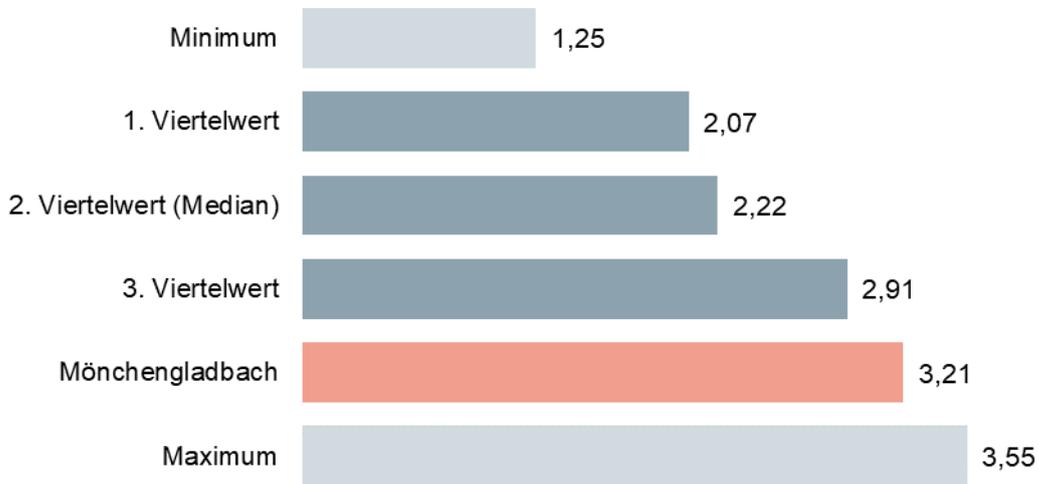
Die Zahlungsabwicklung der Stadt Mönchengladbach setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 16,92 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 3,60 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Stellenausstattung in der Sachbearbeitung auf 18,20 Vollzeit-Stellen. Der Overhead reduzierte sich auf 3,40 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung 2018

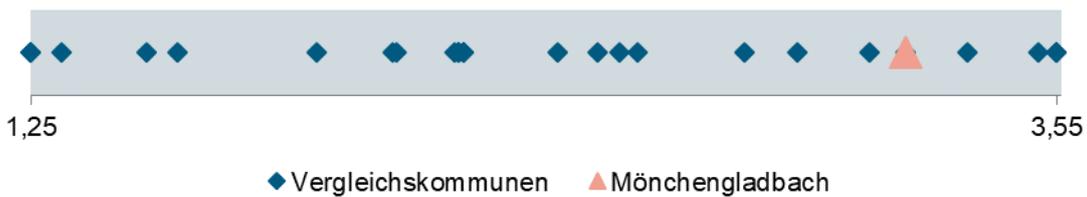
Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,82	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,69	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	15,74	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

In der Sachbearbeitung erreicht Mönchengladbach einen leicht überdurchschnittlichen Wert. Der Overheadanteil ist in Mönchengladbach höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 1,45 Mio. Euro im Jahr 2017 und 1,54 Mio. Euro im Jahr 2018. Auf der Grundlage von 480.430 Einzahlungen im Jahr 2018 errechnen sich Aufwendungen in Höhe von 3,21 Euro je Einzahlung.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



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

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

Die Stadt Mönchengladbach liegt mit ihrem Ergebnis oberhalb des 3. Viertelwertes. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass nur 25 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen noch höheren Wert erzielt haben.

Die Stadt hat entsprechenden Handlungsbedarf erkannt und beschäftigt sich im Rahmen einer Aufgabenkritik mit organisatorischen Umstrukturierungen. Zudem hat Mönchengladbach aufgrund der hohen Anzahl an ungeklärten Einzahlungen einen personellen Mehraufwand zu verzeichnen.

Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein. Die gpaNRW hat die Einzahlungen wie folgt definiert:

Gemeint sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, 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 SEPA-Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt. Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden, wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten Stadt Mönchengladbach

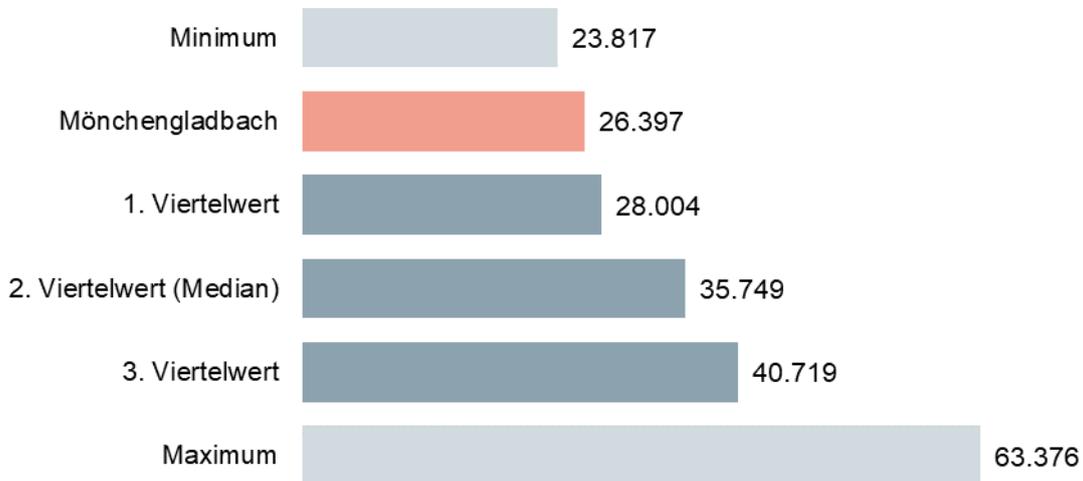
Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	435.737	480.430
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	**	**
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	***	***
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	344.628	351.409

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

** keine Möglichkeit der Auswertung, da diese Einzahlungen über Kurzkontierungen erfolgen

*** Keine Möglichkeit der Auswertung, da diese Einzahlungen nicht differenziert darzustellen sind

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



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.753	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Mönchengladbach** reiht sich in beiden Jahren unterhalb des 1. Viertelwertes ein.

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 automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt in Mönchengladbach bei etwa 83 Prozent.

Um festzustellen, ob diese Kennzahl nur durch die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner bedingt ist, stellt die gpaNRW die Einzahlungen den Einwohnern gegenüber. Hier erzielt Mönchengladbach 2018 einen Wert von 18.324 Einzahlungen je 10.000 Einwohner. Damit gehört Mönchengladbach zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten Einzahlungen je Einwohner. Die Kennzahlen lassen auf einen überdurchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriften schließen.

SEPA-Lastschriftmandate

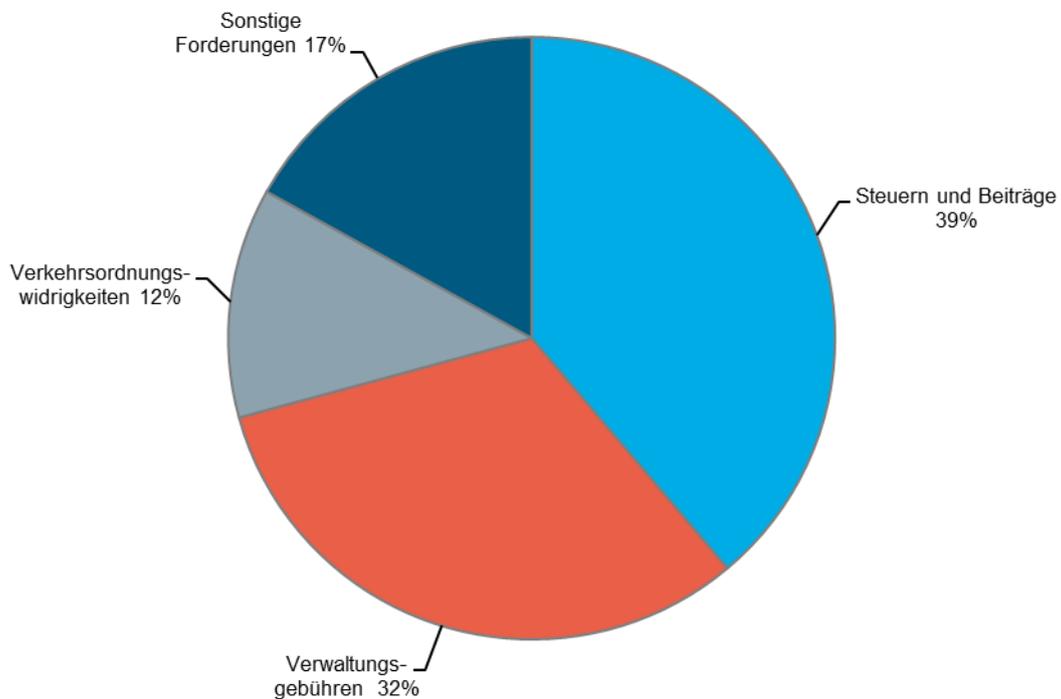
→ Feststellung

Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung für die Kita sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschriftverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen. Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst haben wir die Forderungen der **Stadt Mönchengladbach** nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Mönchengladbach verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Musikschule	38,80	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	6,14	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Offene Ganztagschule	39,34	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	17,76	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	42,77	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	38,78	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	36,20	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbesteuer	51,62	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundsteuer B	76,53	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
sonstige	17,91	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Bei den SEPA-Lastschriftmandaten für die Mittagsverpflegung Kita bildet die Stadt Mönchengladbach den Minimalwert. Der Grund hierfür ist, dass in Mönchengladbach vergleichsweise viele Anspruchsberechtigte die Mittagsverpflegung über das Bildungs- und Teilhabepaket beziehen.

→ **Empfehlung**

Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung Kita und der offenen Ganztagschule nach Möglichkeit erhöht werden.

Der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate bei der Hundesteuer ist aufgrund hoher Fallzahlen von Bedeutung. Um den Anteil zu steigern, sollte der Anmeldeprozess überarbeitet werden. Die Anmeldung kann laut Internetauftritt der **Stadt Mönchengladbach** schriftlich, telefonisch oder persönlich erfolgen. Das Formular zur Anmeldung auf der Internetseite enthält jedoch keinen Hinweis auf die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Bereits auf der Startseite ihres Internetauftritts sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.

Lastschriften

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 am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie monatlich für die 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. Durch die automatisierte 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 Mönchengladbach** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

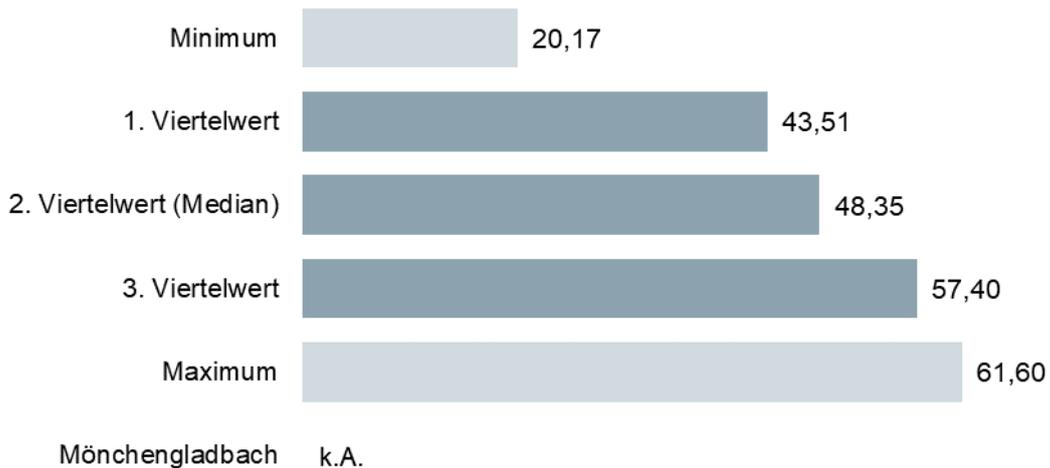
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	480.430
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	k. A.
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	351.409
Gesamt	k. A.
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	k.A.

Die Stadt Mönchengladbach kann die Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten aus technischen Gründen nicht ermitteln. Daher kann die Berechnung des Anteils der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten nicht erfolgen. In den anderen kreisfreien Städten ergeben sich folgende Anteile:

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,46	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Der Anteil der Rücklastschriften ist in Mönchengladbach positiv niedrig. Nur eine Kommune erreicht einen noch günstigeren Wert.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

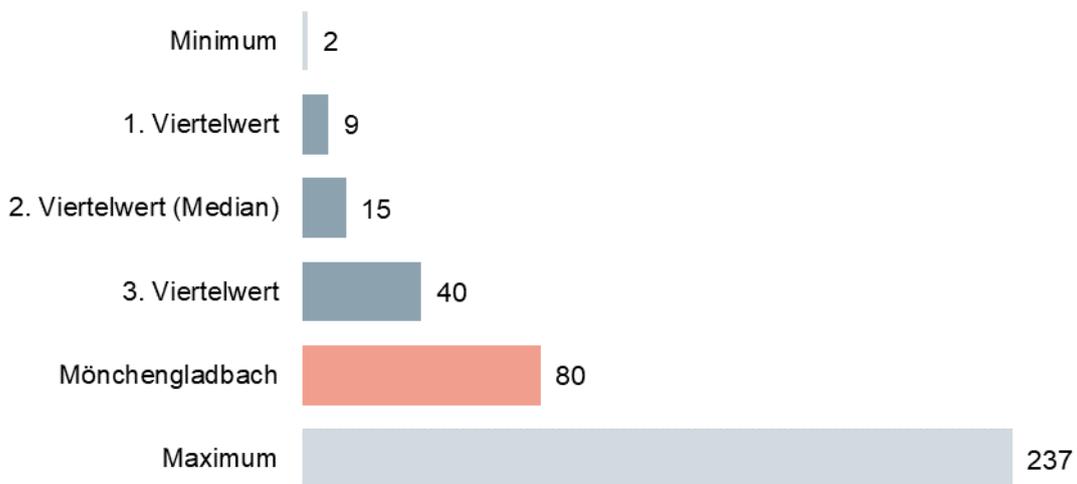
Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachbereiche gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.

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 Fachbereiche unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Die **Stadt Mönchengladbach** positioniert sich im interkommunalen Vergleich unter den 25 Prozent der Kommunen mit den meisten ungeklärten Einzahlungen. Sie hat einen der höchsten Anteile von ungeklärten Zahlungseingängen an den gesamten Einzahlungen. Die Ursachen hierfür liegen zum großen Teil außerhalb des Verantwortungsbereiches der Zahlungsabwicklung. Zum Prüfungszeitpunkt existieren 4.226 ungeklärte Einzahlungen (UZE) und vier ungeklärte Auszahlungen.

Die hohe Anzahl an UZE spricht dafür, dass die Zahlungsabwicklung die notwendigen Informationen durch die Fachbereiche nicht erhält. Nach ihrer zeitnahen Nachfrage muss die Zahlungsabwicklung in vielen Fällen weitere Erinnerungen an die Fachbereiche übermitteln.

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 Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
97	3	10	16	33	229	23

Die unbefriedigende Zusammenarbeit zwischen der Zahlungsabwicklung und den für die Anordnung zuständigen Fachbereichen erzeugt einen Mehraufwand in der gesamten Verwaltung. Fälle können nicht abgeschlossen werden und machen häufige Nachfragen und Wiedervorlagen nötig. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung teilen den Fachbereichen den Zahlungseingang mit, soweit die Zuständigkeit erkennbar ist. Dann wird teilweise mehrfach erinnert.

Seit Ende 2018 arbeitet die Stadt Mönchengladbach mithilfe eines internen Controlling verstärkt an der Reduzierung der UZE. Es ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtfallzahl zum Jahresende 2019 noch einmal deutlich reduziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen im Zusammenhang mit den ungeklärten Zahlungseingängen regelmäßig überprüfen.

Mahnläufe

→ **Feststellung**

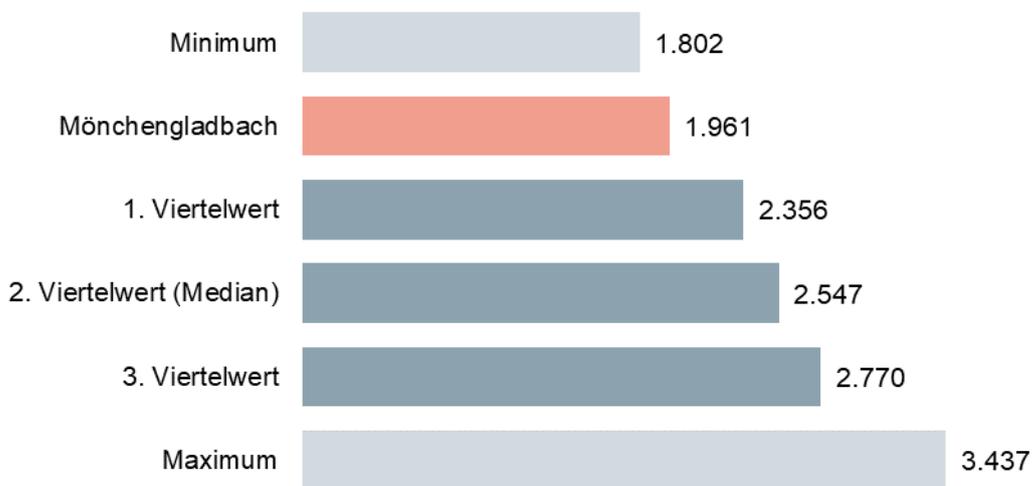
Die Stadt Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner. Bei der Erfolgsquote erzielt die Stadt Mönchengladbach weit unterdurchschnittliche Werte.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Die Mahnläufe werden bei der **Stadt Mönchengladbach** getrennt nach Forderungsarten einmal monatlich durchgeführt. Damit soll eine temporäre Spitze an Abstimmungsnotwendigkeiten vermieden werden. Dabei werden die Forderungen berücksichtigt, die sieben Tage überfällig sind.

2017 versendete die Stadt Mönchengladbach 58.014 Mahnungen, 2018 waren es 51.403 Mahnungen. Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Einordnung:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.223	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

In beiden Jahren ist der einwohnerbezogene Wert positiv niedrig.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	28,07	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	23,83	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Ein wesentlicher Grund für die niedrige Erfolgsquote ist die Positionierung der Stadt Mönchengladbach bei den verschuldeten Privathaushalten. Mönchengladbach gehört nach Angaben des Schufa Kredit-Kompasses zu den Städten mit den landesweit kritischsten Anzeichen privater Verschuldungen. Dies führt letztendlich dazu, dass viele Schuldner ihre Rechnungen und Mahnungen bei der Stadt nicht fristgerecht begleichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte, wie angekündigt, die Ursachen für die niedrige Erfolgsquote prüfen und nach Möglichkeiten suchen diese zu erhöhen.

Vier Wochen nach dem jeweiligen Mahnlauf erfolgt die Übergabe der restlichen überfälligen Forderungen an die Vollstreckung.

Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Vollstreckung in der Stadt Mönchengladbach hat interkommunal unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist die hohe Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsfällen je Vollzeit-Stelle. Die Einzahlungen aus Nebenforderungen sind deutlich unterdurchschnittlich.

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 Mönchengladbach** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 32,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 4,13 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 reduzierte sich der Overhead auf 3,83 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

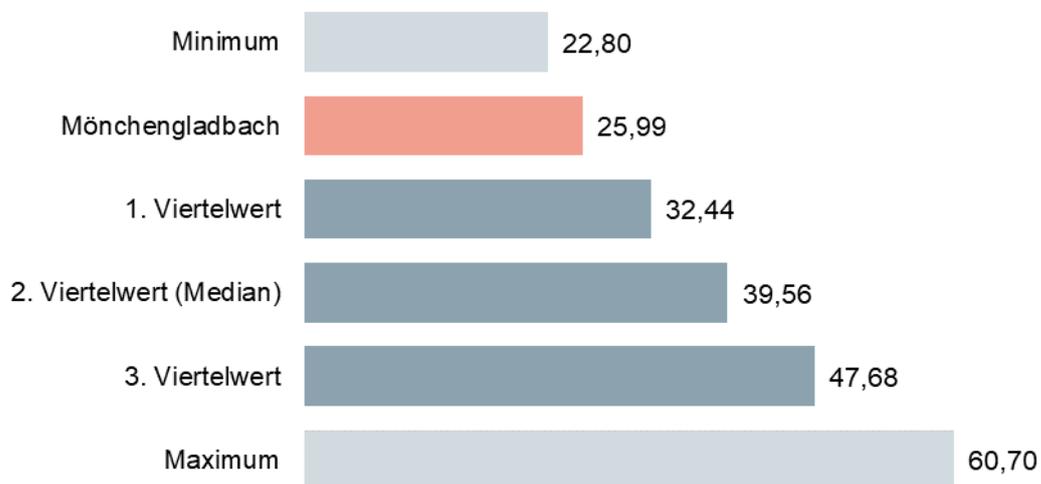
Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,39	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,25	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23

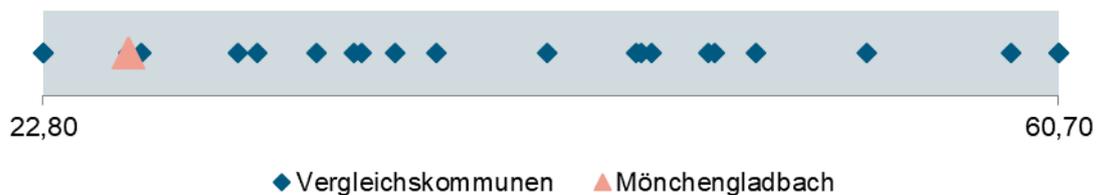
Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overheadanteil in Prozent	10,50	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Die Sachbearbeitung der Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Stellenanteilen je 10.000 Einwohner. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von jeweils 2,7 Mio. Euro. Aufgrund der hohen Fallzahlen ist der überdurchschnittliche Personaleinsatz notwendig und sachgerecht. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sind sowohl 2017 als auch 2018 weit unterdurchschnittlich.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
27,58	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.

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 Mönchengladbach** erstellt allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Der Vollstreckungsdienst versendet die Ankündigungen an die Schuldner, über die der Stadt bislang keine weiteren Informationen vorliegen. Die Schuldner werden darauf hingewiesen, dass die Stadt Mönchengladbach nunmehr Maßnahmen in der Vollstreckung ergreifen wird. Die Ankündigungen beinhalten zusätzlich zur Hauptforderung Porto, Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge. Wie erfolgreich die Vollstreckungsankündigungen sind, wird bisher nicht ermittelt. Als letzten Schritt versendet die Stadt Mönchengladbach konkrete Vollstreckungsankündigungen, die mit der vollen Pfändungsgebühr versehen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte in ihre konkreten Vollstreckungsankündigungen einen Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühren einfügen.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Mönchengladbach

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	103.097	93.208
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	39.567	34.511
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	42.986	40.062
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	38.399	45.313
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	53.825	51.180
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	44.194	52.897
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	4.936	4.667

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass Mönchengladbach mehr Fälle abwickelt als neue hinzukommen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der geringe Anteil an Einzahlungen aus Nebenforderungen. Diese sind weit unterdurchschnittlich, da zum Teil zunächst die Hauptforderung **gebucht** wird und sich etwaige Nebenforderungen nicht mehr realisieren lassen.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz 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-Beitragservice GmbH, IHK u. a.)

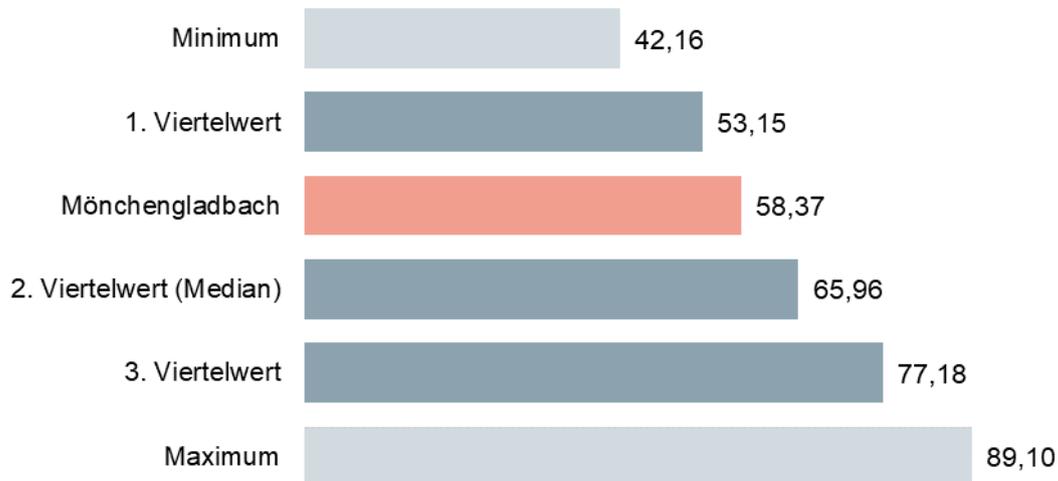
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

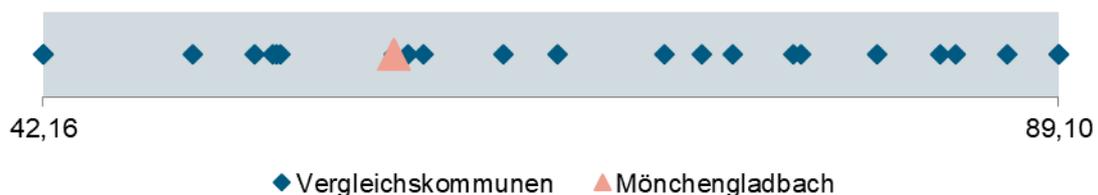
Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.828.468	1.672.972
Summe Aufwendungen in Euro	2.819.377	2.866.336
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	64,85	58,37

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

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

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung wird von der Struktur der Einzahlungen auf Nebenforderungen beeinflusst. Aus den einzelnen Elementen wie Mahngebühren, Pfändungsgebühren und Säumniszuschlägen kann abgelesen werden, ob die Vollstreckung alle Nebenforderungen realisiert oder ob die Kommune eher bereit ist, darauf zu verzichten, sofern die Hauptforderung erledigt wurde. In Mönchengladbach ist eine Trennung der Einzahlungen nach den einzelnen Arten systembedingt bisher nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Um zukünftig die Entwicklung der einzelnen Arten der Nebenforderungen in der Vollstreckung besser nachvollziehen zu können, wird empfohlen, diese getrennt zu buchen.

Der Anteil der Einzahlungen auf Nebenforderungen an den realisierten Hauptforderungen liegt in Mönchengladbach mit 11,5 Prozent deutlich unterhalb des Medians von 16,0 Prozent. Nur eine Kommune weist einen noch niedrigeren Wert aus. Die Vorgehensweise beim Buchen von Zahlungseingängen kann zu einem niedrigen Wert führen, wenn der eingezahlte Betrag die schon entstandenen Nebenforderungen nicht abdeckt, da zunächst die Hauptforderung bebucht wurde. Nach Erledigung der Hauptforderung sind die Nebenforderungen aber für die Stadt Mönchengladbach im Regelfall nicht mehr zu realisieren. Daher sehen unter anderem auch die Verwaltungsvorschriften zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VV VwVG NRW) unter Ziffer 6.2.8.1 vor, zunächst auf Nebenforderungen und zuletzt auf die Hauptforderung zu verrechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte grundsätzlich Zahlungseingänge je Forderung zunächst zu ggf. vorhandenen Nebenforderungen verbuchen und erst dann zur noch offenen Hauptforderung. Auf diese Weise kann sie ihre Ansprüche sichern.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab.

Die Stadt Mönchengladbach hat im Jahr 2017 ca. 11,5 Prozent und 2018 ca. 11,7 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Damit positioniert sich die Stadt in beiden Jahren im Bereich des Medians.

Durch die Reform der Sachaufklärung bestehen nun bessere Möglichkeiten, die Vollstreckung aus dem Innendienst heraus gegenüber Schuldnern anzuwenden, die ihren Wohnsitz nicht in Mönchengladbach haben. Damit ist die Stadt nicht mehr so abhängig von der Bearbeitungsweise der jeweils ersuchten Kommune.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte, soweit möglich, Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Mönchengladbach unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ **Feststellung**

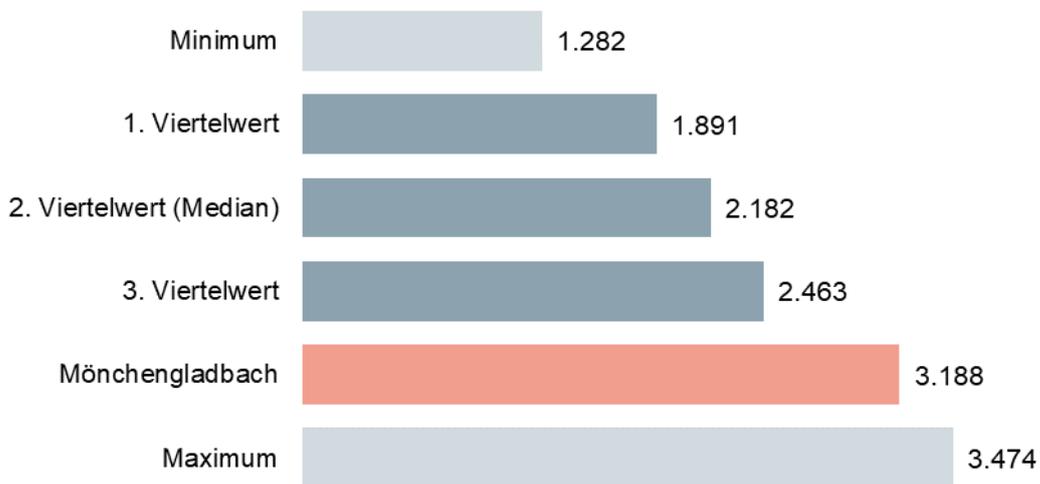
Die Stadt Mönchengladbach wickelt überdurchschnittlich viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. 2018 erreichten nur zwei Kommunen einen noch besseren Wert.

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

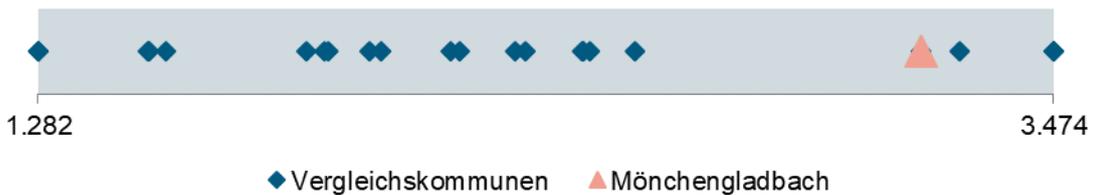
Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Mönchengladbach

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	3.009	3.118
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	4.380	3.912
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.499	2.615

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.009	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die Stadt Mönchengladbach liegt in beiden Jahren oberhalb des 3. Viertelwertes. Der Grund kann die interkommunal niedrige Erfolgsquote bei den Mahnungen sein. Daraus resultiert ein hoher verbleibender Anteil an Schuldnern, der dann mitunter bearbeitungsintensiv ist.

Der Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	52,80	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	53,55	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Mönchengladbach gehört in beiden Jahren zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Erfolgsquote im Bereich der Vollstreckung. Ursächlich hierfür ist, dass bei der Stadt Mönchengladbach seit 2016 ein hoher Anteil an uneinbringlichen Forderungen ausgebucht wird. Es handelt sich dabei um folgende Ausbuchungsgründe:

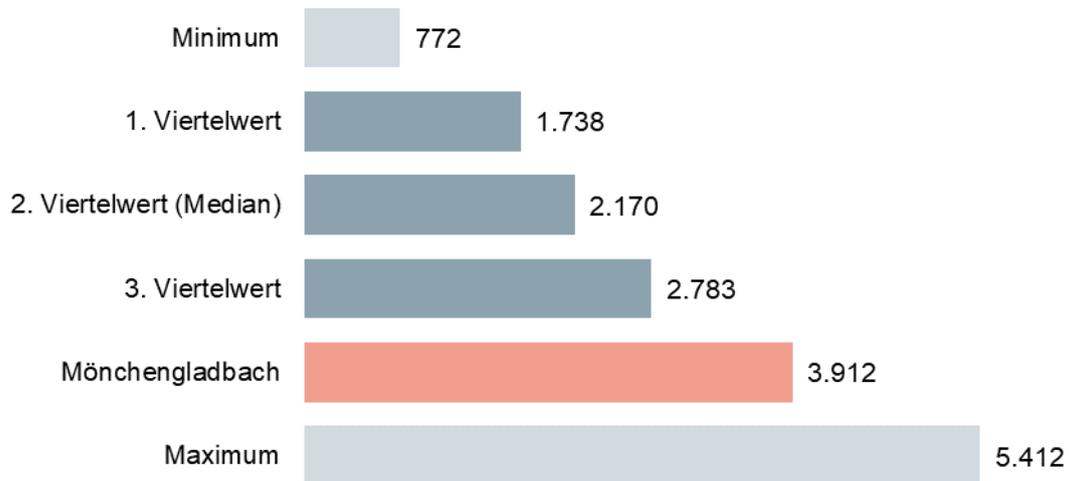
- Insolvenz,
- Restschuldbefreiung,
- Erlöschen des Schuldners (durch Tod),
- Erlöschen des Schuldners (durch Erlöschen der juristischen Person),
- Forderungsverjährung, Wegfall der Rechtsgrundlage,
- Geringfügigkeit/ Wirtschaftlichkeit und
- Erlass

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

→ Feststellung

Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Mönchengladbach für die Jahre 2017 und 2018 auf einem hohen Stand. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand aber um 10,7 Prozent reduziert.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

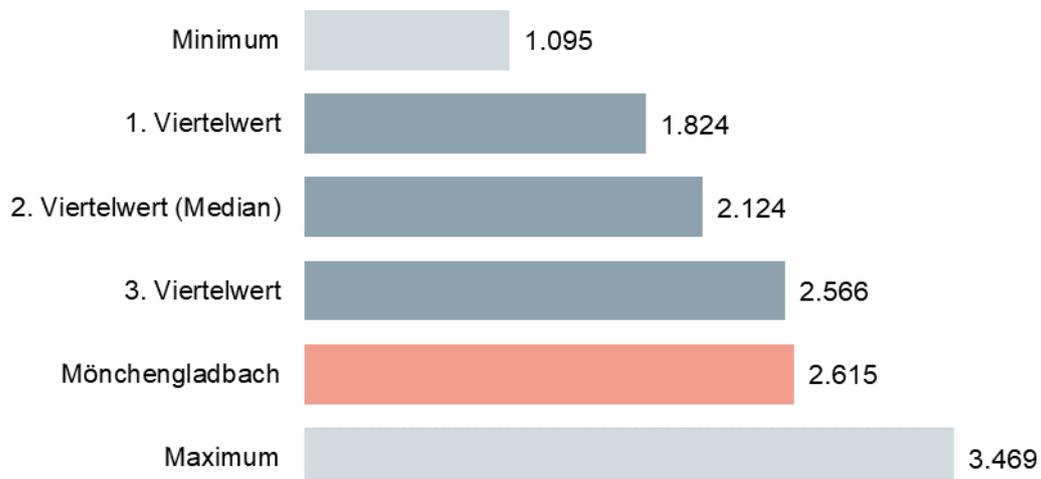
2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.380	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte, aufgrund der hohen Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.499	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Mönchengladbach hatte 2017 und 2018 mehr neue Vollstreckungsanforderungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Stellenanteile im Bereich der Vollstreckung wurden in den vergangenen Jahren deutlich erhöht, damit ein Aufarbeiten von Rückständen an Vollstreckungsfällen erfolgen kann. Die Belastung durch neue Forderungen ist 2017 und 2018 trotzdem überdurchschnittlich.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt nimmt Vollstreckungsaufgaben für die Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags AöR) wahr. Auf eine aufwandsdeckende Kostenerstattung verzichtet die Stadt bislang.

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 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Wie viele andere Kommunen hat auch die **Stadt Mönchengladbach** für die Bereiche Grün und Abfall eine Anstalt öffentlichen Rechts (mags AöR) gegründet. Für diese AöR ist die Stadt als Vollstreckungsbehörde tätig, überwiegend bei öffentlich-rechtliche Forderungen. Bislang konnten sich beide Vertragspartner nicht auf eine Kostenerstattung einigen. Die Vollstreckung sieht eine Vergütung in Höhe des Kostenbeitrags nach § 5 VO VwVG NRW als gesetzt.

Der Aufwandsdeckungsgrad der Mönchengladbacher Vollstreckung von derzeit ca. 58 Prozent würde bei einer Vergütung der Tätigkeiten für die mags AöR in Höhe des Kostenbeitrags entsprechend steigen und zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig darauf hinwirken, dass bei Auftragserteilung der mags AöR für die Vollstreckungshilfe, auch die Zahlung des geltenden Kostenbeitrags gemäß § 5 VO VwVG NRW zu vereinnahmen ist.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.	E2	Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen leicht überdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte den bereits eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgen, um die Zahl der ungeklärten Einzahlungen zu verringern.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mönchengladbach einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Mönchengladbach aufgebaut.	E4	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Mönchengladbach mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen können.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Mönchengladbach einen überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Mönchengladbach sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Daneben sollte die Vollstreckung Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln können.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		
F3	Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung für die Kita sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken	E3.1	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der Hundesteuer, der Mittagsverpflegung Kita und der offenen Ganztagschule nach Möglichkeit erhöht werden.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Bereits auf der Startseite des Internetauftritts der Stadt Mönchengladbach sollte das Wort „SEPA“ mit Verlinkung zu den einzelnen Mandaten platziert werden. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und ebenfalls mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.
F4	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachbereiche gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen im Zusammenhang mit den ungeklärten Zahlungseingängen regelmäßig überprüfen..
F5	Die Stadt Mönchengladbach gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner aus. Bei der Erfolgsquote erzielt die Stadt Mönchengladbach weit unterdurchschnittliche Werte.	E5	Die Stadt Mönchengladbach sollte, wie angekündigt, die Ursachen für die niedrige Erfolgsquote prüfen und nach Möglichkeiten suchen diese zu erhöhen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Vollstreckung in der Stadt Mönchengladbach hat interkommunal unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist die hohe Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsfällen je Vollzeit-Stelle. Die Einzahlungen aus Nebenforderungen sind deutlich unterdurchschnittlich.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.	E2	Die Stadt Mönchengladbach sollte in ihre konkreten Vollstreckungsankündigungen einen Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühren einfügen.
F3	Die Stadt Mönchengladbach erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der geringe Anteil an Einzahlungen aus Nebenforderungen. Diese sind weit unterdurchschnittlich, da zum Teil zunächst die Hauptforderung bebucht wird und sich etwaige Nebenforderungen nicht mehr realisieren lassen.	E3.1	Um zukünftig die Entwicklung der einzelnen Arten der Nebenforderungen in der Vollstreckung besser nachvollziehen zu können, wird empfohlen, diese getrennt zu buchen.
		E3.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte grundsätzlich Zahlungseingänge je Forderung zunächst zu ggf. vorhandenen Nebenforderungen verbuchen und erst dann zur noch offenen Hauptforderung. Auf diese Weise kann sie ihre Ansprüche sichern.
F4	Die Stadt Mönchengladbach gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab.	E4	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Mönchengladbach unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F5	Die Stadt Mönchengladbach wickelt überdurchschnittlich viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. 2018 erreichten nur zwei Kommunen einen noch besseren Wert.		
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Mönchengladbach für die Jahre 2017 und 2018 auf einem hohen Stand. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand aber um 10,7 Prozent reduziert.	E6	Die Stadt Mönchengladbach sollte, aufgrund der hohen Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.
F7	Die Stadt nimmt Vollstreckungsaufgaben für die Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags AöR) wahr. Auf eine aufwandsdeckende Kostenerstattung verzichtet die Stadt bislang.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig darauf hinwirken, dass bei Auftragserteilung der mags AöR für die Vollstreckungshilfe, auch die Zahlung des geltenden Kostenbeitrags gemäß § 5 VO VwVG NRW zu vereinnahmen ist.

ZA1: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

	Frage	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	In 3.5 der Dienstanweisung nach § 31 GemHVO NRW für die Finanzbuchhaltung und zur Rechnungslegung der Stadt Mönchengladbach (DA Fibu) geregelt.
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 3.5 der DA Fibu geregelt.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In 7.10 der DA Fibu geregelt.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 10 der DA Fibu geregelt.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	In 10 der DA Fibu geregelt.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 3.6 der DA Fibu geregelt.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ziffer 5.3 der Dienstanweisung, für das Berechtigungskonzept ist federführend der FB 14 i. V. m. FB 20 zuständig. Das Berechtigungskonzept wurde zuletzt 2018 aktualisiert.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 7.2 der DA Fibu geregelt.

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 7.7 der DA Fibu mit Anweisungen geregelt.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	überwiegend erfüllt	3	1	3	3	In 7.9 der DA Fibu geregelt.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In 7.5 der DA Fibu und entsprechender Arbeitsanweisung geregelt. Grundsätzlich sind Regelungen vorhanden, in Überarbeitung im Projekt E-Payment. Bezahlmöglichkeiten sollen erweitert und Kreditkartennutzung ausgebaut.
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	In 3.4 (2) der DA Fibu geregelt.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	In 11.1 (2) der DA Fibu geregelt. Hiernach erfolgt eine dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(Stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In 7.8 der DA Fibu geregelt. Inventarprüfungen und Verwahrtgelass werden regelmäßig überprüft. Regelungen für Gesamtverwaltung. Aufbewahrung erfolgt in verschlossenen Behältern. Ein- und Auslieferungen werden überwacht.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 7.1 (3) der DA Fibu geregelt.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	nicht erfüllt	0	1	0	3	Wird aktuell nicht praktiziert. Soll mittelfristig eingeführt werden, einen konkreten Zeitplan gibt es aber noch nicht.

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In 7.3 der DA Fibu geregelt.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				83	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				95		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Hoher Anteil (83 Prozent) automatisiert eingeleiteter Zahlungseingänge.
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.	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9	In 3.4 (3) der DA Fibu geregelt. Es wird aktiv darum geworben die offenen Posten gering zu halten. Diese sind im interkommunalen Vergleich aber weit überdurchschnittlich.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	In 3.6.1 der DA Fibu und entsprechender Arbeitsanweisung geregelt. Mahnung erfolgt getrennt nach Forderungsart.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 3.6.2 der DA Fibu und entsprechender Arbeitsanweisung geregelt.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Umstellung auf Sachaufklärung (ausgenommen Bußgelder), Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Effizienz bei der Beitreibung wird durch Prioritätenlisten sichergestellt, Prinzip Innendienst vor Außendienst.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Arbeitsanweisung zu Teilzahlungsvereinbarung vorhanden.

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Nein, derzeit nicht. Projektstart ist mittelfristig vorgesehen, aktuell wird noch der Gerichtsvollzieher mit der Vermögensauskunft beauftragt.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 10.1 der DA Fibu geregelt. Alles zentralisiert.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 9 der DA Fibu geregelt. Entscheidung über die Aussetzung der Vollziehung obliegt der Organisationseinheit. ZA übernimmt lediglich die Buchung.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In 3.8 der DA Fibu und entsprechender Arbeitsanweisung geregelt. Bagatellgrenze liegt bei 100 Euro.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In 7.4. der DA Fibu geregelt. Zuarbeit seitens der Kasse, im Gesamtkonzept mit FB 14 abgestimmt, insbesondere das Generieren des Zahlenmaterials. Forderungsbewertung obliegt dem FB 20.
	Punktzahl Organisation				63	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				88		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Berichtswesen mit Kennzahlen aufgebaut. Stabstelle Forderungscontrolling implementiert. Zielwerte sollen mittelfristig aufgebaut werden.

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	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	Monatliches Berichtswesen für gesamten Fachbereich aufgebaut. Quartalsmäßiger Bericht mit weiteren Kennzahlen wird dem Kämmerer zur Verfügung gestellt.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				83		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				155	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				91		

ZA2: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	Ja.
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Ja.
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	Nein, das Verfahren der elektronischen Weiterleitung wird gerade eingerichtet und soll noch im Laufe des III. Quartals 2019 produktiv werden.
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
34	angenommen	ja	1	1	1	1	
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	Die Rechnungen werden ins Rechnungseingangsbuch übernommen, den entsprechenden buchenden Stellen elektronisch zur Verfügung gestellt, müssen dann aber ausgedruckt und analog gebucht werden (Siehe auch Antwort zu Frage 33).
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage				Ca. 5 %	
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage				Sehr unterschiedlich, auch innerhalb von bestimmten Berufs – und Gewerbegruppen ist die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung sehr unterschiedlich	
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage				Bei jedem städtischen Auftrag wird bereits auf die Möglichkeit der elektronischen Rechnungsstellung hingewiesen. Es wird eine einfache E-Mail-Adresse angeboten, die jeder nutzen könnte.	
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	s.o.
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	s.o.
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein	0	1	0	1	s.o.
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	s.o.
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	nein	0	2	0	2	Ist mittelfristig geplant.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitestgehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	nicht vorgesehen.

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	überwiegend, da wo es sinnvoll ist, wird es gemacht.
	Punktzahl Digitalisierung				10	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				59		

→ 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 Mönchengladbach
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	16
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	17
→ Organisation und Personaleinsatz	27
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	27
Personal- und Leistungskennzahlen	29
→ Steuerung und Controlling	35
Fach- und Finanzcontrolling	35
Steuerung der Leistungsgewährung	35
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	39
Steuerung der Pflegelandschaft	41
Quartiersmanagement	42
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	44

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Pflege

Wie in allen nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch in der **Stadt Mönchengladbach** die **Hilfe zur Pflege** ein erheblicher haushaltswirtschaftlicher Belastungsfaktor. Fast 24 Mio. Euro Transferaufwendungen muss die Stadt Mönchengladbach 2018 für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohngeld aufbringen.

Die Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege der Stadt Mönchengladbach werden von der demografischen Entwicklung und durch die **sozialen Strukturen** beeinflusst. Eine Verschiebung in den Altersgruppen weiter zulasten der älteren Bevölkerung wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken. Die sozialen Rahmenbedingungen zeigen für Mönchengladbach im Jahr 2018 eine belastende Situation. Die SGB-II-Quote und die Arbeitslosenquote sind höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Kaufkraft ist unterdurchschnittlich. Die Anzahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter steigt kontinuierlich an, die Altersarmut ist bereits hoch. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die Einkommenssituation zukünftig verschlechtert und mehr Menschen in Mönchengladbach auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind.

Die **Leistungsdichte** der Hilfe zur Pflege ist in der Stadt Mönchengladbach noch unterdurchschnittlich. Daraus folgt, dass mehr ältere Menschen ihren individuellen Pflegebedarf aus Leistungen der Pflegeversicherung und aus eigenen Mitteln finanzieren können als in den anderen Kommunen. Pflegebedürftige Menschen in Mönchengladbach, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, sind überwiegend in Einrichtungen untergebracht. Die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen und die ambulante Quote sind gering. Das belastet die Transferaufwendungen. Im Ergebnis muss die Stadt je Leistungsbezieher mehr Transferaufwendungen aufbringen, als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Auch je Einwohner über 65 Jahre leistet Mönchengladbach vergleichsweise hohe Transferaufwendungen, obwohl dort weniger Menschen über 65 Jahre Hilfe zur Pflege erhalten. Es besteht Handlungsbedarf, die Beratungs- und Steuerungsleistungen der Stadt Mönchengladbach auszubauen, damit mehr Menschen zuhause versorgt werden können und dann die ambulante Quote steigt. Auffällig ist, dass mehr als die Hälfte der Leistungsbezieher in Einrichtungen in die Pflegegrade 2 und 3 eingestuft sind, also Leistungsbezieher, von denen möglichst viele ambulant versorgt werden sollten. Sie müssen im Zuge einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ frühzeitig und aufsuchend beraten und unterstützt werden. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher muss die Stadt Mönchengladbach zwar vergleichsweise hohe Transferaufwendungen aufbringen, trotzdem sind sie rund 2.900 Euro je Leistungsbezieher geringer als für die Pflege in Einrichtungen. Rechnet man das Pflegewohngeld hinzu, entlastet im Durchschnitt jeder Einzelfall, in dem die Stadt u.a. durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und hin zu einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern

kann, den Haushalt um jährlich fast 11.000 Euro. Dabei kommt auch der Pflege- und Wohnberatung eine entscheidende Rolle zu.

Die Aufgaben der **Pflege und Wohnberatung** nimmt in Mönchengladbach der kommunale Pflegestützpunkt wahr. Fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind im Umfang von 3,4 Vollzeit-Stellen für die trägerunabhängige und kostenfreie Beratung zuständig. Einwohnerbezogen ist das weniger als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Die Pflege- und Wohnberatung hat maßgeblichen Einfluss auf die ambulante Quote. Sie sollte frühzeitig und aufsuchend Beratungen bei den Pflegebedürftigen durchführen und regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern sollte intensiviert werden, um einen ungesteuerten Übergang der Pflegebedürftigen vom Krankenhaus in eine Pflegeeinrichtung zu vermeiden. Sollen Pflegebedürftige in einer Einrichtung aufgenommen werden, muss die Heimnotwendigkeit geprüft werden. Diese sollte nicht nur auf der Grundlage eines schriftlichen Antrages und einzureichender Unterlagen, sondern erst nach Durchführung eines Beratungsgespräches bestätigt werden.

Die **Erträge** aus Unterhaltsheranziehung mildern die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege ab. Mönchengladbach erzielt aus der Unterhaltsheranziehung im Bereich der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen vergleichsweise hohe Erträge. Die Unterhaltsheranziehung sollte nicht getrennt in den Fachbereichen 50 und 58, sondern zentral und spezialisiert erfolgen. Aufgrund der Änderungen im Angehörigen-Entlastungsgesetz ist davon auszugehen, dass künftig die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Der Stadt Mönchengladbach werden dann Erträge nicht mehr in dieser Höhe zur Verfügung stehen.

Dass **Fach- und Finanzcontrolling** für die Hilfe zur Pflege in Mönchengladbach kann weiterentwickelt werden. Die Stadt lässt sich derzeit zum Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für die Fachbereiche 50 und 58 beraten.

Schon 2014 hat die Stadt Mönchengladbach die Aufstellung einer verbindlichen **Pflegeplanung** beschlossen und verfügt damit über ein wichtiges Planungswerkzeug, mit dem sie den Ausbau von Plätzen steuern kann. Für das **Quartiersmanagement** stehen in Mönchengladbach personelle Ressourcen in einer Stabstelle im Dezernat V zur Verfügung. Im August 2018 wurde ein erster Bericht zur Stadtteil- und Quartiersarbeit veröffentlicht. Darin werden Besonderheiten der heterogenen Quartiere in Mönchengladbach erfasst sowie Bedarfe und Bestände herausgearbeitet. Ziel ist es, den Bericht konzeptionell umzusetzen und weiterzuentwickeln. Quartiersmanagement und Pflegeplanung sollten auf eine Datenbasis zurückgreifen.

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Hilfe zur Pflege tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

→ 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.

Die **Stadt Mönchengladbach** ist Stärkungspaktkommune der Stufe 2 und lässt sich bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen durch die gpaNRW unterstützen. Im Jahr 2016 hat die IMAKA Institut für Management GmbH im Auftrag der gpaNRW im Rahmen der Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung in der Stadtverwaltung Mönchengladbach eine Organisationsentwicklung der Fachbereiche 50 Soziales und Wohnen und 58 Altenhilfe durchgeführt. Der Ergebnisbericht wurde im März 2017 veröffentlicht (nachfolgend IMAKA Gutachten). Im Ergebnis wurden zahlreiche Empfehlungen auch zum Bereich Hilfe zur Pflege formuliert, z.B. zur Aufbauorganisation, zu Prozessen, zum Fach- und Finanzcontrolling sowie zur Arbeit mit der Fachsoftware. Zu einigen Themen laufen derzeit Beratungen, z.B. zum Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für FB 50 und 58 sowie zur optimalen Nutzung der eingesetzten Software AKDN-sozial.

Sofern sich Überschneidungen zwischen den Prüfinhalten, dem Gutachten IMAKA und der Umsetzungsberatung durch das Fachunternehmen Con_sens ergeben, wird darauf verwiesen.

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

2018 lebt in Mönchengladbach ein vergleichsweise geringer Anteil von Einwohnern über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung. Das ändert sich in den Prognosen bis 2025 und 2040 deutlich. Der Anteil älterer Menschen ist dann höher als in den anderen kreisfreien Städten. Die Altersverschiebung hin zu den älteren Bevölkerungsgruppen zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.

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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Mönchengladbach*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	124.788	125.083	127.444	128.151	129.305	132.186	126.364
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	77.848	78.453	78.874	78.823	78.508	73.353	67.183
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	39.210	39.139	39.041	38.767	38.582	41.068	49.118
Einwohner ab 80 Jahren	13.584	14.178	14.637	15.184	15.793	18.019	22.044
Einwohner gesamt	255.430	256.853	259.996	260.925	262.188	264.626	264.709

*Bevölkerungsdaten und –prognosen von IT.NRW

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

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	20,74	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,02	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	23,35	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,08	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	28,74	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	9,02	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Die Gesamteinwohnerzahl steigt in **Mönchengladbach** bis 2040 kontinuierlich leicht an. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch in der Entwicklung nach Altersgruppen. Für die Altersgruppen der Einwohner unter 45 Jahren und ab 45 bis unter 65 Jahre prognostiziert IT.NRW bis 2040 deutliche Rückgänge im Vergleich zum Jahr 2018. Die Einwohnerzahlen der über 65-Jährigen und der über 80-Jährigen steigen dagegen erheblich an. 2040 werden nach der Prognose rund 72.000 Menschen über 65 Jahre in Mönchengladbach leben, das sind fast 17.000 mehr als noch 2018. Bei nahezu konstanten Einwohnerzahlen führt diese Entwicklung zu einem immer größeren Anteil älterer und hochbetagter Mönchengladbacher. IT.NRW geht in seiner Prognose davon aus, dass 2040 fast 29 Prozent der Mönchengladbacher über 65 Jahre alt sein wird, mehr als neun Prozent der Bevölkerung werden älter als 80 Jahre alt sein.

Im Vergleich der kreisfreien Städte lebt im Jahr 2018 in Mönchengladbach noch ein vergleichsweise geringer Anteil über 65-Jähriger und über 80-Jähriger als in den meisten Vergleichskommunen. Das ändert sich in der Prognose deutlich. In Mönchengladbach werden 2025 und 2040 deutlich mehr ältere Menschen leben als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Der Altenquotient der Stadt Mönchengladbach ist 2018 im Vergleich der kreisfreien Städte durchschnittlich.¹

Die Zahl der Menschen in Mönchengladbach, die auf Pflege angewiesen sind, wird voraussichtlich erheblich ansteigen. Gleichzeitig werden immer weniger Menschen zur Verfügung stehen, die zuhause die Pflege von Angehörigen gewährleisten. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Ebenso der sich schon heute abzeichnende Fachkräftemangel in der Pflege. Die Stadt Mönchengladbach wird – wie letztlich alle Kommunen – in den nächsten Jahren bei der Sicherstel-

¹ Vergleiche Vorbericht.

lung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege ebenso wie bei der Finanzierung dieser Versorgung also vor große Herausforderungen gestellt.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach weist insgesamt belastende soziale Strukturen auf. Sie unterscheiden sich in den einzelnen Stadtteilen stark. Der Bericht „Stadtteil- und Quartiersarbeit Mönchengladbach“ bietet wichtige Informationen auch für die Pflegeplanung

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

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

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent 1)	18,4	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	22.113	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote 1)	10,4	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾Stand Dezember 2016; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

Sowohl die SGB II-Quote als auch die Arbeitslosenquote sind in **Mönchengladbach** höher als in Dreiviertel Vergleichskommunen. Die Kaufkraft je Einwohner ist bereits 2018 etwas unterdurchschnittlich. Eine hohe SGB II-Quote und Arbeitslosenquote führen auch zu einer steigenden Altersarmut. Für 2016 weist die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Wegweiser Kommune für Mönchengladbach eine Altersarmut von 5,9 Prozent aus. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist sie höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Ein weiterer Risikofaktor ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher aus dem 4. Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 ist die Anzahl der Leistungsbezieher in

Mönchengladbach um 4,9² Prozent gestiegen. Im Eckjahresvergleich 2014/2018 sind es 753 Leistungsbezieher mehr. Der Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann. In Mönchengladbach werden zukünftig voraussichtlich mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Auch ist davon auszugehen, dass künftig weniger Einkommen und Vermögen angerechnet werden kann. Dies wirkt sich belastend auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege aus.

Die vorstehenden Faktoren sind von einer Kommune selbst kaum beeinflussbar. Steuernd kann die Kommune in verschiedenen örtlichen Bereichen eingreifen, wie z.B. die soziale Teilhabe älterer, pflegebedürftiger Menschen, die Förderung nachbarschaftlicher Beziehungen und die Unterstützung ehrenamtlichen Engagements. Kommunen können durch eine aktive Gestaltung der Zusammenarbeit vor Ort eine qualitativ gute vorpflegerische Versorgungsstruktur anstreben. Dafür ist eine gute Vernetzung aller handelnden Akteure in der Altenhilfe und Pflege unverzichtbar.

Im August 2018 hat die Stadt Mönchengladbach einen Bericht „Stadtteil- und Quartiersarbeit Mönchengladbach“ herausgebracht. Damit hat die Stadt eine wichtige Informations- und Datengrundlage auch für die Sozial- und Pflegeplanung geschaffen. Neben einer Datenübersicht für die Gesamtstadt enthält der Bericht für jeden der 44 Stadtteile Informationen und Daten zur Bevölkerung und Sozialstruktur, zu Besonderheiten des Stadtteils und zum Stand der Quartiersarbeit. Ergänzt werden die Stadtteil-Informationen um eine Tabelle mit wesentlichen Strukturdaten und Kennzahlen, im Vergleich von Stadtteil und Gesamtstadt. Im Bericht werden die sozialräumlichen Disparitäten deutlich. Sie wirken sich auch auf die Bedarfe und Angebote der Pflege aus. Die Stadt Mönchengladbach kann auf die Bedarfe in den einzelnen Stadtteilen individuell reagieren.

Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat 2017 sechs und 2018 vier Leistungsbezieher in Einrichtungen noch nicht neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft.

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

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungs-

² lt. Statistik IT.NRW

bezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.³

Die **Stadt Mönchengladbach** hat Ende 2017 insgesamt sechs Leistungsbezieher in Einrichtungen, die noch nicht neu begutachtet wurden. Ende 2018 waren es noch vier Leistungsbezieher. Sie wurden noch nicht in Pflegegrade eingestuft. Diese Fälle erhalten nach § 138 SGB XII die Leistungen der Hilfe zur Pflege vorerst weiter. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist in Mönchengladbach seit 2017 rückläufig.

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

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (Leistungsdichte) ist in Mönchengladbach unterdurchschnittlich. Mehr Menschen über 65 Jahre als in anderen kreisfreien Städten finanzieren in Mönchengladbach ihren individuellen Pflegebedarf somit noch aus Leistungen der Pflegeversicherung und aus eigenen Mitteln, obwohl die sozialen Strukturen im Vergleich eher belastend sind.

→ Feststellung

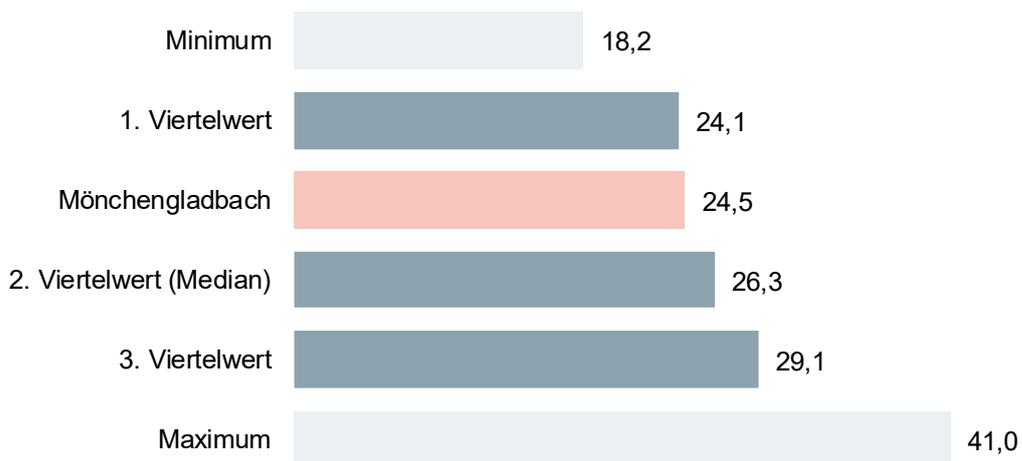
Von den Personen, die in Mönchengladbach Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden nur rund 17 Prozent ambulant versorgt. Der Stadt Mönchengladbach ist es seit 2014 nicht gelungen, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auszubauen.

→ Feststellung

Fast 54 Prozent der Leistungsbezieher in Einrichtungen sind in die Pflegegrade 2 und 3 eingestuft. Bei einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sollten möglichst viele Leistungsempfänger der Pflegegrade 2 und 3 ambulant versorgt werden.

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

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



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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Ein vergleichsweise geringer Anteil der **Mönchengladbacher** Einwohner ab 65 Jahren bezieht 2018 Hilfe zur Pflege. Die Kennzahl wird im Wesentlichen beeinflusst durch

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen.

Die Kaufkraft je Einwohner (vgl. Kapitel Soziale Strukturen) wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Sie ist in Mönchengladbach leicht unterdurchschnittlich. Der Anteil der Empfänger von Sozialleistungen ist höher als in den anderen kreisfreien Städten. Trotzdem finanziert ein größerer Anteil von Menschen über 65 Jahren in Mönchengladbach die Pflege durch eigene Mittel und durch die Leistungen der Pflegeversicherung als in den Vergleichskommunen. Vermutlich gibt es trotz geringer durchschnittlicher Kaufkraft noch viele gut situierte ältere pflegebedürftige Menschen in Mönchengladbach.

Als weiterer Indikator dient das Verhältnis der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI (Sozialgesetz Elftes Buch Soziale Pflegeversicherung) zu den Einwohnern ab 65 Jahren:

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

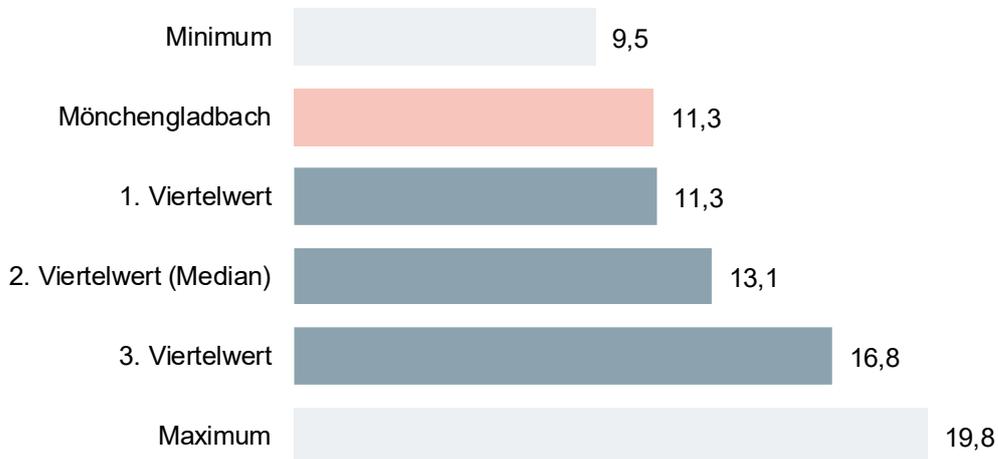
Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
23,46	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

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

Insgesamt 12.657 Menschen sind 2017 in Mönchengladbach pflegebedürftig und erhalten Leistungen der Pflegekassen. Der Anteil der Pflegebedürftigen an der Bevölkerung über 65 Jahren ist höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Von den Pflegebedürftigen erhielten in dem Jahr 1.406 Menschen Hilfe zur Pflege, das sind rund elf Prozent. Der Anteil der Leistungs-

bezieher von Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen ist in Mönchengladbach vergleichsweise gering.

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



Der Anteil der Pflegebedürftigen an der relevanten Altersgruppe ist in Mönchengladbach vergleichsweise hoch. Nur 11,3 Prozent der Mönchengladbacher Pflegebedürftigen erhalten Hilfe zur Pflege. Noch können rund 89 Prozent der Pflegebedürftigen ihren Pflegebedarf decken, ohne Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen zu müssen. Ein Grund ist sicherlich eine vergleichsweise hohe ambulante Quote bei den SGB XI Empfängern. Von den 12.657 Pflegebedürftigen erhalten 10.227 ambulante Pflegeleistungen. Daraus ergibt sich eine ambulante Quote von rund 81 Prozent. Sie ist höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Kosten ambulanter Pflege sind deutlich geringer als die Kosten stationärer Pflege. Pflegegeld und eigenes Einkommen reichen oft aus. Aufgrund der aktuell überdurchschnittlichen SGB-II-Quote, Arbeitslosenquote und der steigenden Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung besteht das Risiko, dass das Einkommensniveau bzw. die Kaufkraft der Menschen in Mönchengladbach künftig sinken und nicht mehr ausreichen wird, die Pflegeleistungen zu finanzieren. Mehr pflegebedürftige Menschen werden dann Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.

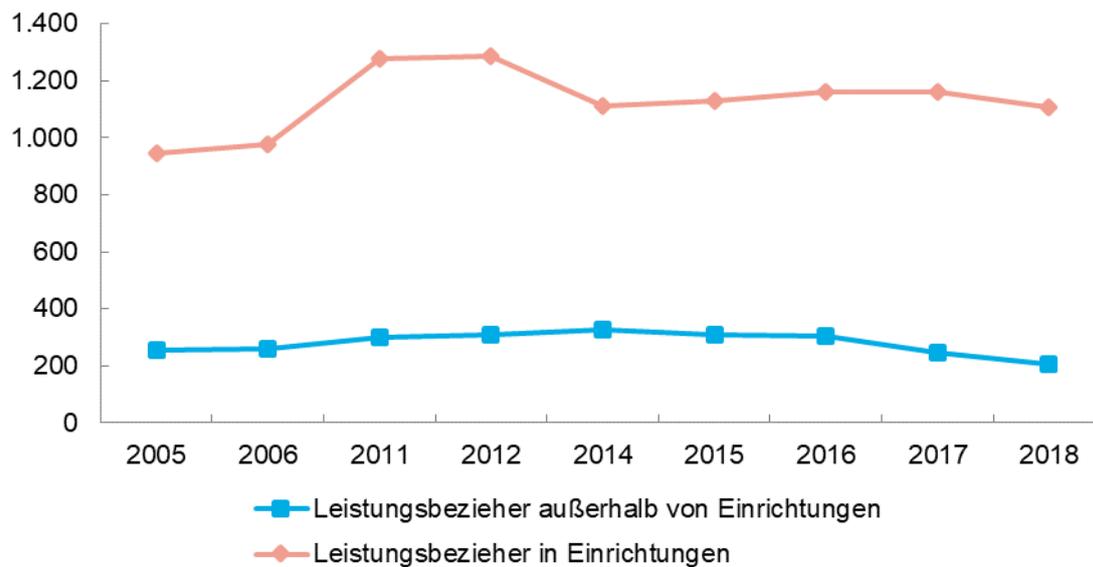
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,16	1,59	5,04	6,90	7,86	12,50	17

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	20,32	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Bei einer geringen Leistungsdichte insgesamt erhalten 2018 vergleichsweise wenig anspruchsberechtigte Menschen in Mönchengladbach Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist es umgekehrt. Überdurchschnittlich viele Hilfeempfänger erhalten in Mönchengladbach Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Hohe Leistungsdichten bedeuten viele Leistungsbezieher in den einzelnen Hilfearten. Ein hoher Anteil Leistungsbezieher in Einrichtungen führt insgesamt zu hohen Transferaufwendungen.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege zwischen 2005 und 2018



Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sinkt seit 2014 kontinuierlich. Ab 2017 wirken sich die Pflegestärkungsgesetze aus. Pflegebedürftige erhalten seitdem höhere Leistungen der Pflegekasse und sind oftmals nicht mehr auf Hilfe zur Pflege angewiesen. Bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen ist ab 2014 ein Anstieg zu verzeichnen, erst im Jahr 2018 geht die Anzahl zurück. Der Stadt Mönchengladbach gelingt es seit 2014 nicht, Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auszubauen. Im Gegenzug steigen Fälle der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Leistungsbezieher nach Pflegegraden 2018 Stadt Mönchengladbach⁴

Pflegegrade	Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen	Anteil der Leistungsbezieher nach Pflegegrad außerhalb von Einrichtungen an Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Prozent	Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen	Anteil der Leistungsbezieher nach Pflegegrad in Einrichtungen an Leistungsbezieher in Einrichtungen in Prozent
Pflegegrad 1	41	19,8	0	0
Pflegegrad 2	81	39,1	213	19,3
Pflegegrad 3	51	24,6	382	34,6
Pflegegrad 4	25	12,2	323	29,2
Pflegegrad 5	9	4,3	183	16,6
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	0	0	4	0,3
Summe	207	100,0	1.105	100,0

Ansprüche auf Pflege in Einrichtungen haben nach § 65 SGB XII Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5. 2018 werden in Mönchengladbach 213 Menschen mit Pflegegrad 2 in Einrichtungen gepflegt und betreut. Das entspricht einem Anteil von 19,3 Prozent. Es ist der Personenkreis, der am ehesten mit geeigneten ambulanten Angeboten zu Hause gepflegt werden könnte.

Der höchste Anteil bei den Leistungsbezieher in Einrichtungen besteht beim Pflegegrad 3. Den niedrigsten Anteil haben die Leistungsbezieher des Pflegegrades 5. Fast 54 Prozent der Leistungsbezieher in Einrichtungen sind in die Pflegegrade 2 und 3 eingestuft. Bei einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sollten möglichst viele Leistungsempfänger der Pflegegrade 2 und 3 ambulant versorgt werden. Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zur Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege, zu den Angeboten ambulanter Pflegedienste sowie stationärer Einrichtungen vor Ort. Mit Hilfe der Pflege- und Wohnberatung sollte die Stadt den mit der Zeit steigenden Pflegebedarf der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen durch früh einsetzende Angebote möglichst lange ambulant decken.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte den hohen Anteil Pflegebedürftiger mit Pflegegrad 2 und 3 in Einrichtungen zum Anlass nehmen, die Zugangssteuerung zu verbessern und die Prüfung der Heimnotwendigkeit zu optimieren. Auch die Pflegebedürftigen, die derzeit nur Leistungen nach SGB XI erhalten und ambulant versorgt werden, sollten frühzeitig und aufsuchend beraten und unterstützt werden, um eine Versorgung zuhause möglichst lange zu ermöglichen.

⁴ Darstellung ohne die als „Bestandsfall“ zugeordneten 19 ambulant betreuten Leistungsbezieher

Ambulante Quote

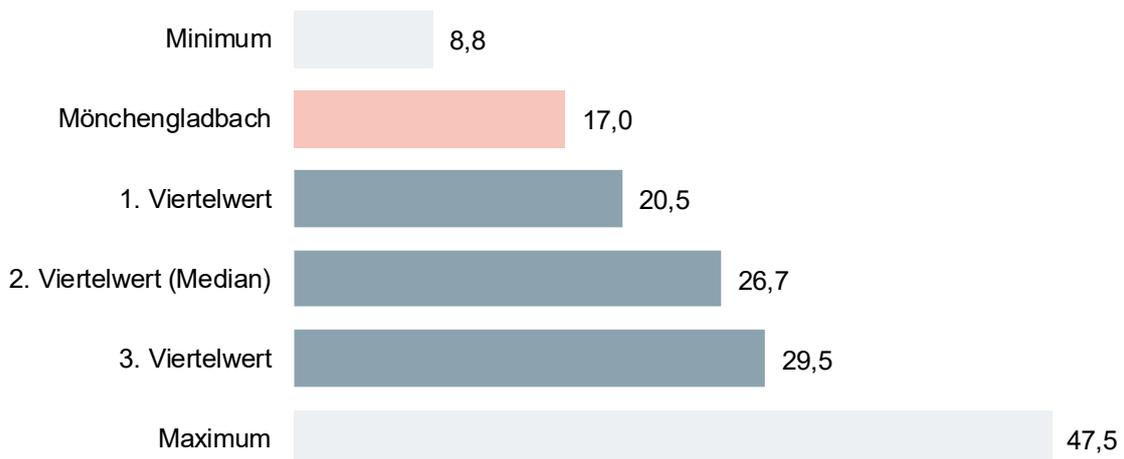
→ Feststellung

Die ambulante Quote der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach gering. In nur drei kreisfreien Städten können noch weniger pflegebedürftige Menschen mit Anspruch auf Hilfe zur Pflege in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben.

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

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

Anteil Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbezieher*innen gesamt in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18,60	11,61	21,63	28,30	32,51	47,44	19

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

Bei dieser Analyse ist zu berücksichtigen, dass in der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII betrachtet werden. Setzt man die Gesamtheit der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bezüglich ambulanter und stationärer Pflege ins Verhältnis, so zeigt sich, dass nur rund 19 Prozent aller pflegebedürftigen Menschen in Mönchengladbach in einer Einrichtung versorgt werden (2.430 Menschen in Einrichtungen von 12.657 Pflegebedürftigen insgesamt), bei mehr als 80 Prozent reichen ambulante Pflegeleistungen aus. Diese Menschen müssen frühzeitig von der Stadt Mönchengladbach beraten und unterstützt werden, um einen Verbleib in der eigenen Wohnung möglichst lange zu ermöglichen und eine stationäre Unterbringung zu vermeiden. Bei der großen Gruppe der Pflegebedürftigen, die Leistungen der Pflegekassen erhalten, reichen Pflegegeld und eigene Finanzmittel noch aus, um die ambulanten Pflegeleistungen zu finanzieren. Die Kosten einer stationären Unterbringung können sie dann oft nicht mehr selbst aufbringen. Darauf gehen wir in dem Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ näher ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte Maßnahmen verstärken, um die geringe ambulante Quote bei der Hilfe zur Pflege zu steigern. Die Stadt Mönchengladbach sieht ebenfalls Handlungsbedarf und verfolgt das Ziel, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Transaufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Einwohner über 65 Jahre sind in der Stadt Mönchengladbach überdurchschnittlich, trotz geringer Leistungsdichte.

→ **Feststellung**

Nur zwei der Vergleichskommunen haben höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen sind in Mönchengladbach höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Die Hilfe außerhalb von Einrichtungen verursacht erheblich geringere Gesamtaufwendungen als in Einrichtungen. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Mönchengladbach den Grundsatz *'ambulant vor stationär'* im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten konsequent verfolgt.

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

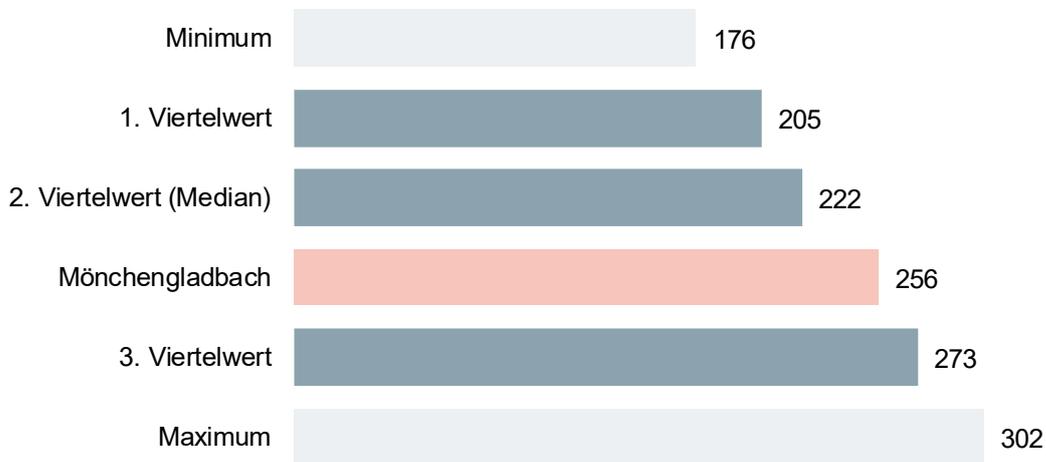
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Mönchengladbach

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	keine Angabe	13.792.466	16.149.918	13.578.264	13.913.673
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	keine Angabe	2.178.006	2.183.397	1.917.608	1.825.938
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	keine Angabe	11.614.460	13.966.521	11.660.656	12.087.735

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

Aufwendungen für Transferleistungen

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



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

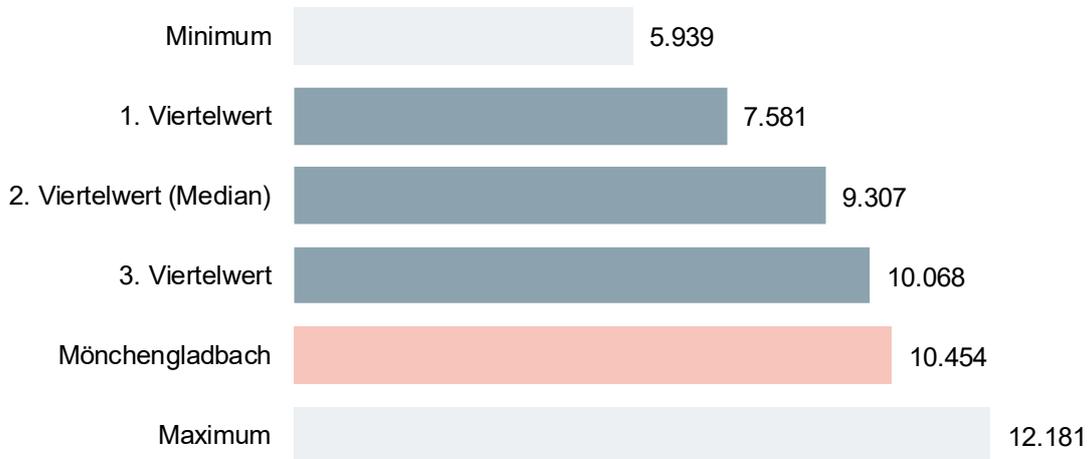


2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
252	174	203	224	280	358	21

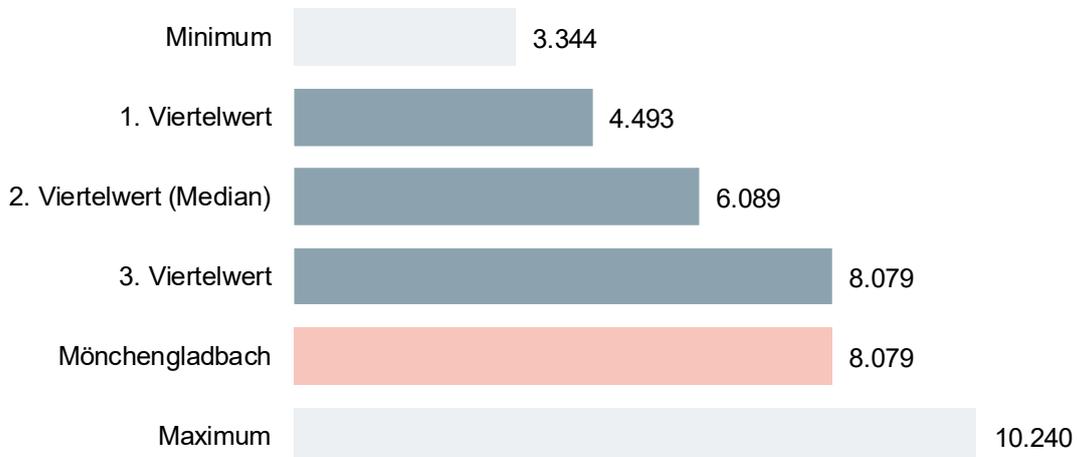
Obwohl die Stadt Mönchengladbach eine geringe Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren) aufweist, sind die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro in beiden Vergleichsjahren überdurchschnittlich hoch. Die Kennzahl wird im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher beeinflusst. Sie ist in Mönchengladbach mit 10.454 Euro höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Nur zwei kreisfreie Städte haben je Leistungsbezieher noch höhere Transferaufwendungen. Hier wirken sich eine vergleichsweise niedrige „Ambulante Quote“ sowie überdurchschnittliche Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen aus.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Mönchengladbach

Grund-/ Kennzahlen	2014 ⁵	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrich-	k. A.	2.178.006	2.183.397	1.917.608	1.825.938

⁵ Die Software ist 2014 von KIRP auf SAP umgestellt worden; die Zahlen 2014 lassen sich für diese Prüfung nicht ermitteln.

Grund-/ Kennzahlen	2014 ⁵	2015	2016	2017	2018
tungen in Euro					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	325	310	306	265	226
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.	7.026	7.135	7.236	8.079

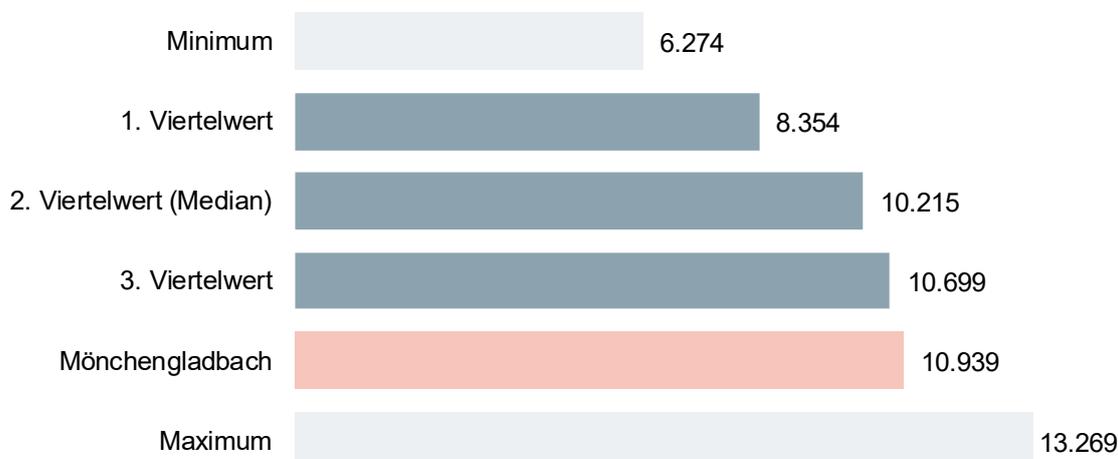
Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sinkt in Mönchengladbach kontinuierlich, nicht erst seit der Einführung der Pflegestärkungsgesetze. Die Stadt Mönchengladbach hat im Zeitverlauf auch immer weniger Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen aufbringen müssen. Bezogen auf einen Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen hingegen steigen sie hingegen kontinuierlich an. Im Zeitverlauf wird ein Fall somit immer teurer. Diese Entwicklung ist auch in anderen Städten festzustellen. Die Hilfeempfänger werden länger ambulant zuhause versorgt, so dass die Bedarfe komplexer und die Aufwendungen für Hilfen steigen. Zum 1. Januar 2017 sind zudem die Leistungsbezieher mit einfacheren pflegerischen Bedarfen aus dem Bezug der Hilfe zur Pflege ausgeschieden was dazu führt, dass die Transferaufwendungen je verbleibenden Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen steigen. Auffällig ist in Mönchengladbach jedoch der hohe Anstieg der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher zwischen 2017 und 2018.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

→ **Feststellung**

Die durchschnittlichen Zuzahlungen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen sind in Mönchengladbach überdurchschnittlich. Sie beeinflussen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen negativ.

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



Mönchengladbach liegt auch bei den Transferaufwendungen in Einrichtungen je Leistungsbezieher im obersten Bereich. Zur Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen besteht eine Differenz von fast 2.900 Euro je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Mönchengladbach

Grund-/ Kennzahlen	2014 ⁶	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.	11.614.460	13.966.521	11.660.656	12.087.735
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	1.109	1.129	1.162	1.160	1.105
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	10.287	12.019	10.052	10.939

Die Fallzahlen steigen bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen bis 2016 und gehen ab 2017 mit der Einführung der Pflegestärkungsgesetze zurück. In vielen Kommunen sind die Fallzahlen zurückgegangen, weil die Pflegeversicherung seitdem höhere Leistungen gewährt. Mönchengladbach verzeichnet erst 2018 einen erkennbaren Rückgang der Leistungsbezieher in Einrichtungen.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungs-eigenen Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, ist der EEE der Stadt

⁶ Die Software ist 2014 von KIRP auf SAP umgestellt worden; die Zahlen 2014 lassen sich für diese Prüfung nicht ermitteln.

Mönchengladbach mit 878 Euro im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich. Der Median liegt bei 846 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich der kreisfreien Städte. Dies führt zu einer überdurchschnittlichen Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Mönchengladbach von rund 1.919 Euro. Der Median beträgt rund 1.858 Euro. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen sind somit auch durch höhere Zuzahlungen verursacht. Die hohen Zuzahlungen können oftmals durch das Einkommen und Vermögen nicht mehr gedeckt werden, so dass ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege entsteht.

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind in Mönchengladbach vergleichsweise hoch. Der einzelne Fall außerhalb von Einrichtungen verursacht pro Jahr jedoch trotzdem um 2.860 Euro geringere Aufwendungen als ein Fall innerhalb von Einrichtungen. Hinzu kommen die Aufwendungen für Pflegegeld, das mit rund 8.000 Euro je Leistungsempfänger die Stadt zusätzlich erheblich belastet. Es ist in Mönchengladbach höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die ambulante Versorgung bleibt damit –trotz hoher Fallkosten- die günstigere Alternative. Im Durchschnitt entlastet jeder Einzelfall, in dem die Stadt u.a. durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und hin zu einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern kann, den Haushalt um jährlich fast 11.000 Euro.

Aufwendungen für Pflegegeld

Aufwendungen für Pflegegeld 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	183	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegegeld gesamt in Euro	7.981	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Aufwendungen für Pflegegeld Stadt Mönchengladbach 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflegegeld in Euro	10.209.973	9.134.508	11.429.458	10.202.595	9.960.218
Leistungsbezieher von Pflegegeld	1.373	1.300	1.281	1.280	1.248
davon ohne Sozialhilfe	227	187	181	176	162
davon mit Sozialhilfe	1.146	1.113	1.100	1.104	1.086

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflege- wohngeld je Leistungs- bezieher in Euro	7.436	7.027	8.922	7.971	7.981

Die Gesamtaufwendungen für Pflegewohngeld gehen ab 2016 zurück. In vielen anderen kreisfreien Städten steigen sie noch an. Das Pflegewohngeld ist in Mönchengladbach bereits auf einem hohen Niveau. In der Kommunalen Pflegeplanung für die Stadt Mönchengladbach gemäß

§ 7 Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW) 2018 – 2021 heißt es auf Seite 33, dass „laut IT.NRW der Einzelzimmeranteil in Mönchengladbach bereits im Jahr 2013 im Kreisvergleich (26 Kommunen) nach Leverkusen erfreulicherweise an zweiter Stelle lag. Seitdem wurden weitere Doppelzimmer abgebaut.“ Es stehen aber auch noch Baumaßnahmen an. Insofern sind die Investitionen der Träger zur Erfüllung baulicher Mindestvorgaben für Pflegeeinrichtungen noch nicht abgeschlossen, sodass das Pflegewohngeld in Mönchengladbach weiter steigen kann. Es ist zu erwarten, dass das Niveau des Pflegewohngeldes auch in den anderen Städten deutlich steigt, wenn sich auch die letzten, erst spät durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden.

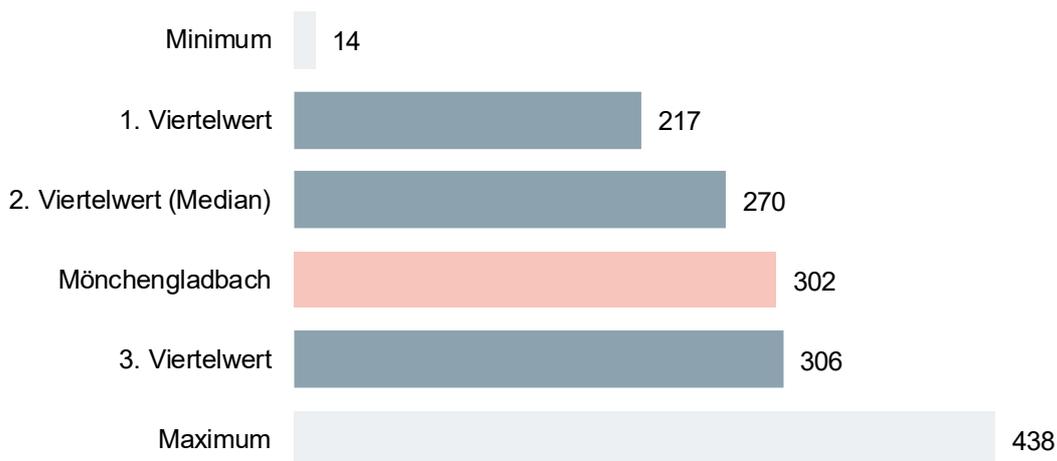
Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Städte nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die verbindliche Pflegeplanung nutzt die Stadt Mönchengladbach bereits seit 2015 als eine Steuerungsmöglichkeit. Zusätzlich kann sie die Aufwendungen für das Pflegewohngeld über die ambulante Quote steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher in Euro

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat in der Vergangenheit auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verzichtet. Seit 2018 erfolgt eine Unterhaltsheranziehung im ambulanten Bereich.

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



Im Prüfungszeitraum hat Mönchengladbach Erträge aus Unterhaltszahlungen zwischen 388.000 Euro und 451.000 Euro vereinnahmt. Die Erträge aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind in Mönchengladbach überdurchschnittlich.

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

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0,15	22,3	174	15
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	351	24,3	218	323	366	674	15

* 2018 außerhalb von Einrichtungen nicht genug Vergleichswerte

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

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden.

Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfgewährung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen ist in Mönchengladbach organisatorisch zwei Fachbereichen zugeordnet (FB 50 und 58). Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist im FB 50 nicht spezialisiert. Durch eine Zusammenlegung können Synergieeffekte genutzt werden und eine Steuerung der Hilfe zur Pflege aus einem Verantwortungsbereich heraus gewährleistet werden.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach muss in den kommenden Jahren mit erheblicher Fluktuation im Bereich Hilfe zur Pflege rechnen.

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

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

Die Aufgaben des örtlichen Sozialhilfeträgers werden in der **Stadt Mönchengladbach** im Dezernat V „Recht, Soziales, Jugend, Gesundheit und Verbraucherschutz“ wahrgenommen. Die Sozialplanung ist als Stabstelle direkt der Dezernentin zugeordnet. Die Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach organisatorisch zwei Fachbereichen zugeordnet. Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird im FB 50 (Soziales und Wohnen) bearbeitet, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen im FB 58 (Altenhilfe).

Im Fachbereich 50 ist die Abteilung „Sozialhilfe SGB XII, Angelegenheiten der Sozialversicherung“ u.a. zuständig für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für weitere Hilfen der Sozialhilfe SGB XII. Unter die weiteren Hilfen fallen die Eingliederungshilfe, die Hilfen zur Gesundheit sowie die Hilfe zur Pflege, jedoch nur außerhalb von Einrichtungen. Auch die Bestattungskosten sind seit November 2018 hier zentralisiert.

Die Sachbearbeitung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist zwischenzeitlich im Fachbereich 50 unter „weitere Hilfen der Sozialhilfe SGB XII“ zentralisiert. Eine Sachbearbei-

tung nebeneinanderstehender Leistungsansprüche der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sowie 3. und 4. Kapitel SGB XII erfolgt nicht mehr.

Die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist dem Fachbereich „Altenhilfe“ (FB 58) zugeordnet. In der Abteilung Altenhilfe (58.01) sind die Alterssozialplanung, der Pflegestützpunkt (Beratungsstelle) für ältere und pflegebedürftige Menschen sowie die Geschäftsstelle Kommunale Konferenz Alter und Pflege angesiedelt. Die Abteilung „Wirtschaftliche Altenhilfe“ (58.02) ist u.a. zuständig für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sowie die Unterhaltsheranziehung bei Gewährung wirtschaftlicher Altenhilfe. Die Abteilung 58.03 ist „Überwachungsbehörde nach dem Wohn- und Teilhabegesetz“.

Wesentliche Aufgaben für ältere und pflegebedürftige Menschen werden im Fachbereich 58 wahrgenommen. Eine Aufteilung der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen erfolgt in Mönchengladbach bereits seit Jahren. Die Organisation in einem Fachbereich wurde schon in vorangegangenen Prüfungen durch die gpaNRW empfohlen. Auch das IMAKA Gutachten hält eine aufbauorganisatorische Weiterentwicklung im gesamten Leistungsbereich der Hilfe zur Pflege für erforderlich und empfiehlt die aufbauorganisatorisch getrennten Aufgabenbereiche Hilfe zur Pflege ambulant (Fachbereich 50) und Hilfe zur Pflege stationär (Fachbereich 58) in einem Fachbereich zusammenzuführen⁷.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Altenhilfe in der Stadt Mönchengladbach von der Planung und Beratung bis hin zur Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen innerhalb eines Fachbereiches zu organisieren. So kann die Stadt die (Zugangs-) Steuerung aus einer Hand gewährleisten.

Es gibt in Mönchengladbach kein Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS) im engeren Sinne. Es existieren jedoch verschiedene Arbeitsanweisungen. Die technische Unterstützung spielt beim IKS eine wichtige Rolle. Eine entsprechende Fachsoftware ist in Mönchengladbach vorhanden. Für die vorbereitenden und nachgehenden Arbeiten beim Berechnen und Zahlbarmachen von Sozialleistungen durch die EDV gibt es Handbücher, Arbeitshinweise und Berechtigungsregelungen. Die Eingaben werden direkt auf ihre Plausibilität hin überprüft. Berechtigungen für die Dateneingaben sind durch regelmäßig zu ändernde Passwörter gesichert. Bei Einmalzahlungen gelten Betragsgrenzen von 800 Euro je Sachbearbeitung und ab 800 Euro für Abteilungsleitung. Bei Monatszahlungen bleiben bestimmte Eingaben (z.B. bei Neufällen oder Weiterbewilligungen) solange von der Verarbeitung ausgeschlossen, bis sie durch die Gruppenleitung (FB 50) oder Abteilungsleitung (FB 58) freigegeben werden. In vielen Städten setzt sich ein Vier-Augen-Prinzip auf Ebene der Sachbearbeitung durch. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind dafür über Informationen und Gespräche zu sensibilisieren. Die Gruppenleitung bzw. Abteilungsleitung sind nur bei komplexen und unklaren Fällen zu beteiligen. Ihre Aufgabe soll auf stichprobenweise Überprüfungen von fünf bis zehn Prozent laufender Fälle begrenzt werden.⁸

In Mönchengladbach geht eine relativ hohe Zahl von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den kommenden Jahren in den Ruhestand. Das Durchschnittsalter im FB 58 beträgt etwa 52,6 Jahre. Angesichts eines zunehmenden Arbeitskräftemangels wird es in Zukunft schwerer werden,

⁷ Imaka Gutachten Seite 184 bis 186

⁸ Ergebnisbericht zur Geschäftsprozessoptimierung für die Stadt Mönchengladbach, Seiten 67 ff;

Stellen zeitnah und adäquat zu besetzen. Hier sollten weitere Maßnahmen zur Optimierung des Arbeitsumfeldes und zur Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber entwickelt werden. Themen sind z.B.: Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Digitalisierung, technische Ausrüstung der Arbeitsplätze, das betriebliche Gesundheitswesen und Möglichkeiten zur Heimarbeit.

Darüber hinaus muss die Stadt gewährleisten, dass das Wissen der erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dauerhaft erhalten und weitergegeben wird. Zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Mönchengladbach werden diese einem oder zwei erfahrenen Kollegen zugeordnet. Zudem gibt das Fachverfahren eine standardisierte Falleingabe vor und leitet die Sachbearbeitung durch das System. Die Einführung der „E-Akte“ ist in Mönchengladbach flächendeckend mit dem Umzug in das zentrale Rathaus Rheydt geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Maßnahmen ergreifen, um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Ziel sollte sein, vorhandenes Personal zu binden und Fluktuation zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Fachbereichs-, Abteilungs- und Gruppenleitungen sollten dem Wissensmanagement und der Arbeitsplatzzufriedenheit in ihren Verantwortungsbereichen eine hohe Aufmerksamkeit schenken. Es sind gesamtstädtische Anstrengungen erforderlich, um mittel- bis langfristig qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Themen können z.B. sein: Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Digitalisierung, technische Ausrüstung der Arbeitsplätze, das betriebliche Gesundheitswesen als auch Möglichkeiten zur Heimarbeit.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Anzahl der Leistungsbezieher⁹, die in Mönchengladbach von einer Vollzeit-Stelle Hilfe zur Pflege außerhalb (Fachbereich 50) und in Einrichtungen (Fachbereich 58) bearbeitet werden, ist geringer als in anderen kreisfreien Städten.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltssachbearbeitung ist in Mönchengladbach nicht organisatorisch zentralisiert. Derzeit werden sowohl im Fachbereich 50 als auch im Fachbereich 58 Unterhaltsangelegenheiten bearbeitet.

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

⁹ Für die Anzahl der Leistungsbezieher werden Jahresdurchschnittswerte berücksichtigt. Die Leistungsbezieher jedes Monats werden addiert und die Summe durch zwölf geteilt.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

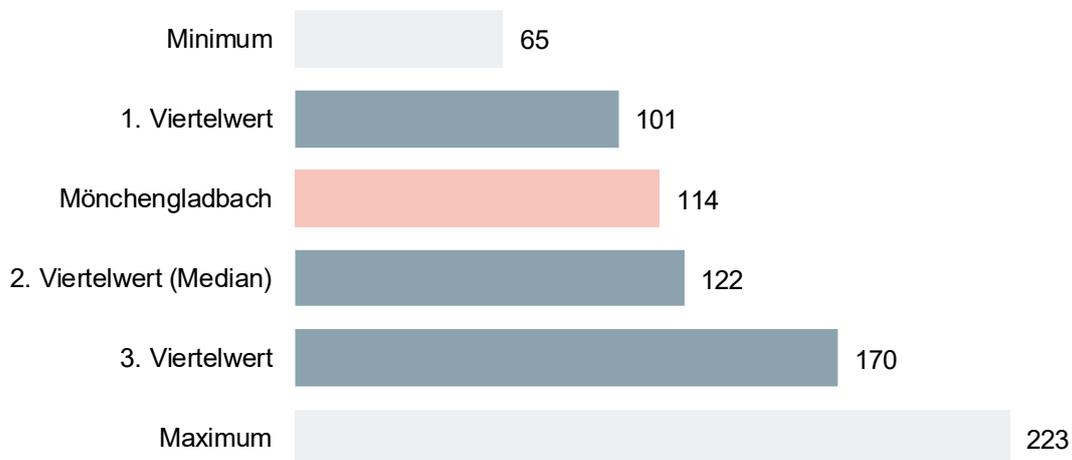
In der **Stadt Mönchengladbach** sind für die Bearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2018 1,98 Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung und 1,19 Vollzeitstellen für Pflegefachkräfte eingesetzt.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,58	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Entsprechend der vergleichsweise geringen Falldichte der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen setzt die Stadt Mönchengladbach hier einwohnerbezogen vergleichsweise wenig Stellen ein.

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



Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind 2018 insgesamt 226 Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit berücksichtigt worden. In dem Jahr wurden weniger Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle betreut als in der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Stellenausstattung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen prüfen und an die Fallzahlen anpassen. Sie ist abhängig von der gewählten Organisation und Aufgabenzuordnung.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

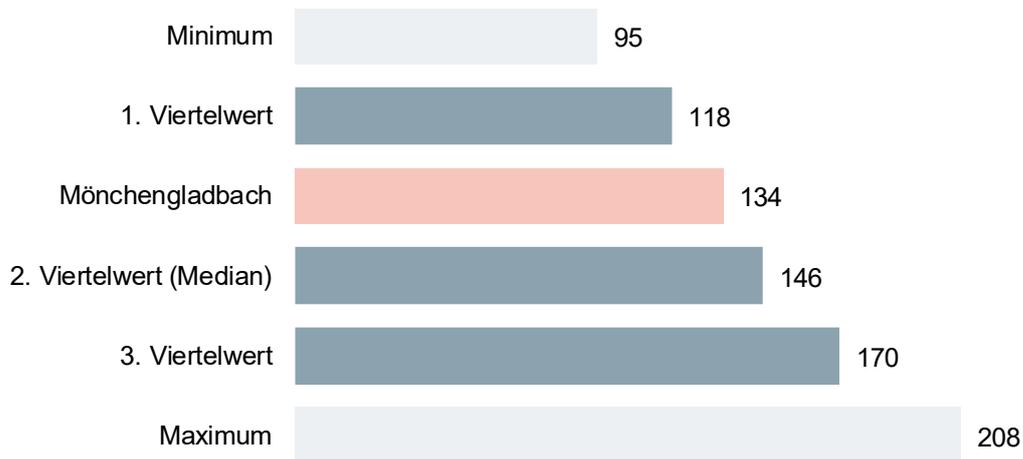
Dem Aufgabenbereich sind in Mönchengladbach im Jahr 2018 9,93 Vollzeitstellen Sachbearbeitung und eine Vollzeit-Stelle Pflegefachkraft zugeordnet.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Mönchengladbach	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	2,01	0,94	1,42	1,68	2,11	3,78	15

Die einwohnerbezogene Stellenausstattung in der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist überdurchschnittlich, ebenso die Falldichte in dem Bereich.

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



2018 erhielten 1.105 Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, zuzüglich 142 Leistungsbezieher in Trägerschaft des LVR. Beim Pflegegeld werden 176 Personen als Selbstzahler mit einem Faktor von 0,4 berücksichtigt.¹⁰

Die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle ist im Jahr 2018 unterdurchschnittlich. Im Vergleichsjahr 2017 betreut eine Vollzeit-Stelle 117 Leistungsbezieher, was dem Median im Vergleich entspricht.

Die Stadt Mönchengladbach hat eine eigene Systematik zur Verteilung der Fälle. Bei der internen Fallschlüsselverteilung werden zusätzlich zu den „EDV-Fällen“ die Nicht-EDV-Fälle berücksichtigt. Es sind Anträge, über die noch nicht entschieden worden ist. Die EDV-Fälle sind die laufenden Fälle, die aktuell nicht viel Aufwand verursachen. Zu den Nicht-EDV-Fällen zählen zudem einzustellende Fälle sowie Kostenersatzfälle (z.B. Kostenersatz durch Erben). Diese belaufen sich zwischen 2015 und 2017 auf jährlich ungefähr 1.600 Leistungsbezieher. Der FB 58 rechnet mit 180 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle.

Die Sachbearbeitung wird durch komplexere Vermögensüberprüfungen und kürzeren Verweildauern in Einrichtungen intensiver. Die Sachbearbeitung schwieriger Fälle ist einer sogenannten „Clearingstelle“ zugeordnet. Sie dient fachbereichsintern als kollegiale Anlaufstelle für Fragen und soll eine einheitliche Fallbearbeitung gewährleisten.

Der FB 58 wünscht sich organisatorische Verbesserungen in Form neuer Stellen für Gruppenleitungen, um die Fachbereichs- und Abteilungsleitung zu entlasten. Aktuell fehlen dem FB 58 nach eigener Auffassung Zeiten für Grundsatz- und Controlling-Aufgaben. Derzeit erfolgt eine Umsetzungsberatung für den Aufbau eines Fach- und Finanzcontrollings. Weiterhin führt die Organisationsabteilung der Stadt Mönchengladbach eine analytische Personalbemessung für den Fachbereich durch.

Pflege- und Wohnberatung

Der Pflege- und Wohnberatung sind 2018 insgesamt 3,4 Vollzeit-Stellen zugewiesen.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Mönchengladbach	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	0,63	0,00	0,43	0,67	1,16	1,41	18

Einwohnerbezogen ist die Stellenausstattung für die Pflege- und Wohnberatung in Mönchengladbach leicht unterdurchschnittlich.

¹⁰ Die Leistungsbezieher von Pflegegeld (Selbstzahler) fließen mit einer geringen Gewichtung von 0,4 ein. Diese Berechnung entspricht dem Vorgehen der letzten Prüfung.

Für die Pflege- und Wohnberatung sind fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig. Die Beschäftigten sind Diplom-Sozialarbeiterinnen und –Sozialarbeiter. Zusätzlich steht für bautechnische Fragen ein Bautechniker des Fachbereichs Soziales und Wohnen mit einem Stellenanteil von 0,34 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Er berät bei größeren Umbaumaßnahmen im Rahmen der Wohnraumanpassung. Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Mönchengladbach ist im Pflegestützpunkt (Beratungsstelle Pflegen und Wohnen) organisiert. Sie ist erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen und ist damit eine wichtige Säule, um entsprechend des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit unterstützen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Im Fachbereich 58 sind 2,50 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingerichtet (2018). Ein erfahrener Kollege ist Anfang 2019 in den Ruhestand gegangen. Aktuell wurde eine freiwerdende Stelle mit einer Nachwuchskraft wiederbesetzt, so dass nicht zu längeren Vakanzen kommt, jedoch eine Einarbeitung erforderlich wird.

Die Unterhaltsheranziehung im Fachbereich 50 bezieht sich auf sonstige Leistungen im SGB XII. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen erfolgt keine Unterhaltsheranziehung,

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Mönchengladbach	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	0,46	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Die Stadt Mönchengladbach setzt für die Unterhaltsheranziehung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren so viel Personal ein, wie die Hälfte der Vergleichskommunen. Mit dieser Stellenausstattung werden im Vergleich überdurchschnittlich hohe Erträge im Vergleich generiert.

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. In Mönchengladbach sind für die Unterhaltsheranziehung sowohl der Fachbereich 50 als auch der Fachbereich 58 zuständig. Die gpaNRW empfiehlt eine Zusammenlegung und Spezialisierung der Unterhaltssachbearbeitung in einer Organisationseinheit. Durch die konsequente Spezialisierung der Unterhaltsbearbeitung und ihre aufbauorganisatorische Konzentration in einem Fachbereich soll eine Bündelung des speziellen Rechtswissens in einer Organisationseinheit erfolgen. Die Unterhaltsprüfungen würden dann nach einheitlichen Vorgaben, spezialisiert und angesichts dieser relativ komplexen Rechtsmaterie, vollständig und rechtskonform erfolgen.¹¹ Auch die gpaNRW befürwortet eine organisatorisch zentralisierte und spezialisierte

¹¹ IMAKA Gutachten Seite 187

Bearbeitung der Unterhaltsangelegenheiten, um der komplexen Rechtssystematik entsprechend Rechnung zu tragen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die derzeit noch in den Fachbereichen 50 und 58 organisierte Unterhaltsheranziehung in einem Fachbereich zu zentralisieren.

Aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes und der darin gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Daher wird zukünftig voraussichtlich ein geringer Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung bei der Hilfe zur Pflege erforderlich sein. Die Stadt Mönchengladbach sollte die Stellenausstattung zeitnah den neuen Fallzahlen anpassen.

Die Sachbearbeitung für die Hilfe zur Pflege leitet bei der Feststellung von unterhaltsverpflichteten Personen Auszüge aus der Akte an die Unterhaltsachbearbeitung der Allgemeinen Abteilung. Von dort wird die rechtswahrende Anzeige nach § 94 Abs. 4 SGB XII versendet. Je nach Arbeitsbelastung im Bereich Unterhaltsheranziehung kann es nach Versand des Bewilligungsbescheides zu zeitlichen Verzögerungen bis zum Versand der Rechtswahrungsanzeige kommen. Das birgt die Gefahr, dass der Stadt ggf. Ansprüche verloren gehen. Die rechtswahrende Anzeige an die Unterhaltspflichtigen sollte umgehend versendet werden, wenn eine Leistungsgewährung wahrscheinlich ist. Es muss gewährleistet sein, dass in dem Monat des Leistungsbeginns die Rechtswahrungsanzeige versendet ist.

→ 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

Die Stadt Mönchengladbach lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für die Fachbereiche 50 und 58 beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.

Die Stadt erhebt Kennzahlen, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen stimmen in der Kämmerei und im Sozialamt überein. Soll- und Ist-Werte analysiert die Stadt in festgelegten Zeitabständen und entwickelt daraus Maßnahmen. Ein Berichtswesen ist installiert.

Die **Stadt Mönchengladbach** ist Stärkungspaktkommune und lässt sich bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen durch die gpaNRW unterstützen. Unter anderem wird derzeit der Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für die Fachbereiche 50 und 58 unterstützt. Die Beratung erfolgt durch das Unternehmen con_sens. Projektstart war im September 2019. Das Gutachten soll Ende März 2020 vorliegen. Eine weitergehende Prüfung des Fach- und Finanzcontrollings erfolgte daher im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.

→ Feststellung

Im Fachbereich 50 steht eine Pflegekraft für die Bedarfsfeststellung zur Verfügung. Die Einbindung der Pflege- und Wohnberatung des Pflegestützpunktes im Fachbereich 58 erfolgt nicht systematisiert.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- der Grundsatz „ambulant vor stationär“,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfestellung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

Die interkommunalen Vergleiche zeigen Auffälligkeiten der **Stadt Mönchengladbach**, die auf Handlungsmöglichkeiten beim Zugang zur Hilfe zur Pflege hindeuten. So ist eine hohe Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen und eine geringe Anzahl von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen auffällig. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind jeweils höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Für Antragstellungen auf Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist der Fachbereich 50 zuständig. Die Sachbearbeitung prüft, ob die leistungsrechtlichen Voraussetzungen für die Hilfe zur Pflege vorliegen. Die Arbeitsabläufe bei der verwaltungsmäßigen Leistungsgewährung sind standardisiert.

Für die Bedarfsfeststellung in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind zwei Halbtagskräfte (examinierte Krankenschwester und Sozialarbeiterin) im Arbeitsbereich „Sozialarbeit SGB XII“ zuständig. Auf die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (z.B. Notwendigkeit von Haushaltshilfen) entfällt dabei eine geschätzte Stundenzahl von 15 Wochenstunden. Darüber hinaus leisten sie Gemeinwesenarbeit und sind im Obdachlosenbereich sowie im Bereich Asyl tätig.

Die „Sozialarbeit im SGB XII“ stellt die inhaltlichen Voraussetzungen zur Gewährung von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen fest. Zu den Aufgaben gehören u.a.:

- Feststellung der Notwendigkeit und des Umfangs von Hilfe zur Pflege,
- Überprüfung von Durchführung und Qualität bewilligter Leistungen und
- Beratung und Hilfe bei der Installation benötigter Hilfen.

Zu dem Hilfeverfahren gehört in Mönchengladbach ein verpflichtender Hausbesuch. Für die Bedarfserhebung und -feststellung bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gibt es einen Bogen „Bedarfserhebung und -feststellung bei häuslicher Pflegehilfe“. Standardisiert erfasst werden die Stammdaten der pflegebedürftigen Person, die familiäre Situation (Unterstützungspotenziale), die Unterstützungsbedarfe (Beschreibung und Umfang der Hilfen) und die

Weiterentwicklung der Versorgungssituation. Die Unterstützungsbedarfe beziehen sich auf Maßnahmen körperbezogener Pflege, Hilfen bei der Haushaltsführung und pflegerischer Betreuungsmaßnahmen. Die Leistungen sollen die Situation der Pflegebedürftigen verbessern und aktivierend ausgerichtet sein. Eine neue Bedarfserhebung ist in Mönchengladbach einmal jährlich vorgesehen. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Stellungnahme über den Hausbesuch durch die „Sozialarbeit im SGB XII“. Auf dieser Basis erstellt die Sachbearbeitung einen Bewilligungsbescheid.

Im Rahmen des Erstkontaktes bzw. der Antragsaufnahme werden die Leistungsberechtigten von Fachbereich 50 auf die Beratungsangebote des Pflegestützpunktes im Fachbereich 58 verwiesen. Nach Aussage der Verwaltung erfolgt hier zwar eine Information. Eine koordinierte, systematische Beratung in Fragen zur Hilfe zur Pflege ambulant erfolgt jedoch nicht konsequent genug. Um das Ziel „ambulant vor stationär“ zu erreichen, sollten die Leistungsberechtigten bzw. ihre Angehörigen oder Betreuer frühzeitig und systematisch beraten werden. Für ein konsequentes Fallmanagement im Bereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sollten frühzeitig systematische Beratungsangebote und -prozesse etabliert werden. Der Pflegestützpunkt im Fachbereich 58 hat hier eine wesentliche Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich 50 und Pflege- und Wohnberatung im Fachbereich 58 sollte intensiviert werden. Um eine frühzeitige Beratung der Leistungsberechtigten bzw. ihrer Angehörigen oder Betreuer sicherzustellen, sollten systematische Beratungsangebote und -prozesse etabliert werden.

Für die Bedarfsfeststellung in Fällen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist 2017 im Fachbereich 58 die Stelle einer Pflegefachkraft von 0,5 auf 0,64 Vollzeit-Stelle angehoben worden. Die Pflegefachkraft prüft bei Pflegegrad 2 und 3 die Heimnotwendigkeit anhand eines Fragebogens. Außerdem müssen Unterlagen eingereicht werden. Eine persönliche Inaugenscheinnahme des Pflegebedürftigen ist nicht zwingend. Sie erfolgt, wenn die zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht eindeutig sind. Bei den Pflegegraden 4 und 5 wird die Heimnotwendigkeit generell unterstellt. Zudem gibt es für bestimmte Fälle bei Pflegegrad 3 ein vereinfachtes Verfahren. Für alle anderen pflegebedürftigen Personen mit Pflegegrad 2 und 3 gibt es ein formales Heimaufnahmeverfahren.

Den Beschäftigten des Fachbereichs Altenhilfe stehen ein Handbuch sowie Arbeitshinweise für schwierige Fälle zur Verfügung. Dienstbesprechungen auf verschiedenen Ebenen finden regelmäßig statt.

Der hohe Anteil von Leistungsbeziehern mit Pflegegrad 2 kann auch ein Indiz dafür sein, dass bei der Zugangssteuerung zur Hilfe zur Pflege in Einrichtungen noch Optimierungen möglich sind. In Mönchengladbach wechseln nur wenige ambulant gepflegte Personen im Laufe der Zeit in Pflegeeinrichtungen (in 21 Monaten nur zehn Fälle). Offensichtlich gelangen die Leistungsbezieher mehrheitlich über einen anderen Weg in die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Der Zugang erfolgt entweder nach einem Krankenhausaufenthalt oder die Leistungsbezieher befinden sich schon längere Zeit in der Pflegeeinrichtung und haben die Kosten zuvor mit eigenen Mitteln und Leistungen der Pflegekassen tragen können. Es kommt häufig zum Erstkontakt der Beschäftigten des Fachbereichs 58, nachdem sich der Leistungsbezieher bereits in der Einrichtung befindet. Zu diesem Zeitpunkt ist es für den Sozialhilfeträger zu spät, die Heimaufnahme

noch zu verhindern. Hier nimmt die Pflege- und Wohnberatung eine zentrale Rolle ein, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Ein Ansatzpunkt ist, das gemäß § 39 Absatz 1a SGB V verpflichtende Entlassmanagement aus den Krankenhäusern zu verbessern. Häufig werden die Betroffenen und deren Angehörige von der gesundheitlichen (pflegebedürftigen) Situation überrascht, so dass Zeit für Vorbereitungen zu Hause fehlt und eine schnelle Überforderung eintritt. Erschwerend kommt hinzu, dass viele Krankenhäuser und deren Sozialer Dienst zu einer schnellen Entlassung der Patienten aus dem Krankenhaus neigen. In dieser Situation muss der Sozialhilfeträger schnell handeln und in Kontakt zu den Betroffenen und dem jeweiligen Allgemeinen Sozialen Dienst des Krankenhauses treten. Die Beschäftigten des Pflegestützpunktes der Stadt Mönchengladbach sind mit den Sozialen Diensten der Krankenhäuser zwar in Kontakt. Die Zusammenarbeit gestaltet sich nach Aussage der Stadt Mönchengladbach aufgrund unterschiedlicher Ziele jedoch nicht immer einfach. Wenn es gelingt, an dieser Schnittstelle ein systematisches Entlassmanagement einzurichten, kann durch abgestimmtes Handeln der Beteiligten die Rückkehr aus dem Krankenhaus in die eigene Wohnung als Alternative zu einer Einrichtung ermöglicht und eine ungesteuerte Aufnahme in Einrichtungen der Pflege verhindert werden. Ein Entlassmanagement ist als eine Art „Versorgungskette“ zu verstehen, zu der u.a. die Ärzte im Krankenhaus, Reha-Einrichtungen, Tages- und Kurzzeitpflege, ambulante Pflegedienste, komplementäre Dienste (z.B. Essen auf Rädern), lokale Apotheken und Hilfsmittellieferanten und Sozialhilfeträger beitragen.

Um die Zeitspanne der Entscheidung für eine Heimunterbringung zu erhöhen, könnten mit den Krankenhäusern und Pflegeheimen vereinbart werden, dass Personen nach dem Krankenhausaufenthalt zuerst in die Kurzzeitpflege bzw. Verhinderungspflege kommen. Voraussetzung ist, dass es vor Ort ausreichend teilstationäre und komplementäre Angebote gibt. Nach Angaben der Verwaltung fehlt es insbesondere an Plätzen bei der Tages- und Kurzzeitpflege.¹² 2018 und gab es in der Stadt Mönchengladbach je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre vergleichsweise wenig Kurzzeitpflegeplätze.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte im Rahmen der Prüfung der Heimnotwendigkeit bei den Pflegegraden 2 und 3 nach Möglichkeit nicht auf eine Inaugenscheinnahme der Pflegebedürftigen verzichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte konkrete Maßnahmen einleiten, Ziele festlegen und die Verantwortlichkeiten regeln, um das Entlassmanagement aus den Krankenhäusern zu optimieren und die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken. Dafür müssen auch ausreichend Angebote der Kurzzeitpflege zur Verfügung stehen.

Für die Hilfe zur Pflege kommt in beiden Fachbereichen IT-Fachverfahren zum Einsatz. Die Fachsoftware unterstützt die rechtmäßige Leistungsgewährung. Die Nutzung der Software war ebenfalls Inhalt des Gutachtens der IMAKA GmbH. Es wurde festgestellt, dass die Möglichkeiten des IT-Fachverfahrens nicht hinreichend genutzt werden. Auch zu diesem Bereich erfolgt

¹² vgl. Kapitel „Steuerung der Pflegelandschaft“.

seit September 2019 eine Umsetzungsberatung mit dem Ziel, die eingesetzte Software AKDN-sozial optimal zu nutzen.

Für alle Hilfestellungprozesse der Hilfe zur Pflege liegen im IMAKA Ergebnisbericht detaillierte Prozessbeschreibungen vor. Für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen enthält auch das Handbuch eine Visio-Darstellung für den Prozess der Leistungsgewährung für Hilfen in Heimen.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Es gibt in Mönchengladbach einen kommunalen Pflegestützpunkt. Dort sind Pflege- und Wohnberatung konzeptionell miteinander verbunden. Es gibt Kooperationen mit Trägern freier Wohlfahrtspflege.

→ Feststellung

Die Konferenz „Alter und Pflege“ fördert ein gegenseitiges Verständnis der Akteure untereinander. Sie findet in Mönchengladbach zwei- bis dreimal im Jahr statt.

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

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung HzP,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz „ambulant vor stationär“ im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Pflege- und Wohnberatung nimmt in der **Stadt Mönchengladbach** der „Kommunale Pflegestützpunkt (Beratungsstelle Pflegen und Wohnen)“ wahr. Die Beratung ist trägerunabhängig und kostenlos. Der Pflegestützpunkt befindet sich im Verwaltungsgebäude Fliethstraße. Die Pflege- und Wohnberatung sind konzeptionell miteinander verbunden, was einen ganzheitlichen Beratungsansatz gewährleistet. Der kommunale Pflegestützpunkt setzt den präventiven Ansatz der Beratung um. Die Angebote reichen von der Verfügung stellen von Informationen bis hin zu intensiven Beratungsleistungen für pflegebedürftige Personen und deren Angehörige. Betroffene und deren Angehörige können sich im Internet über die Pflege- und Wohnberatung nebst

Angeboten informieren. Deren Bekanntheit wird durch Vorträge in Jobcentern, durch Info-Ständen auf Wochenmärkten, Flyer, Broschüren etc. erhöht. Ferner wird über die Herausgabe eines SeniorenveranstaltungsKalenders die Möglichkeit gegeben, viele Aktivitäten und Angebote vor Ort kennenzulernen und so die soziale Teilhabe zu verbessern. Diesen Veranstaltungskalender gibt es als Online- und als Printversion.

Über die Aktivitäten der Beratungsstelle informieren Jahresberichte und jährliche Statistiken. Sie enthalten statistische Daten, Beratungsschwerpunkte, Öffentlichkeitsarbeit und Kooperationen. Die Zahl intensiver und kurzer Beratungen sind in den letzten Jahren angestiegen. Die Kontaktaufnahmen erfolgen überwiegend durch Angehörige (ca. 60 Prozent) und Betroffene selbst (rd. 32 Prozent). Generelle Hausbesuche der Beraterinnen und Berater von Menschen ab einem Alter von z.B. von 75 oder 80 Jahren erfolgen bisher nicht. Dafür stehen nach Aussage der Verantwortlichen keine Zeitkapazitäten zur Verfügung.

Die Konzeption des Pflegestützpunktes orientiert sich an dem Grundsatz „ambulant vor stationär“. Ältere, gebrechliche und pflegebedürftige Menschen sollen solange wie möglich und erwünscht beim Wohnen in eigenen Haushalt unterstützt werden.

Die kommunale Beratungsstelle „Pflege und Wohnen“ wird seit dem Wegfall des Allgemeinen Sozialen Dienstes für ältere Menschen durch die „Psychosoziale Begleitung und Beratung“ ergänzt. Angebote gibt es in den dezentralen Begegnungsstätten, die von verschiedenen Trägern betrieben werden. In Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Altenhilfe der Stadt Mönchengladbach werden die Menschen wohnortnah und trägerneutral informiert, beraten und begleitet. Die „Psychosoziale Begleitung“ kümmert sich in Fällen mit einem längerfristigen Unterstützungsbedarf quartiersnah um die Belange der älteren und pflegebedürftigen Menschen. Vor allem wenn keine Angehörigen vorhanden sind, arbeiten Beratungsstelle und „Psychosoziale Begleitung“ eng zusammen. Die Beratung und Begleitung durch sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Träger vor Ort erfolgt über Leistungsvereinbarungen mit dem Fachbereich Altenhilfe. Zielgruppe sind Menschen über 60 Jahre. Über die Arbeit der „Psychosozialen Begleitung“ gibt es einen Jahresbericht und statistische Auswertungen.

Die kreisfreien Städte als örtlicher Träger der Sozialhilfe müssen gemäß § 8 des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) Alters- und Pflegekonferenzen einberufen und deren Geschäftsführung übernehmen.

In der Stadt Mönchengladbach finden zwei- bis dreimal im Jahr Konferenzen statt. Der Leiterin des Pflegestützpunktes obliegt die Geschäftsführung. Sie stellt das Verbindungs-dreieck von „Pflege- und Wohnberatung“, „kommunaler Pflegeplanung“ und „Konferenz Alter und Pflege“ dar. Auf diese Weise kann die Stadt eine aktive Gestaltung der Zusammenarbeit vor Ort und eine gute pflegerische Struktur anstreben. Die Erfahrungen der Stadt Mönchengladbach mit den Alters- und Pflegekonferenzen sind positiv. Es gibt eine rege Teilnahme durch Einrichtungen, Heimbeiräte, den Medizinischen Dienst der Krankenkassen, Pflegekassen, Kassenärztliche Versorgungskassen. Alle Teilnehmer bringen sich aktiv in die Konferenz ein.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Mönchengladbach ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen, insbesondere im stationären Bereich, zu wahren.

→ Feststellung

Es sind in Mönchengladbach ausreichend stationäre Pflegeplätze vorhanden, um die Nachfrage zu decken.

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

Eine Kommune sollte zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang vorhanden sein.

Die Pflegeplanung der **Stadt Mönchengladbach** folgt seit dem Ratsbeschluss vom 17. Dezember 2014 der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 APG NRW. Im Fachbereich 58 ist eine Sozialwissenschaftlerin als Altenhilfeplanerin (Pflegeplanerin) beschäftigt. Die zurzeit beschlossene verbindliche Planung gilt für den Zeitraum 2018 bis 2021. Diese Planung bezieht sich erstmals auf zehn gebildete Planungsbezirke, um eine stärkere quartiersbezogene Ausrichtung der Pflegeplanung zu erreichen. Der Planung liegen aktuelle Einwohnerdaten von IT.NRW zugrunde. In der Zusammenfassung wird festgestellt, dass die vorhandene Infrastruktur in Mönchengladbach als gut zu bewerten ist. Die Strukturen in den einzelnen Planungsbezirken sind unterschiedlich ausgeprägt, was künftig beobachtet werden soll.¹³

Die Pflegeplanung für den stationären Bereich stützt sich auf statistischen Daten des Landesamtes für Statistik und eigener Auswertungen. Aktuelle Entwicklungen wie z.B. ein höheres Alter beim Einzug in die Einrichtung und eine kürzere Verweildauer werden berücksichtigt. Nach dieser 4. Fortschreibung der kommunalen Pflegeplanung ergibt sich trotz wachsender Alterung der Bürger kein zusätzlicher Bedarf an stationären Einrichtungen.

Die Anzahl ambulanter Dienste und Angebote nimmt stetig zu. Es gibt in Mönchengladbach erste ambulante Wohngemeinschaften. Die Anzahl der Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften steigt von 24 Plätze (2017) auf 148 Plätze (2018). Das ambulante Wohnen stellt neben teilstationären Betreuungsformen eine Möglichkeit dar, den Wünschen von Betroffenen auf einen längerfristigen Verbleib zu Hause entgegenzukommen. Die Fachbereiche 50 und 58 stehen erweiterten Angeboten ambulanter Wohngemeinschaften positiv gegenüber.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

¹³ Kommunale Pflegeplanung für die Stadt Mönchengladbach 2018 bis 2021, Seite 61.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	9,37	7,66	8,80	9,45	10,75	12,20	16
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	45,19	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	3,24	0,33	3,12	4,13	4,58	6,25	16

Bei den vorstehenden Vergleichen zur Pflegeplatzdichte positioniert sich die Stadt Mönchengladbach jeweils im Bereich des Median. Die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre ist vergleichsweise gering. Die Stadt Mönchengladbach thematisiert die Kurzzeitpflege in der Pflegeplanung. Sie soll die Pflegebereitschaft Angehöriger erhalten und über Pflegeengpässe hinweghelfen. In Mönchengladbach gibt es derzeit zwei Solitäreinrichtungen und diverse Altenheime, die über eingestreute Kurzzeitpflegeplätze verfügen. Die Bedarfe sind saisonal unterschiedlich. Laut Pflegeplanung 2018-2021 fehlt belastbares Datenmaterial, um die Anzahl notwendiger zusätzlicher Kurzzeitpflegeplätze definieren zu können.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach verfügt über eine Stabstelle Sozialplanung, die einen ersten Bericht über Stadtteil- und Quartiersarbeit erstellt hat. Es gibt eine stadtinterne Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachbereichen (z.B. Pflegeplanung, Bauen, etc.).

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

Für Aufgaben zur integrierten Sozialraumplanung (inklusive Quartiersmanagement) ist in **Mönchengladbach** eine Stabstelle im Dezernat V Recht, Soziales, Jugend, Gesundheit und Verbraucherschutz eingerichtet. Ihr obliegt die Prüfung, ob die Bürger „Beratung und Unterstützung in allen sozialpolitisch relevanten Fragestellungen erhalten, ob soziale Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen in ausreichendem Maße vorhanden sind und ob Veränderungen in der Gesellschaft stattfinden, auf die die Kommune reagieren muss“. ¹⁴ Trotz der angespannten Haushaltslage hat der Rat der Stadt Mönchengladbach den Erhalt der Sozialplanung mit fünf Stellen beschlossen. Es sind Stellen des Sozialplaners, einer Sekretärin, einer Verwaltungskraft (Abrechnung der Fördergelder, Verwendungsnachweise), einer Sozialwissenschaftlerin und einer Sozialarbeiterin eingerichtet. Ein Aufgabenschwerpunkt der Sozialwissenschaftlerin ist die Gestaltung altengerechter Quartiere.

¹⁴ <https://www.moenchengladbach.de/de/rathaus/buergerinfo-a-z/recht-soziales-jugend-gesundheit-verbraucherschutz-dezernat-v/sozialplanung-vs/>.

Im ersten Bericht zur Stadtteil- und Quartiersarbeit werden Besonderheiten der heterogenen Quartiere in Mönchengladbach erfasst sowie Bedarfe und Bestände herausgearbeitet. Ziel ist es, den Bericht konzeptionell umzusetzen und weiterzuentwickeln. Die Stabstelle wird diesen Prozess begleiten und partizipierende Angebote wie z.B. Stadtteilbegehungen, Runde Tische, Stadtteilgespräche unterstützen. Es gibt eine Arbeitsgruppe „Sozialraumanalyse“, die sich regelmäßig zu fach- und dezernatsübergreifenden Gesprächen über stadtteilbezogene Themen trifft.¹⁵ Einen Schwerpunkt des Austausches bilden bisher Überlegungen, wie die gesammelten Daten allgemein verfügbar in einem Informationssystem gebündelt werden können.

→ **Empfehlung**

Die in Mönchengladbach vorhandenen Daten der Pflegeplanung und des Quartiersberichts sollten miteinander verknüpft werden, um eine einheitliche Datenbasis zu erhalten.

¹⁵ u.a. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sozialplanung, Alterssozialplanung, Jugendhilfeplanung, Statistik, Integration und Inklusion;

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	2018 lebt in Mönchengladbach ein vergleichsweise geringer Anteil von Einwohnern über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung. Das ändert sich in den Prognosen bis 2025 und 2040 deutlich. Der Anteil älterer Menschen ist dann höher als in den anderen kreisfreien Städten. Die Altersverschiebung hin zu den älteren Bevölkerungsgruppen zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach weist insgesamt belastende soziale Strukturen auf. Sie unterscheiden sich in den einzelnen Stadtteilen stark. Der Bericht „Stadtteil- und Quartiersarbeit Mönchengladbach“ bietet wichtige Informationen auch für die Pflegeplanung		
F3	Die Stadt Mönchengladbach hat 2017 sechs und 2018 vier Leistungsbezieher in Einrichtungen noch nicht neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (Leistungsdichte) ist in Mönchengladbach unterdurchschnittlich. Mehr Menschen über 65 Jahre als in anderen kreisfreien Städten finanzieren in Mönchengladbach ihren individuellen Pflegebedarf somit noch aus Leistungen der Pflegeversicherung und aus eigenen Mitteln, obwohl die sozialen Strukturen im Vergleich eher belastend sind.		
F5	Von den Personen, die in Mönchengladbach Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden nur rund 17 Prozent ambulant versorgt. Der Stadt Mönchengladbach ist es seit 2014 nicht gelungen, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auszubauen.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Fast 54 Prozent der Leistungsbezieher in Einrichtungen sind in die Pflegegrade 2 und 3 eingestuft. Bei einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sollten möglichst viele Leistungsempfänger der Pflegegrade 2 und 3 ambulant versorgt werden.	E6	Die Stadt Mönchengladbach sollte den hohen Anteil Pflegebedürftiger mit Pflegegrad 2 und 3 in Einrichtungen zum Anlass nehmen, die Zugangssteuerung zu verbessern und die Prüfung der Heimnotwendigkeit zu optimieren, Auch die Pflegebedürftigen, die derzeit nur Leistungen nach SGB XI erhalten und ambulant versorgt werden, sollten frühzeitig und aufsuchend beraten und unterstützt werden, um eine Versorgung zuhause möglichst lange zu ermöglichen.
F7	Die ambulante Quote der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach gering. In nur drei kreisfreien Städten können noch weniger pflegebedürftige Menschen mit Anspruch auf Hilfe zur Pflege in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte Maßnahmen verstärken, um die geringe ambulante Quote bei der Hilfe zur Pflege zu steigern. Die Stadt Mönchengladbach sieht ebenfalls Handlungsbedarf und verfolgt das Ziel, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken.
F8	Die Transaufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Einwohner über 65 Jahre sind in der Stadt Mönchengladbach überdurchschnittlich, trotz geringer Leistungsdichte.		
F9	Nur zwei der Vergleichskommunen haben höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen sind in Mönchengladbach höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F10	Die Hilfe außerhalb von Einrichtungen verursacht erheblich geringere Gesamtaufwendungen als in Einrichtungen. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Mönchengladbach den Grundsatz 'ambulant vor stationär' im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten konsequent verfolgt.		
F11	Die durchschnittlichen Zuzahlungen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen sind in Mönchengladbach überdurchschnittlich. Sie beeinflussen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen negativ.		
F12	Die Stadt Mönchengladbach hat in der Vergangenheit auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verzichtet. Seit 2018 erfolgt eine Unterhaltsheranziehung im ambulanten Bereich.		
F13	Die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen ist in Mönchengladbach organisatorisch zwei Fachbereichen zugeordnet (FB 50 und 58). Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist im FB 50 nicht spezialisiert. Durch eine Zusammenlegung können Synergieeffekte genutzt werden und eine Steuerung der Hilfe zur Pflege aus einem Verantwortungsbereich heraus gewährleistet werden.	E13	Die gpaNRW empfiehlt, die Altenhilfe in der Stadt Mönchengladbach von der Planung und Beratung bis hin zur Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen innerhalb eines Fachbereiches zu organisieren. So kann die Stadt die (Zugangs-) Steuerung aus einer Hand gewährleisten.

	Feststellung		Empfehlung
F14	Die Stadt Mönchengladbach muss in den kommenden Jahren mit erheblicher Fluktuation im Bereich Hilfe zur Pflege rechnen.	E14.1	Die Stadt sollte Maßnahmen ergreifen, um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Ziel sollte sein, vorhandenes Personal zu binden und Fluktuation zu vermeiden.
		E14.2	Die Fachbereichs-, Abteilungs- und Gruppenleitungen sollten dem Wissensmanagement und der Arbeitsplatzzufriedenheit in ihren Verantwortungsbereichen eine hohe Aufmerksamkeit schenken. Es sind gesamtstädtische Anstrengungen erforderlich, um mittel- bis langfristig qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Themen können z.B. sein: Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Digitalisierung, technische Ausrüstung der Arbeitsplätze, das betriebliche Gesundheitswesen als auch Möglichkeiten zur Heimarbeit.
F15	Die Anzahl der Leistungsbezieher, die in Mönchengladbach von einer Vollzeit-Stelle Hilfe zur Pflege außerhalb (Fachbereich 50) und in Einrichtungen (Fachbereich 58) bearbeitet werden, ist geringer als in anderen kreisfreien Städten.	E15	Die Stadt Mönchengladbach sollte die Stellenausstattung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen prüfen und an die Fallzahlen anpassen. Sie ist abhängig von der gewählten Organisation und Aufgabenzuordnung.
F16	Die Unterhaltssachbearbeitung ist in Mönchengladbach nicht organisatorisch zentralisiert. Derzeit werden sowohl im Fachbereich 50 als auch im Fachbereich 58 Unterhaltsangelegenheiten bearbeitet.	E16	Die gpa-NRW empfiehlt, die derzeit noch in den Fachbereichen 50 und 58 organisierte Unterhaltsheranziehung in einem Fachbereich zu zentralisieren.
F17	Die Stadt Mönchengladbach lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines leistungsfähigen Fach- und Finanzcontrollings für die Fachbereiche 50 und 58 beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.		
F18	Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Mönchengladbach am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.		
F19	Im Fachbereich 50 steht eine Pflegekraft für die Bedarfsfeststellung zur Verfügung. Die Einbindung der Pflege- und Wohnberatung des Pflegestützpunktes im Fachbereich 58 erfolgt nicht systematisiert.	E19.1	Die Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich 50 und Pflege- und Wohnberatung im Fachbereich 58 sollte intensiviert werden. Um eine frühzeitige Beratung der Leistungsberechtigten bzw. ihrer Angehörigen oder Betreuer sicherzustellen, sollten systematische Beratungsangebote und -prozesse etabliert werden.
		E19.2	Die Stadt Mönchengladbach sollte im Rahmen der Prüfung der Heimnotwendigkeit bei den Pflegegraden 2 und 3 nach Möglichkeit nicht auf eine Inaugenscheinnahme der Pflegebedürftigen verzichten

	Feststellung		Empfehlung
		E19.3	Die Stadt Mönchengladbach sollte konkrete Maßnahmen einleiten, Ziele festlegen und die Verantwortlichkeiten regeln, um das Entlassmanagement aus den Krankenhäusern zu optimieren und die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu stärken. Dafür müssen auch ausreichend Angebote der Kurzzeitpflege zur Verfügung stehen.
F20	Es gibt in Mönchengladbach einen kommunalen Pflegestützpunkt. Dort sind Pflege- und Wohnberatung konzeptionell miteinander verbunden. Es gibt Kooperationen mit Trägern freier Wohlfahrtspflege.		
F21	Die Konferenz „Alter und Pflege“ fördert ein gegenseitiges Verständnis der Akteure untereinander. Sie findet in Mönchengladbach zwei- bis dreimal im Jahr statt.		
F22	Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Mönchengladbach ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen, insbesondere im stationären Bereich, zu wahren.		
F23	Es sind in Mönchengladbach ausreichend stationäre Pflegeplätze vorhanden, um die Nachfrage zu decken.		
F24	Die Stadt Mönchengladbach verfügt über eine Stabstelle Sozialplanung, die einen ersten Bericht über Stadtteil- und Quartiersarbeit erstellt hat. Es gibt eine stadtinterne Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachbereichen (z.B. Pflegeplanung, Bauen, etc.).		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Mönchengladbach

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	84	86	94	92	91
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	191	178	168	115	81
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	50	46	44	39	35
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 außerhalb von Einrichtungen	n/a	n/a	n/a	19	19
Summe	325	310	306	265	226
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege					
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege					
Leistungsbezieher von Nachtpflege					
Leistungsbezieher der stationären Pflege	1.109	1.129	1.162	1.160	1.105
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 in Einrichtungen	n/a	n/a	n/a		
Summe	1.109	1.129	1.162	1.160	1.105
Summe der Leistungsbezieher gesamt	1.434	1.439	1.468	1.425	1.331

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Mönchengladbach

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	keine Angabe	2.178.006	2.183.397	1.917.608	1.825.938
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	keine Angabe	11.614.460	13.966.521	11.660.656	12.087.735
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	n/a	n/a	n/a	keine Angabe	keine Angabe
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	n/a	n/a	n/a	0	keine Angabe
Summe		13.792.466	16.149.918	13.578.264	13.913.673

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	0	0	0	0	0
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	451.794	388.523	410.001	407.238	401.659
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	451.794	388.523	410.001	407.238	401.659

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Mönchengladbach
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	15

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die sozialen Strukturen in der Stadt Mönchengladbach sind schlechter als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen ist, ist vergleichsweise hoch. Die Lage auf dem Mönchengladbacher Wohnungsmarkt ist in Teilbereichen angespannt.

Das Fach- und Finanzcontrolling des Fachbereichs Soziales und Wohnen der Stadt Mönchengladbach ist so aufgebaut, dass sowohl die stadtinternen Stellen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige Transparenz ist damit gegeben.

Um die Leistungsgewährung der Bedarfe für die Unterkunft und Heizung steuern zu können, liegt ein schlüssiges Konzept vor. Durch eine regelmäßige Überprüfung der festgelegten Richtwerte in einem festen Turnus trat ab 01. Oktober 2019 wieder eine Fortschreibung dieser Werte in Kraft. Die Steuerung wird durch gut strukturierte Arbeitshinweise unterstützt.

Die Stadt Mönchengladbach gehört 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote der Stadt.

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen sind in Mönchengladbach vergleichsweise gering. Im Jahr 2016 sind die einmaligen Leistungen überproportional angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Damit einher ging vielfach ein Umzug von einer Asylbewerberunterkunft in eine eigene Wohnung. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstaussstattung.

Die Arbeitshinweise des Fachbereiches Soziales und Wohnen der Stadt Mönchengladbach zu den einmaligen Leistungen bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - 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 Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II,
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der 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 Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	18,6	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	6,7	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.606	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	18.335	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	453	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Mönchengladbach** sind schlechter als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist vergleichsweise hoch.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Mönchengladbach

2015	2016	2017	2018
37.893	38.557	39.092	38.074

Bis 2017 ist die Zahl der Leistungsbezieher in Mönchengladbach deutlich angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Mönchengladbach im Vergleich zu den anderen Städten unterdurchschnittlich. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Mönchengladbach gehört noch zu den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Mönchengladbach zukünftig einen höheren Anteil an Menschen mit einem erschweren Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt ist in Mönchengladbach überdurchschnittlich. Dies korreliert mit der überdurchschnittlichen SGB II Quote.

Ebenfalls hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft. Der Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft orientiert sich dabei u.a. an der im Vergleich durchschnittlichen angemessenen Bruttokaltmiete. Gleichzeitig wird diese Kennzahl beeinflusst durch Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften in Mönchengladbach. Laut Rückmeldung der Verwaltung ist der Wohnungsmarkt gerade für Einzelpersonenhaushalte und Haushalte mit vielen Personen als angespannt zu sehen.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen der Leistungsgewährung durch das Jobcenter für den Haushalt der Stadt Mönchengladbach werden engmaschig überwacht.

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

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

In der **Stadt Mönchengladbach** ist die Aufgabe Controlling für den Bereich Jobcenter organisatorisch im Fachbereich Soziales und Wohnen zusammengefasst. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit grundsätzlich an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Das Jobcenter Mönchengladbach ist eine gemeinsame Einrichtung der Agentur für Arbeit und der Stadt Mönchengladbach. Jedes Jahr wird eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Mönchengladbach, dem Geschäftsführer des Jobcenters und dem Oberbürgermeister der Stadt Mönchengladbach abgeschlossen. Inhalt dieser Zielvereinbarungen sind neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II, den lokalen Zielen zwischen der Agentur für Arbeit und der gemeinsamen Einrichtung auch kommunale Ziele.

Um die finanzielle Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Mönchengladbach im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch den Fachbereich Soziales und Wohnen der Stadt.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch mit dem Jobcenter. Gegenmaßnahmen werden geprüft und bei Möglichkeit ergriffen. Da es sich bei den Kosten der Unterkunft um eine Pflichtleistung handelt, sind die Handlungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne angepasst.

Um nicht nur innerhalb der Verwaltung eine ausreichende Transparenz zu gewährleisten, sondern auch die politischen Entscheidungsträger ausreichend zu informieren, erfolgt jährlich eine Berichterstattung des Dezernates V an den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Senioren.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung der Bedarfe für die Unterkunft und Heizung zu steuern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die 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.

Die **Stadt Mönchengladbach** hat mit der Herleitung von Mietobergrenzen für die angemessenen Unterkunftskosten ein externes Unternehmen beauftragt. Für die Ableitung der angemessenen Nettokaltmieten wird auf die Daten des Anbieters aller Angebotsmieten zurückgegriffen. Für den Bereich der kalten Betriebskosten wurden die tatsächlichen Betriebskosten von Mietwohnungen, die in Mönchengladbach von Bedarfsgemeinschaften bewohnt werden, analysiert. Unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen werden die angemessenen Unterkunftskosten (Bruttokaltmiete ohne Heizkosten) festgelegt. Hiermit verfügt sie über ein schlüssiges Konzept. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

Zudem wurden kommunale Arbeitshinweise entwickelt, die die Sachbearbeitung unterstützen, die Leistungen gesetzeskonform zu gewähren. Entscheidungen für jeden denkbaren Einzelfall können hierdurch nicht abgeleitet werden. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Mönchengladbach anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird und die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie beachtet wird.

Ob tatsächlich ausreichend angemessener Wohnraum in Mönchengladbach vorhanden ist, ist durch eine Fachanwendung eines externen Anbieters überprüfbar. Desweiteren werden Wohnungsmarktbeobachtungen vorgenommen.

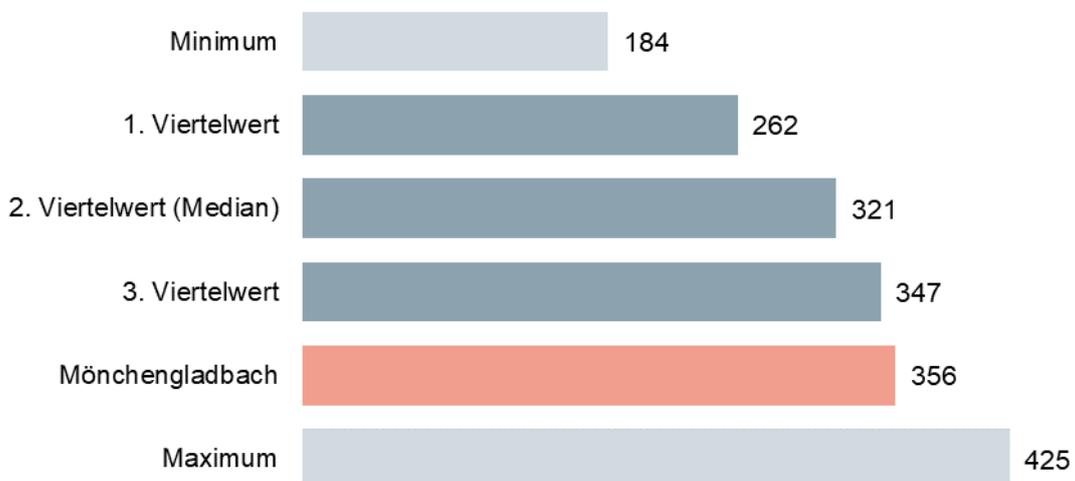
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

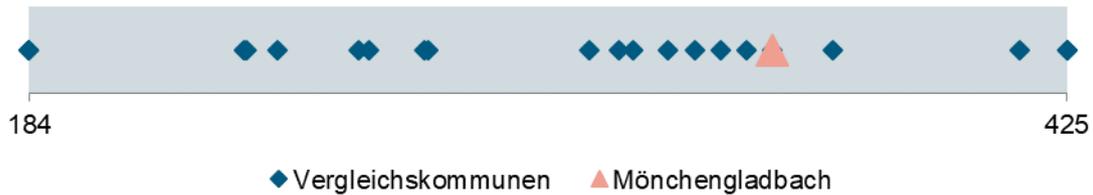
Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Mönchengladbach vergleichsweise erhöht. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Mönchengladbach in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von der Kommune eine Einzelprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2018



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

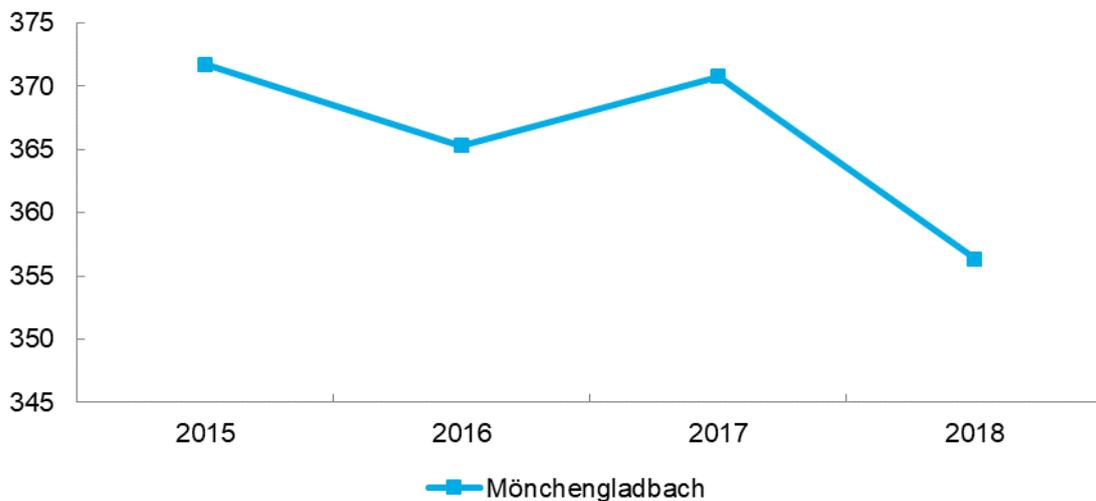


2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
371	191	280	315	353	428	22

Die **Stadt Mönchengladbach** gehört 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der hohen SGB II-Quote der Stadt.

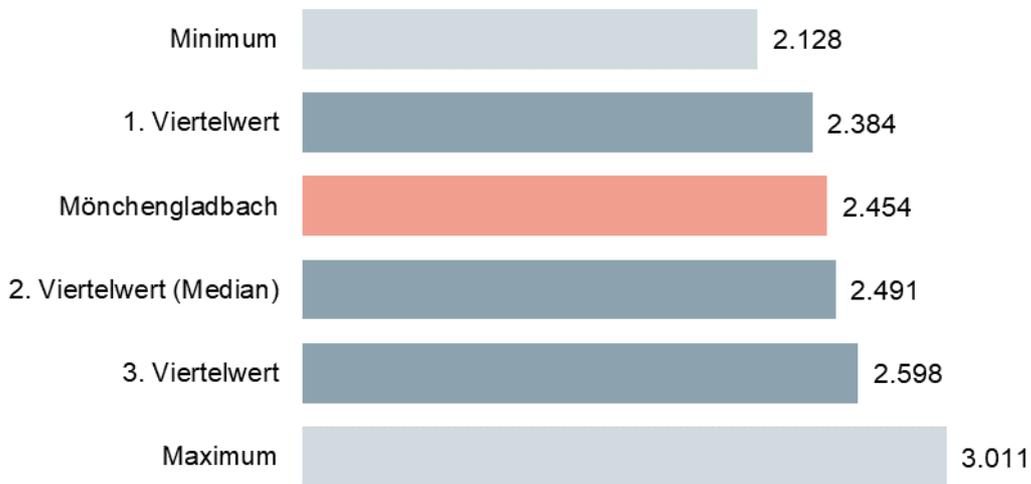
Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018



Auffällig ist der u.a. der Anstieg der Transferaufwendungen von 2016 zu 2017. Grund hierfür war im Wesentlichen, dass es im Jahresdurchschnitt 2017 etwa 535 mehr Leistungsbezieher als im Vorjahr gab.

Die Richtwerte für die Mietobergrenzen sind ab Oktober 2019 in Mönchengladbach durch die turnusmäßige Überprüfung und Aktualisierung angehoben worden, zum Beispiel von 300,00 Euro auf 320,00 Euro als Nettokaltmiete für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft. Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.475	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Die **Stadt Mönchengladbach** gehört 2018 zu den 50 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die unauffälligen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in den Arbeitshinweisen der Stadt Mönchengladbach beschrieben. Ebenfalls werden in der Arbeitshilfe Ausnahmen für den Verzicht auf die Aufforderung zur Senkung benannt. Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebskostenabrechnung werden in zusätzlichen Arbeitshinweisen ebenfalls Vorgaben gemacht. Abrechnungen müssen von der Sachbearbeitung jährlich angefordert werden.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Heizkosten sind ebenfalls Arbeitshinweise vorhanden. Mönchengladbach hat einen angemessenen Energiebedarf pro Quadratmeter differenziert nach Brennstoffart festgelegt. Die Richtwerte werden regelmäßig aktualisiert. Alle Verbräuche unter diesem Wert werden nicht im Einzelfall geprüft. Im Umkehrschluss werden alle Fälle über dem Grenzwert im Einzelfall geprüft und ggf. wird der Leistungsbezieher zur Kostensenkung aufgefordert.

→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

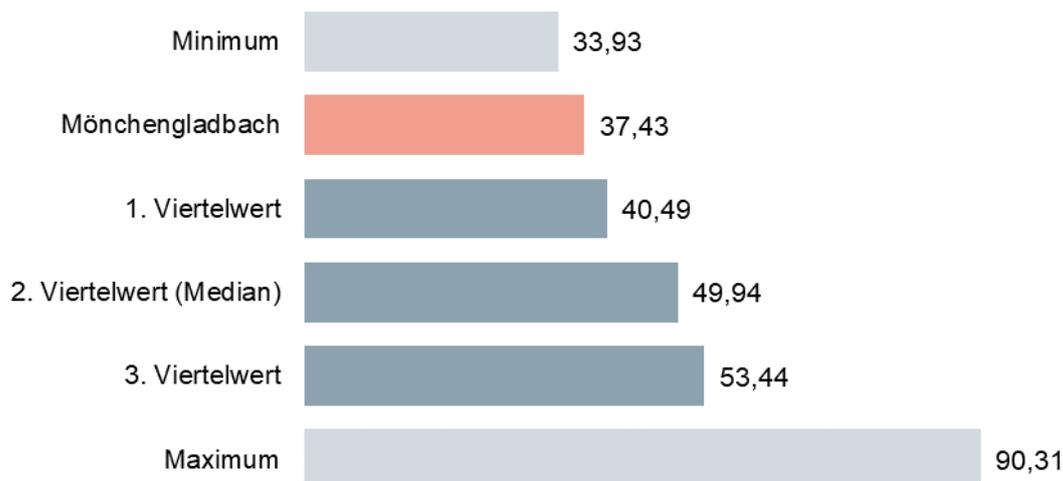
Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen sind in Mönchengladbach vergleichsweise gering. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird vorgenommen. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden ermittelt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Feststellung

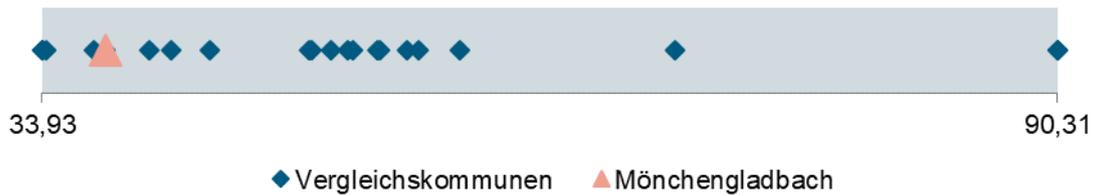
Eine Erläuterung zur Abgrenzung der Leistungsarten nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung wird in den vorhandenen Arbeitshinweisen grundsätzlich gegeben. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Kostenträger werden dabei nicht benannt. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausrüstungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausrüstung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2018



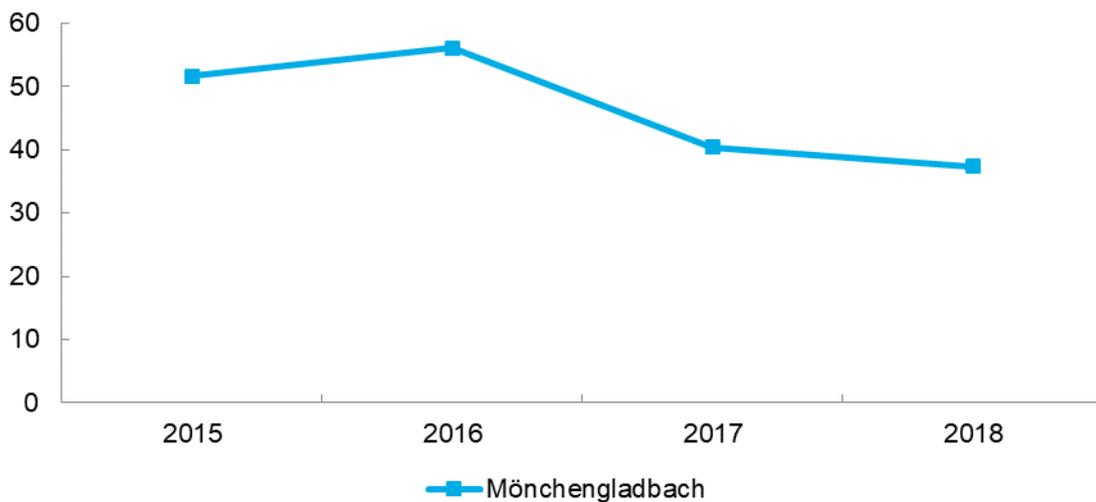
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,42	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

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



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Mönchengladbach** mit einer Ausnahme im Jahr 2016 stetig gesunken sind. Der Anstieg hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Damit einher ging vielfach ein Umzug von einer Asylbewerberunterkunft in eine eigene Wohnung. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Positiv ist, dass die Stadt Mönchengladbach für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstausrüstung für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt hat. Diese Preise basieren auf Ermittlungen von Neuwaren. Durch die Festsetzung von Einzelpreisen kann die Gewährung auf den Einzelfall bezogen erfolgen. Es erfolgt eine Differenzierung von Pauschalen nach erster und zweiter volljähriger Person und je Kind. Weitere Kriterien sind damit festgelegt worden.

In den Arbeitshinweisen wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, ist damit grundsätzlich gegeben.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Mönchengladbach fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Mönchengladbach werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Mönchengladbach verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung der Bedarfe für die Unterkunft und Heizung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Mönchengladbach vergleichsweise erhöht. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Mönchengladbach in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen sind in Mönchengladbach vergleichsweise gering. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird vorgenommen. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden ermittelt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		

	Feststellung		Empfehlung
F5	<p>Eine Erläuterung zur Abgrenzung der Leistungsarten nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung wird in den vorhandenen Arbeitshinweisen grundsätzlich gegeben. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Kostenträger werden dabei nicht benannt. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.</p>	E5	<p>Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Mönchengladbach fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.</p>

→ 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 Mönchengladbach
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
Straßendatenbank	7
Kostenrechnung	9
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	10
→ Prozessbetrachtung	12
Aufbruchmanagement	12
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	15
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	19
Strukturen	19
Bilanzkennzahlen	20
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	22
Alter und Zustand	23
Unterhaltung	24
Reinvestition	26
→ Finanzierung	28
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	30

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach 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

Produktverantwortlich für die Mönchengladbacher Verkehrsflächen ist der Fachbereich 66 der Stadt Mönchengladbach, der jedoch nur für die Planung investiver Maßnahmen zuständig ist. Die laufenden Unterhaltungsmaßnahmen obliegen der Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags), die eigenverantwortlich über eine Ausführung durch eigenes Personal oder Fremdvergabe entscheidet. Die Stadt Mönchengladbach verfügt über grundsätzlich gute Voraussetzungen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Die Aufgabenverteilung erfordert jedoch eine enge Abstimmung und im Optimalfall eine abgestimmte Strategie zur Verkehrsflächenerhaltung.

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten vor, insbesondere auch aktuelle Zustandsdaten. Eine sowohl flächen- als auch kostenmäßige Auswertung nach durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen sieht die Datenbank vor, ist jedoch aufgrund nicht hinterlegter Daten nicht möglich. Ein Erhaltungsmanagement, welches die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen vor dem Hintergrund der Straßenzustände in den Blick nimmt, kann somit noch nicht aufgebaut werden. Erklärtes Ziel der Stadt und der mags ist es aber, den Substanzerhalt in den Vordergrund des Handelns zu stellen. Zu diesem Zweck beabsichtigt die mags, zunächst für eine Teilfläche des Straßennetzes die wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zu ermitteln. Diese Strategie sollte durch operative Ziele und Kennzahlen konkretisiert werden.

Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung werden als parallele Systeme ohne Schnittstelle geführt. Wertdifferenzen sind daher nicht auszuschließen. Deshalb ist eine engere Abstimmung notwendig, bei der die Straßendatenbank führend sein sollte. Bei der Haushaltsplanung sowie -ausführung sind funktionierende Datenflüsse vorhanden.

Angaben zu Straßenaufbrüchen Dritter werden bei der mags in einer separaten Datenbank geführt. Es bietet sich an, sämtliche Informationen zu Aufbrüchen in einer Datenbank zu verwalten. Insbesondere könnten aus den Aufbrüchen weitere Daten gewonnen werden, um die in der Straßendatenbank enthaltenen Zustandsdaten weiter zu konkretisieren. Im Übrigen ist das Aufbruchmanagement jedoch gut strukturiert.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Mönchengladbacher Straßen von rund 63 Prozent ist vergleichsweise hoch. Die bisher nur geringen Reinvestitionen konnten den Werteverzehr nicht annähernd ausgleichen. Die Verteilung der Zustandsklassen zeigt dann auch, dass sich inzwischen rund 40 Prozent der Verkehrsfläche in schlechtem Zustand befindet. Dieser Anteil ist zukünftig vermutlich nur durch Reinvestitionen, aber nicht mehr durch Instandsetzungsmaßnahmen wirtschaftlich in einen guten Zustand zu versetzen. Dies stellt für den Haushalt der Stadt ein unmittelbares Risiko dar, da die Erneuerung von Straßen in die Verantwortung der Stadt

fällt. Das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen ist hingegen eher gering, da das Straßenvermögen in Mönchengladbach tendenziell über kürzere Nutzungsdauern abgeschrieben wird.

Strukturell fällt auf, dass auf die tendenziell höher belasteten Hauptverkehrsstraßen in Mönchengladbach ein vergleichsweise hoher Flächenanteil entfällt. Neben dem Zustand könnte auch dies einen erhöhten Unterhaltungsbedarf begründen. Die Stadt Mönchengladbach wendet pro Jahr vergleichsweise viel für die Straßenunterhaltung auf, erreicht 2017 mit 0,89 Euro je qm dennoch nicht den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Davon entfällt ein wesentlicher Teil auf großflächige und nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen. Dies trägt zum Substanzerhalt bei und ist insoweit begründenswert.

→ 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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Mönchengladbach** liegt im Fachbereich 66 (Straßenbau und Verkehrstechnik). Zuständig ist der Fachbereich 66 jedoch nur für investive Vorhaben, also Neubaumaßnahmen und Erneuerungen. Betriebliche Erhaltung (Kontrolle, Wartung) sowie Instandhaltung und Instandsetzung sind auf die Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags) übertragen. Die mags handelt im Rahmen dieser Zuständigkeit eigenverantwortlich im Rahmen des verfügbaren Budgets, erhält also keine Aufträge von der Stadt. In dieser Konstellation kommt es wesentlich auf eine enge Abstimmung zwischen Planung, Bau und Unterhaltung an, um die Risiken für den Haushalt der Stadt zu vermeiden.

Die mags entscheidet in eigener Verantwortung, ob sie Maßnahmen in Eigenleistung erbringt oder an private Straßenbau-Unternehmen vergibt. Betriebliche Unterhaltung, aber auch kleinflächige Instandhaltungsmaßnahmen werden regelmäßig in Eigenregie erledigt. Großflächige und nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen vergibt die mags an private Unternehmen. Dies ist vorteilhaft, da die notwendigen Geräte und Maschinen wie auch die Qualifikationen der Mitarbeiter durch die Kommunen zumeist nicht wirtschaftlich vorgehalten werden können.

Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach kann Flächen- und Finanzdaten nur auf hoch aggregierter Ebene ermitteln. Dies schränkt die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Städten in diesem Bericht ein. Zugleich ist auch eine Steuerung im Rahmen eines Erhaltungsmanagements mit der derzeitigen Datenbasis noch nicht möglich.

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

Dies ist bei der **Stadt Mönchengladbach** nicht vollständig der Fall. Die in der Unterhaltungspflicht liegenden Flächen von Straßen und Wirtschaftswegen sind in der eingesetzten Straßendatenbank erfasst, auf die sowohl die Stadt als auch die mags zugreifen. Die Verkehrsfläche

kann nach Straßenkategorien (z. B. Anlieger-, Hauptverkehrs-, Haupteerschließungsstraßen, befestigte Wirtschaftswege) differenziert ausgewertet werden. Nicht differenziert ausgewertet werden kann jedoch, welche Flächen in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums 2014 bis 2017 erneuert, aus- und umgebaut wurden. Das bedeutet, dass in diesem Prüfungsbericht keine Kennzahlen gebildet werden können, die – bezogen auf Flächenanteile – tieferen Aufschluss über Reinvestitionstätigkeit der Stadt Mönchengladbach geben können. Eine Unterscheidung der konsumtiven Erhaltungsmaßnahmen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung ist jedoch über die Kostenrechnung der mags möglich.

Die Kostenrechnung ermöglicht jedoch nur Angaben über die Erhaltungsmaßnahmen insgesamt bezogen auf die gesamte Verkehrsfläche. Auch hinsichtlich der Investitionstätigkeit ist nur eine eingeschränkte Datentransparenz vorhanden. Investiv ist die Stadt Mönchengladbach zuständig. Sie konnte jedoch nicht beziffern, in welcher Höhe Auszahlungen für Reinvestitionsmaßnahmen in die Bestandsflächen im Betrachtungszeitraum angefallen sind. Somit wird nicht deutlich, welcher Anteil der Investitionen dem Substanzerhalt diene.

Die in diesem Bericht aufgeführten Kennzahlen beschränken sich daher auf die Betrachtungsebene der Verkehrsflächen, also die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswegen. Diese stellt die Bezugsgröße für die Finanzdaten dar, bei denen lediglich die Gesamtsummen für konsumtive Erhaltungsmaßnahmen (durch die mags) und Investitionsauszahlungen (durch die Stadt) vorlagen.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuerung ist diese Datenlage nachteilig, da sie keine Rückschlüsse auf die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erlaubt. Solche Daten können z. B. für ein Erhaltungsmanagement wertvoll sein. Hierfür sollten die verschiedensten bautechnischen Maßnahmen mit ihren Kosten und den Auswirkungen auf das Schadensbild in dem System hinterlegt sein. Hinzu kommt, dass nicht jedes Datum unmittelbar abrufbereit vorlag; zahlreiche Daten wurden zu Prüfungszwecken manuell ausgewertet und zusammengetragen, dienen aber ansonsten nicht der Steuerung.

Straßendatenbank

→ Feststellung

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Mönchengladbach auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein Erhaltungsmanagement ist bezogen auf eine Teilfläche im Aufbau. Dies versetzt die Stadt Mönchengladbach künftig in die Lage, die Wirtschaftlichkeit bei der Straßenerhaltung mehr in den Fokus zu nehmen.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Eine Straßendatenbank ist bei der **Stadt Mönchengladbach** vorhanden. Nach der visuellen Begehung für die Erfassung und Bewertung in der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 sind die einzelnen Straßenabschnitte mit ihrem Schadensbild in die Straßendatenbank eingepflegt worden. Weitere Zustandserfassungen erfolgten in den Jahren 2014 und 2017. Hierfür hat die Stadt bzw. zuletzt die mags einen externen Dienstleister beauftragt, der die Straßenzustände im

visuellen Verfahren erfasst hat. Nach Auskunft der Stadt Mönchengladbach ist die nächste Zustandserfassung im Jahr 2020 vorgesehen.

Die Abstimmung der in der Straßendatenbank hinterlegten Zustände und Bewertungen mit der Anlagenbuchhaltung greifen wir bei der Schnittstellenbetrachtung Finanz- und Verkehrsflächenmanagement differenzierter auf.

Über Aufbau und Schichtdicken liegen weitgehend keine Angaben vor. Für die Eröffnungsbilanzbewertung wurde auf Schätz- bzw. Erfahrungswerte zurückgegriffen. Bohrkerne liegen nur vereinzelt vor. Ab 2009 werden jedoch bei neu hergestellten oder erneuerten Straßen auch Daten zum Aufbau in der Datenbank erfasst. Auf die Zustandsklassen wirken sich Baumaßnahmen zunächst nicht aus. Spätestens mit der nächsten Zustandserfassung werden solche Änderungen jedoch sichtbar und nachgepflegt.

Die in der Straßendatenbank hinterlegten Daten und Informationen sind nach einzelnen Teileinrichtungen (z. B. Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkstreifen, Begleitgrün) differenziert. Der Straßenquerschnitt ist topografisch genau erfasst, Änderungen aufgrund eigener Baumaßnahmen werden nachgepflegt. Neben den oben genannten Zustandsdaten enthält die Straßendatenbank Leitdaten (z. B. Straßenbezeichnung) und Funktionsdaten (z. B. Hauptverkehrsstraße, Wirtschaftsweg). Kenntnisse zu Verkehrsbelastungen liegen dem Fachbereich 61 vor, sind aber nicht in der Datenbank erfasst. Für das Straßenmobiliar (Beschilderung, Beleuchtung, Lichtsignalanlagen) besteht außerhalb der Straßendatenbank eine separate Inventardatenbank.

Die Straßen werden regelmäßig von zehn Beschäftigten auf acht Routen begangen, um der Verkehrssicherungspflicht Genüge zu tun. Näheres ist in einer Arbeitsanweisung geregelt. Die Straßenkontrolleure sind mit elektronischen Erfassungsgeräten ausgestattet. Damit sind sie in der Lage, die aufgenommenen Schäden direkt in die Straßendatenbank einzulesen. Diese Daten dienen als Grundlage für korrespondierende Ausbesserungsaufträge. Die Historie dieser Schäden ist in der Straßendatenbank nachvollziehbar.

Auf Grundlage festgestellter Schäden und der in der Datenbank hinterlegten Daten erstellen die Stadt Mönchengladbach und die mags im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Bauprogramme. Ein Erhaltungsmanagement ist nicht vorhanden, befindet sich jedoch im Aufbau. Es ist beabsichtigt, den wirtschaftlich optimalen Zeitpunkt für Deckenerneuerungen zu ermitteln. Ist dieser Zeitpunkt verstrichen, soll nur noch kleinflächig ausgebessert werden. Hierzu wird für rund 300 km des Straßennetzes untersucht, ob Deckenerneuerungen noch sinnvoll sind. Zum Prüfungszeitpunkt waren rund 100 km bereits erfasst; für diesen Teil wird differenziert ermittelt, welche Maßnahmen wirtschaftlich sinnvoll sind. Dies beinhaltet, dass den festgestellten Schadensbildern die entsprechenden Maßnahmen inklusive deren Kosten zugeordnet werden. Ein solches Erhaltungsmanagement bietet den Vorteil, dass strategische Szenarien abgebildet werden können. Solche Szenarien können z. B. die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Straßenzustand langfristig deutlich machen.

Neben der Stadt Mönchengladbach und der mags führen auch Dritte in der kommunalen Verkehrsfläche Baumaßnahmen durch. In den oben erläuterten Planungs koordinierungsgesprächen wird auch erörtert, ob sich die Stadt bzw. die mags mit Folgemaßnahmen an geplante Baumaßnahmen des Versorgungsträgers NEW anschließen. Dies beinhaltet auch Maßnahmen am Abwassernetz, nicht jedoch Ingenieurbauwerke, die Verkehrsleiteinrichtungen oder das Straßenzubehör. Soweit mit den Baumaßnahmen Dritter Straßenaufbrüche verbunden sind,

werden diese in einer Aufbruchdatenbank erfasst. Die aus den Baumaßnahmen entstehenden Zustandsänderungen gehen jedoch nicht unmittelbar in die Straßendatenbank ein.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte ein Erhaltungsmanagement für die gesamte Verkehrsfläche aufgebaut werden. Dieses sollte auch Baumaßnahmen Dritter an den kommunalen Verkehrsflächen, sowie auch sämtliche Infrastruktureinrichtungen in die koordinierte Erhaltungsplanung integrieren.

Nach Auskunft der Stadt Mönchengladbach und der mags ist es das Ziel, künftig alle Straßenbaumaßnahmen in der Straßendatenbank zu erfassen.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Eine Kostenrechnung besteht in Grundzügen. Aussagen zu Kosten einzelner Anlagenteile oder Erhaltungsmaßnahmen sind nur eingeschränkt möglich, weil die Kosten der unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen nicht differenziert erfasst werden. Für ein Erhaltungsmanagement auf strategischer und operativer Ebene – also eine nicht nur reagierende Straßenerhaltung – sind solche Daten jedoch unerlässlich.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

Die in der **Stadt Mönchengladbach** für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zuständige mags verfügt in Grundzügen über eine Kostenrechnung. Die Kostenrechnung ist in der Lage, die Kosten differenziert nach den einzelnen Teileinrichtungen (z. B. Fahrbahn, Gehweg, Radweg) auszuweisen.

In der Kostenrechnung werden allerdings nur Kostenarten erfasst, die bei großflächigen und tiefgreifenden Erhaltungsmaßnahmen anfallen. Dies sind in der Regel die Kosten für die von den Tiefbau-Unternehmen erbrachten Fremdleistungen sowie die Kosten der eigenen Verwaltung. Dazu gehören z. B. die eigenen Ingenieurleistungen, die so erfasst werden, dass sie einzelnen Teileinrichtungen und Straßenabschnitten zugeordnet werden können. Im Grundsatz handelt es sich somit um die Erfassung der zu aktivierenden Herstellungskosten für Erneuerungsmaßnahmen oder um großflächige, konsumtive Instandsetzungsmaßnahmen.

Um neben den Fremdleistungen auch die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis abbilden zu können, bedarf es noch der Erfassung der durch die Baukolonnen der mags erbrachten Leistungen. Hierbei handelt es sich um Kosten, die durch betriebliche Erhaltung und Instandhaltungsmaßnahmen – also konsumtive Maßnahmen – verursacht werden. Diese sind der mags bekannt, so dass auf dieser Basis zum Beispiel die für diese Prüfung benötigten Unterhaltungsaufwendungen je qm Straße ermittelt werden konnten. Die Kosten der Straßenerhaltung können aber in ihrer Gesamtheit nicht den einzelnen Maßnahmen oder Teileinrichtungen zugeordnet werden, obwohl die eingesetzte Straßendatenbank diese Möglichkeit vorsieht.

→ **Empfehlung**

Die Kostenrechnung sollte so weiterentwickelt werden, dass sie auch die Vollkosten für Eigenleistungen erfasst und diese auf sowohl einzelnen Maßnahmen wie auch Straßenabschnitten und Teileinrichtungen zugerechnet werden können.

Erst dann können die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung (Kontrolle und betriebliche Unterhaltung), Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Dies ist eine Voraussetzung für ein strategisches Erhaltungsmanagement. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach und die Mags beabsichtigen, den Substanzerhalt in den Vordergrund des Handelns zu stellen. Dieses Ziel, wie auch andere strategische Ziele, ist allerdings nicht durch Kennzahlen konkretisiert. Ein darauf basierendes Controlling mit Berichtswesen ist daher nicht eingerichtet. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten ein, da Ergebnisse und Entwicklungen nicht transparent werden.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

In der **Stadt Mönchengladbach** steht grundsätzlich die Erhaltung der Verkehrssicherheit und Befahrbarkeit im Vordergrund. Hierfür werden kleinflächige Maßnahmen ergriffen, die allerdings nicht dem Substanzerhalt dienen. Im Rahmen der verfügbaren Ressourcen verfolgt die Mags allerdings eine Strategie der Instandsetzung, bei der der langfristige Substanzerhalt im Vordergrund steht. Hierfür legt sie den aktuellen Straßenzustand zu Grunde und betreibt nachhaltige Instandsetzung – z. B. durch großflächige Deckschichterneuerung – nur dort, wo es wirtschaftlich vertretbar ist. Die hierfür notwendigen entscheidungsrelevanten Informationen liegen, wie im Kapitel Straßendatenbank ausgeführt, derzeit jedoch nur für einen Teilbereich des Straßennetzes vor.

Weitere Zielsetzungen ergeben sich aus übergreifenden Planungen und Konzepten, wie beispielsweise dem Lärmaktionsplan, dem Mobilitätsplan oder dem LKW-Routenkonzept. Diese Ziele beinhalten beispielsweise auch die Umweltverträglichkeit, indem sie z. B. Lärmbelastungen oder Emissionen aufgreifen.

Operative Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen, darauf abgestimmte Kennzahlen und ein Controlling hat die Stadt Mönchengladbach nicht gebildet. Auf Grundlage großer Maßnahmen wird zwar z. B. im Bauausschuss regelmäßig über den Stand der Umsetzung berichtet, nicht aber auf der Basis von operativen Zielen und Kennzahlen im Rahmen einer Erhaltungsstrategie.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte eine Strategie entwickeln, die die strategischen Leitziele konkretisiert und messbar macht. Der Fokus sollte im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten auf dem Substanzerhalt liegen.

Aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassungen verfügt die Stadt Mönchengladbach hier über eine gute Datenbasis. 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.

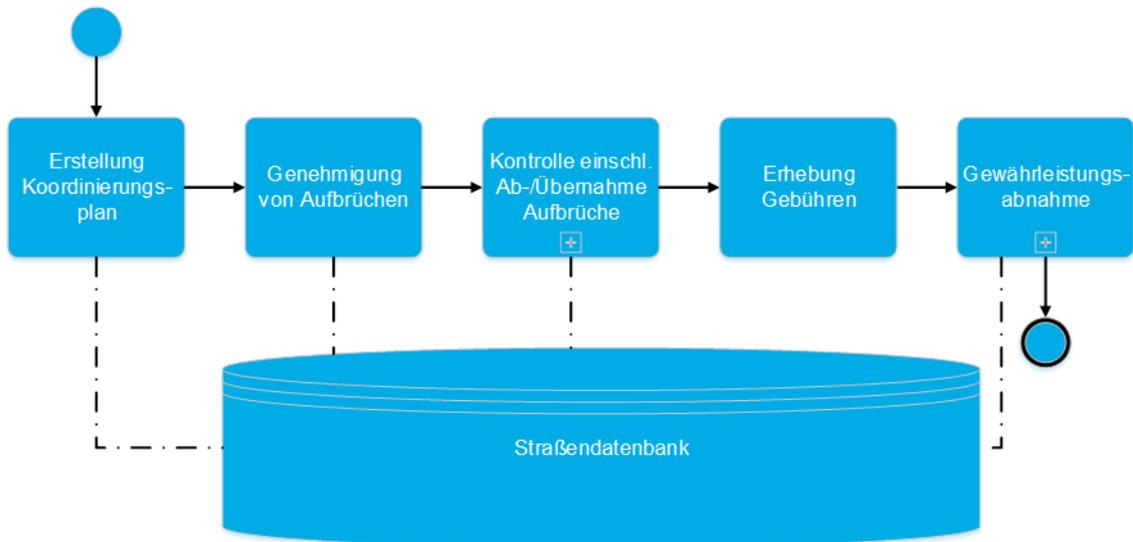
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Mönchengladbach ist systematisch strukturiert. Die eigenen konsumtiven und investiven Maßnahmen werden mit vorgesehenen Aufbrüchen Dritter koordiniert. In der Bauphase wird jeder Aufbruch kontrolliert, während der Gewährleistungsfrist jedoch nur stichprobenhaft. Der Prozess des Aufbruchmanagements sowie die damit zusammenhängenden Daten werden nicht in der Straßendatenbank geführt, sondern in einer separaten Aufbruchdatenbank.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die **Stadt Mönchengladbach** hat im Jahr 2014 in ihrer „Richtlinie für Aufgrabungen, Verlegung von Leitungen und Wiederherstellung des Oberbaues in Verkehrsflächen“ die wesentlichen Regelungen zu Aufbrüchen zusammengefasst.

Erstellung Koordinierungsplan

Die Stadt, die mags sowie als Ver- und Entsorgungsträger die Niederrhein Energie und Wasser GmbH (NEW) informieren sich frühzeitig über die beabsichtigten Bauvorhaben. Zu diesem Zweck finden monatliche Gespräche zwischen den Fachbereichen 61 (Stadtentwicklung und Planung) und 66 sowie der mags statt. Hierbei stellen die beteiligten Akteure die vorgesehenen konsumtiven und investiven Maßnahmen vor und stimmen sich über die notwendigen Zuständigkeiten und Schritte ab. Planungskoordinierungsbesprechungen finden quartalsweise mit der Niederrhein Energie und Wasser GmbH (NEW) als Eigentümerin des Kanalnetzes und Versorgungsträger statt. In diesen Gesprächen werden Projekte für mehrere Jahre im Voraus abgestimmt, um die städtischen Planungen mit denen der NEW zu koordinieren.

Für die zeitliche und räumliche Koordinierung von Baumaßnahmen hat die Stadt Mönchengladbach im Fachbereich 66 eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Darüber hinaus soll durch die Koordinierungsstelle in Zusammenarbeit mit der mags die Qualitätssicherung der fachgerechten Wiederherstellung von Straßenaufbrüchen gewährleistet werden.

Jeder beantragte Aufbruch wird mit seiner Trasse und weiterer Dokumentation in einer Aufbruchdatenbank erfasst. Eine gegenseitige Unterrichtung aller Beteiligten über diese Datenbank ist nicht möglich, findet allerdings im Rahmen der o. g. Koordinierungsgespräche statt. Die Stadt Mönchengladbach versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist. So werden beispielsweise Flächen nach einer Deckenerneuerung mit einer Sperre von bis zu fünf Jahren belegt, von der nur in begründeten Einzelfällen abgewichen werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte nach Möglichkeit alle relevanten Informationen zu den Straßenaufbrüchen in einer Datenbank zusammenführen.

Genehmigung von Aufbrüchen

Im Vorfeld beabsichtigter großer Tiefbauarbeiten haben die Veranlasser die Genehmigung mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Baubeginn zu beantragen, für kleine Aufbrüche reichen drei Wochen aus. Zuständig für die Genehmigung von Aufbrüchen ist die mags. Auf der Internetpräsenz der mags stehen die erforderlichen Antragsvordrucke zum Download bereit. Im Antrag sind das ausführende Unternehmen sowie der vorgesehene Zeitraum zu benennen. Angaben zu Art und Umfang des beabsichtigten Vorhabens sind ebenfalls zu machen. Diese Angaben werden in der Aufbruchdatenbank erfasst, nicht jedoch der Ist-Zustand. Dieser wird nur bei Maßnahmen, bei denen sich die Stadt mit eigenen Maßnahmen an Vorhaben Dritter anschließt, in einem gemeinsamen Ortstermin erfasst. Nach Auskunft der mags sollen der Antrag und die damit verbundenen Angaben zukünftig auch online direkt in der Aufbruchdatenbank ermöglicht werden.

Die Genehmigungsverfügung enthält individuelle Auflagen und allgemeine technische Vorgaben für die Bauausführung. Bestandteil der Genehmigung sind die o. g. Richtlinien der Stadt Mönchengladbach, die die verbindlich anzuwendenden Normen bestimmt. Relevant für Aufbrüche sind dabei insbesondere die „Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTVA-StB)“. Die Aufbruchgenehmigung erlischt, wenn der beantragte Baubeginn oder die Fertigstellung um mehr als zehn Tage überschritten wurde.

Spätestens eine Woche vor Beginn der Arbeiten ist dies der mags durch eine Baubeginnanzeige schriftlich mitzuteilen. Auch hierfür steht ein Vordruck bereit. Sollte es zu nicht begründeten Abweichungen zur Genehmigung kommen, ist eine erneute Antragstellung notwendig.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme

Für die Kontrollen sind bei der mags drei Aufbruchmeister zuständig. Sie werden über die Genehmigung und die Baubeginnanzeige informiert. Die Mitarbeiter führen unangekündigte Vorortkontrollen täglich durch, aber nicht bei jedem Aufbruch. Es ist allerdings beabsichtigt, jede Maßnahme während der Bauphase mindestens einmal aufzusuchen. Dem entsprechend legt die mags Routen für die Beschäftigten fest. Die durchgeführten Kontrollen werden in der Regel nicht dokumentiert, festgestellte Mängel jedoch durch Fotos festgehalten. Mängel werden den Vorhabenträgern und ausführenden Unternehmen mitgeteilt, und sie werden unter Fristsetzung zur Beseitigung aufgefordert.

Die Einhaltung der technischen Vorgaben muss vom Vorhabenträger nachgewiesen werden. Entsprechende Belege, z. B. über Verdichtungskontrollen und Materialgütern, müssen mit der Fertigstellungsmeldung bei der mags eingereicht werden. Eine Fertigstellungsmeldung ist ebenfalls als Vordruck auf der Internetseite der mags abrufbar.

Nur Großmaßnahmen werden nach Fertigstellung in jedem Falle durch eine gemeinsame Abnahme mit dem Vorhabenträger übernommen. Bei kleineren Maßnahmen ist dies derzeit nach

Auskunft der mags bei nur rund 60 Prozent der Fall. Sofern bei der Abnahme Mängel festgestellt wurden, wird die Mängelbeseitigung in jedem Falle ebenfalls kontrolliert. Sofern die mags keinen Abnahmetermin festlegt, gilt eine Maßnahme zwölf Werkzeuge nach Fertigstellung als abgenommen.

Zustandsänderungen infolge von Baumaßnahmen Dritter gehen nicht in die Straßendatenbank ein. Sie werden allerdings im Rahmen der regelmäßigen Zustandserfassungen in die Straßendatenbank übernommen. Bei eigenen Maßnahmen, darunter auch solche, die das Kanalnetz betreffen, werden die Zustandsänderungen durch neue Deckschichten unmittelbar in die Straßendatenbank übernommen.

→ **Empfehlung**

Um den Zustand einer Straße nicht nur anhand der sichtbaren Deckschicht beurteilen zu können, sollte die Stadt Mönchengladbach sukzessiv auch Informationen zum Straßenaufbau in die Straßendatenbank übernehmen. Die Straßenaufbrüche bieten hierzu eine Gelegenheit.

Gewährleistungsabnahme

Kontrollen finden während der Gewährleistungsfrist derzeit nur bei rund 10 bis 20 Prozent der Maßnahmen statt. Neben den gegebenen personellen Kapazitäten ist diese Quote auch in der hohen Anzahl der Aufbrüche begründet. Insbesondere der Ausbau des Breitbandnetzes wirkt sich erschwerend aus. Die Aufbruchmeister suchen die wiederhergestellten Flächen rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfrist auf und kontrollieren sie auf aufgetretene Mängel. Die Kontrollen finden schwerpunktmäßig dort statt, wo der Stadt nicht bekannte Unternehmen die Aufbrüche ausgeführt haben. Bei Maßnahmen des örtlichen Ver- und Entsorgers NEW, der die Arbeiten an bekannte Tiefbau-Unternehmen vergibt, ist die Kontrollintensität geringer.

Mängel werden nach Auskunft der mags dokumentiert und der Vorhabenträger stets schriftlich zur Mängelbeseitigung aufgefordert. Eine Frist wird nach zweiter Erinnerung festgesetzt. Die Mängelbeseitigung ist durch den Vorhabenträger mitzuteilen und wird durch die mags kontrolliert. In Einzelfällen veranlasst die Stadt Mönchengladbach Kernbohrungen.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

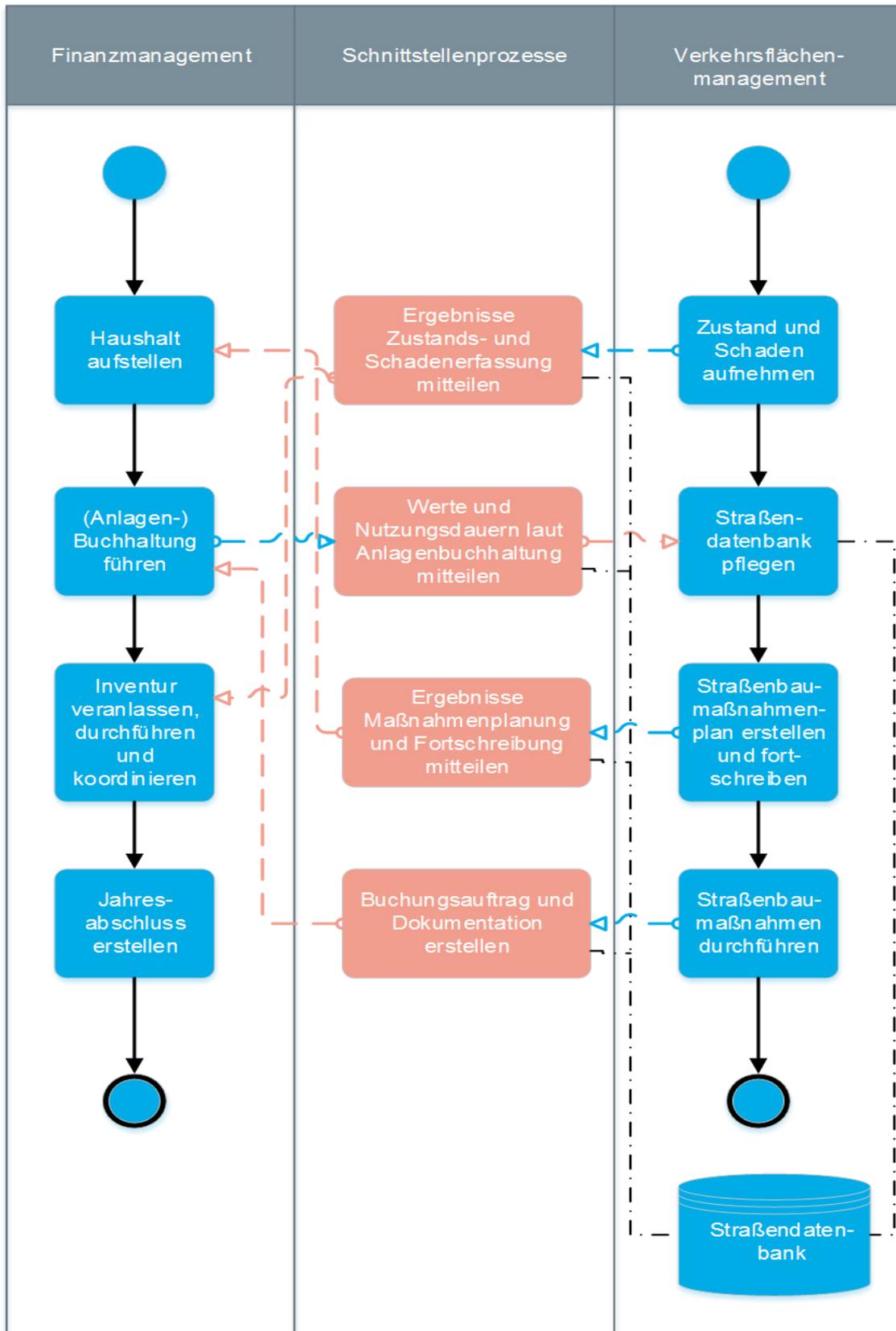
→ **Feststellung**

Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung werden parallel geführt und nur in Einzelfällen miteinander abgestimmt. Eine Schnittstelle ist nicht definiert, so dass Wertdifferenzen nicht auszuschließen sind. Somit ist davon auszugehen, dass in Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung unterschiedliche Datengrundlagen vorhanden sind. Bei der Haushaltsplanung sowie -ausführung sind funktionierende Datenflüsse vorhanden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



In der **Stadt Mönchengladbach** werden die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens sowohl in der Straßendatenbank als auch in der Anlagenbuchhaltung geführt. Wesentliche Unterschiede liegen in der Differenzierungstiefe. In der Straßendatenbank sind die Anlagegüter kleinteiliger differenziert als in der Anlagenbuchhaltung; in der Straßendatenbank gibt es entsprechend der bautechnischen Erfordernisse zahlreiche Teilflächen zu jeder Anlage, zu denen Zustände, Nutzungsdauern, Zeitwerte und weitere Dokumente wie z. B. Rechnungen hinterlegt sind. Diese dienen allerdings nicht als Dokumentation für den Jahresabschluss. Aufgrund der seit der Eröffnungsbilanz eingetretenen Veränderungen können die Anlagen der Straßendatenbank inzwischen nicht mehr so aggregiert werden, dass sie zu den Anlagen in der Anlagenbuchhaltung passen.

Die Werte von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank werden nicht miteinander abgeglichen, auch nicht zum Zwecke des Jahresabschlusses. Die Fachbereiche 20 (Kämmerei) und 66 (Straßenbau und Verkehrstechnik) haben keinen Zugriff auf das jeweils andere System. Aus diesem Grunde können die Ursachen eventueller Wertdifferenzen nicht ermittelt und behoben werden. Hinzu kommt, dass zu den Wirtschaftswegen keine Restnutzungsdauern in der Straßendatenbank erfasst sind. Deren Abschreibungen werden ausschließlich in der Anlagenbuchhaltung ermittelt.

Die mags teilt der Stadt die Ergebnisse der regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen mit. Auf dieser Grundlage wird jeweils die Folgeinventur durch den Fachbereich 66 durchgeführt. Sofern dabei wesentliche dauerhafte Wertminderungen festzustellen sind, werden diese im Jahresabschluss durch außerplanmäßige Abschreibungen abgebildet. Zu Korrekturen in der Anlagenbuchhaltung kommt es auch infolge von Erneuerungsmaßnahmen. Dabei wird eine neue Anlage in Höhe ihrer Anschaffungs- und Herstellungskosten aktiviert und die vorhandenen Restbuchwerte in Abgang gestellt.

→ **Empfehlung**

Zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine engere Abstimmung sichergestellt werden. Hierbei sind gegenseitige Leserechte von Vorteil. Die Datenflüsse sollten so geregelt werden, dass die Straßendatenbank das führende System ist. Beispielsweise sollten insbesondere für den Jahresabschluss die Werte beider Systeme abgeglichen und ggf. korrigiert werden.

Bei Maßnahmenplanung und -fortschreibung sowie den Buchungsaufträgen sind funktionierende Informationsflüsse vorhanden. Die Bauprogramme sind in der Straßendatenbank hinterlegt. Sie bilden die Grundlage des im Haushalt bewilligten Investitionsvolumens. Hierfür fragt der Fachbereich 20 im Rahmen der Mittelanmeldung die Finanzbedarfe ab. Die Finanzierung der von der mags verantworteten konsumtiven Maßnahmen erfolgt aus dem Wirtschaftsplan. Hierfür erhält sie Verlustausgleiche aus dem Haushalt der Stadt. Über die Maßnahmen stimmen sich Stadt und mags in monatlichen Gesprächen ab. Dabei wird auch die Abgrenzung zwischen investivem und konsumtivem Charakter der Maßnahmen getroffen. Die Erstellung der Buchungsaufträge ist geregelt; bei Unklarheiten stimmen sich die Beteiligten über Abfragen ab.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat deutlich mehr Verkehrsfläche je Einwohner zu unterhalten als die Vergleichskommunen. Hinzu kommt, dass auf die tendenziell höher belasteten Hauptverkehrsstraßen in Mönchengladbach ein vergleichsweise hoher Flächenanteil entfällt. Dies könnte einen erhöhten Unterhaltungsbedarf begründen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.531	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	43,32	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,63	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Zum 31. Dezember 2017 lebten 262.188 Menschen in der **Stadt Mönchengladbach** auf einer Fläche von 170,5 qkm. Die daraus resultierende Bevölkerungsdichte ist geringer als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Mönchengladbach gehört allerdings zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der größten Verkehrsfläche je Einwohner. Das bedeutet, dass sich die Verkehrsbelastung auf eine große Fläche verteilt. Aufgrund des vergleichsweise großen Stadtgebiets liegt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche in der Nähe des Medianwertes.

Die Stadt Mönchengladbach unterhält rund 11,3 Mio. qm Verkehrsfläche. Die Straßen nehmen mit rund 10,9 Mio. qm den wesentlichen Anteil ein. Die befestigten Wirtschaftswege sind von wesentlich geringerer Bedeutung.

Die Stadt Mönchengladbach ist über die Autobahnen 44, 46, 52 und 61 gut an das Fernstraßennetz angebunden. Auch mehrere Bundesstraßen führen durch die Stadt. Diese Straßen nehmen einen erheblichen Anteil des Fernverkehrs auf. Die Verteilung der Straßenfläche auf die Straßenkategorien zeigt, dass in Mönchengladbach die tendenziell stärker durch den Verkehr belasteten Hauptverkehrsstraßen mit fast 34 Prozent einen hohen Anteil einnehmen. Auf die gering belasteten Anliegerstraßen hingegen entfällt ein vergleichsweise kleiner Anteil von rund 48 Prozent.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, die ebenfalls eine übermäßige Belastung des Straßennetzes bewirken könnten, sind nicht ersichtlich.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Mönchengladbach einen größeren Anteil der Bilanz ein als in den meisten kreisfreien Städten. Ursache ist ein immer noch sehr hoher Bilanzwert je qm. Der seit der Eröffnungsbilanz festzustellende kontinuierliche Rückgang dieser Quote spiegelt jedoch einen deutlichen Werteverzehr wider.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,20	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	48,05	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme. Mit einem Anteil von über 18 Prozent am gesamten Vermögen der **Stadt Mönchengladbach** zeigt sich die bilanzielle Bedeutung der Verkehrsflächen. Der prozentuale Anteil der Verkehrsflächen ist dabei höher als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Allerdings nimmt der unterschiedliche Ausgliederungsgrad der Kommunen auf die Bilanzsumme und damit auch auf diese Kennzahl entsprechenden Einfluss. Seit der Eröffnungsbilanz 2009 mit einem Anteil von 22,3 Prozent ist allerdings ein beständiger Rückgang erkennbar. Diese Entwicklung spiegelt den bilanziellen Werteverzehr wider, der über die Abschreibungen in den Ergebnisrechnungen abgebildet wird.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen in Tausend Euro 2012 bis 2017

	EB*	2011	2102	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsflächen	739.415	681.527	654.965	626.913	628.821	570.037	545.590	543.094
Anlagen im Bau	1.400	19.045	27.315	38.199	27.095	35.775	41.125	15.898
Bilanzwert Verkehrsflächen	740.815	700.572	682.280	665.111	655.916	605.812	586.715	558.992

*) Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009

Die vergleichsweise hohe Verkehrsflächenquote ist auch auf den hohen Bilanzwert je qm zurückzuführen. Der durchschnittliche Bilanzwert eines qm Verkehrsfläche ist in Mönchengladbach deutlich höher als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Ein überdurchschnittlicher Bi-

lanzwert je qm Verkehrsfläche kann u. a. bedeuten, dass die Verkehrsflächen der Stadt Mönchengladbach im Durchschnitt jünger sind als in anderen Kommunen oder zur Eröffnungsbilanz höher bewertet wurden. Da die Verkehrsflächen bereits zu etwa zwei Dritteln abgeschrieben sind, kommt als Grund insbesondere eine hohe Bewertung zur Eröffnungsbilanz in Betracht.

Die Ursachen für die bilanzielle Entwicklung können vielfältig sein. Alter und Zustand der Flächen spielen hier ebenso eine Rolle wie die Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen. Die gpaNRW geht auf diese Faktoren im folgenden Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ vertiefend ein.

→ 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 qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm 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 Mönchengladbach** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017

Kennzahlen	Richtwert	Mönchengladbach
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,89
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	63,3*

*) Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Mönchengladbach bezieht sich nur auf das Straßenvermögen (ohne befestigte Wirtschaftswege)

Die Stadt Mönchengladbach konnte in ihren Auswertungen nicht zwischen Auszahlungen für Neubaumaßnahmen und Reinvestitionen in bestehendes Vermögen differenzieren. Die Investitionsquote liegt im Jahr 2017 bei 14,6 Prozent. Setzt man die Investitionen der Jahre 2015 bis 2017 ins Verhältnis zu Abschreibungen und Anlageabgängen, ergibt sich eine Investitionsquote von rund 19,6 Prozent. Da in diesen Zeitraum auch umfangreiche Neubaumaßnahmen gefallen sind, dürfte die Reinvestitionsquote noch deutlich geringer ausfallen.

Der Anlagenabnutzungsgrad bezieht sich lediglich auf das Straßenvermögen. Zu den befestigten Wirtschaftsweegen der Stadt Mönchengladbach keine Angaben möglich, da in der Straßendatenbank hierzu keine Nutzungsdauern vorhanden sind. Aufgrund des geringen Flächenanteils der befestigten Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche von nur rund 4,7 Prozent

erlaubt der Anlagenabnutzungsgrad dennoch einen aussagekräftigen Rückschluss auf das Alter der Verkehrsflächen.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt eine zunehmende Überalterung. Dies ist auch der eher kürzeren bilanziellen Nutzungsdauer geschuldet, die zu Verringerung des Risikos außerplanmäßiger Abschreibungen beiträgt. Allerdings zeigen die regelmäßigen Zustandserfassungen auch eine tatsächliche Verschlechterung der Verkehrsflächen auf.

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.

Der Anlagenabnutzungsgrad kann für die **Stadt Mönchengladbach** – wie oben bereits erläutert – nur für das Straßennetz ermittelt werden. Daher nimmt die gpaNRW den nur für die Straßen ermittelten Wert von 63,3 Prozent nicht in die Vergleichsdatenbank auf.

Mönchengladbach gehört zu der Mehrheit der kreisfreien Städte, deren Straßennetz bereits zu mehr als der Hälfte abgeschrieben ist. Seither entfernt sich die Stadt zunehmend von der anzustrebenden ausgewogenen Altersstruktur. Hierbei spielt die bilanzielle Nutzungsdauer eine wesentliche Rolle.

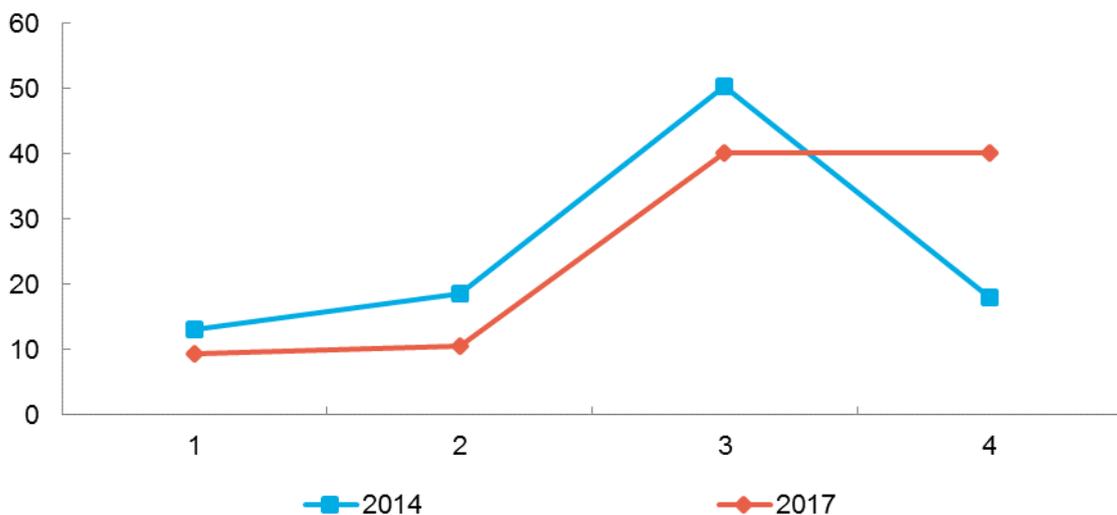
Die von der Stadt Mönchengladbach festgelegte Nutzungsdauer für die Verkehrsflächen beträgt 45 Jahre. Sie gilt für alle Straßenkategorien sowie für die befestigten Wirtschaftswege. Damit liegt die Stadt Mönchengladbach in der Mitte der bei der Eröffnungsbilanz geltenden NKF-Rahmentabelle, die eine Spannweite von 30 bis 60 Jahren vorsah. Im Vergleich mit zahlreichen anderen Städten, die sich eher am oberen Ende der Spannweite orientiert haben, wird das Vermögen der Stadt Mönchengladbach also schneller abgeschrieben. Damit schafft die Stadt einen Ausgleich zwischen dem Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen bei zu langen Nutzungsdauern und der höheren Haushaltsbelastung durch höhere Abschreibungssätze bei kürzeren Nutzungsdauern. Mit dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFWG) hat der Gesetzgeber die mögliche Gesamtnutzungsdauer für Straßen auf die Zeitspanne von 25 bis 50 Jahren verringert, so dass sich die Stadt bei Neubaumaßnahmen nunmehr ebenfalls am oberen Ende positioniert.

Durch den vergleichsweise raschen bilanziellen Werteverzehr erklärt sich die deutliche Zunahme des Anlagenabnutzungsgrades gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung. Bei dieser wurde zum Jahresende 2011 ein Anlagenabnutzungsgrad von 46,67 Prozent festgestellt. Zum 31. Dezember 2017 lag die durchschnittliche Restnutzungsdauer des Straßenvermögens bei rund 17 Jahren. Dies verdeutlicht, dass neben der o. g. Verringerung von Risiken aber auch frühere Reinvestitionen erforderlich werden, wenn die Bilanzstruktur der Stadt erhalten werden soll.

Der anhand von Bilanzdaten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann jedoch nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege geben. Eine annähernde Beurteilung des tatsächlichen Zustands erlaubt die Verteilung der Verkehrsfläche auf die Zustandsklassen, die sich aus der Straßendatenbank der Stadt Mönchengladbach ergibt.

Für die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01. Januar 2009 hat die Stadt Mönchengladbach die Straßenabschnitte in vier Zustandsklassen eingeteilt. Die folgende Grafik gibt die Verteilung der Verkehrsfläche auf die Zustandsklassen wieder, die sich im Wesentlichen aus den Zustandserfassungen 2014 und 2017 ergibt. Auf Grundlage der dabei festgestellten Schadensbilder wurden alle Straßenabschnitte mittels Formelberechnungen einer Schadensklasse zugeordnet.

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent



Im Jahr 2017 befinden sich nur noch 20 Prozent der Straßen in gutem oder sehr gutem Zustand. 2014 waren es noch 32 Prozent; zur Eröffnungsbilanz 38 Prozent. Im gleichen Zeitraum hat der Anteil der als sehr schlecht eingestuften Straßen von 23 auf 40 Prozent zugenommen. Dies korrespondiert mit dem fortgeschrittenen Alter der Straßen, das der Anlagenabnutzungsgrad widerspiegelt. Bereits in der überörtlichen Prüfung 2008 hat die gpaNRW auf eine sich abzeichnende Verschiebung des Vermögens in schlechtere Zustandsklassen hingewiesen. Diese wird durch die regelmäßigen Zustandserfassungen nunmehr dokumentiert.

Unterhaltung

→ Feststellung

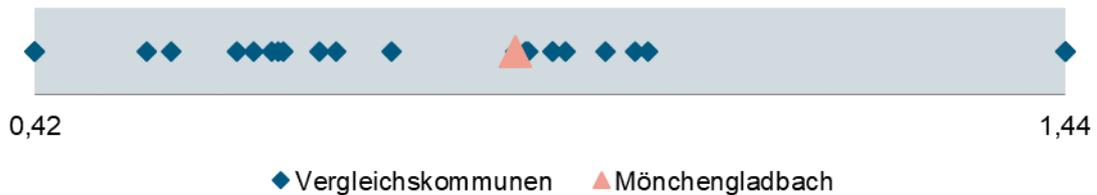
Die mags wendet vergleichsweise viel für die Straßenunterhaltung auf. Allerdings begründet zum einen der insgesamt bereits schlechte Straßenzustand einen erhöhten Unterhaltungsbedarf. Zum anderen entfällt im Vergleichsjahr 2017 ein großer Anteil auf großflächige Instandsetzungsmaßnahmen. Dies trägt zum Substanzerhalt bei. Eine daraus resultierende Verbesserung der Zustände ist allerdings noch nicht erkennbar.

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.

Die Unterhaltung im Sinne des Richtwertes der FGSV umfasst Maßnahmen zur betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sowie die Personalaufwendungen der Verwaltung (inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag), Fremdvergaben für Ingenieurleistungen sowie Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem o. g. Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je qm Verkehrsfläche in Euro 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,89	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Mit 0,89 Euro je qm wendet die **Stadt Mönchengladbach** vergleichsweise viel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsfläche auf. Bei einer Verkehrsfläche von rund 11,3 Mio. qm müsste die Stadt nach dem Richtwert der FGSV pro Jahr etwa 14,7 Mio. Euro für die Unterhaltung aufbringen. Im Jahr 2017 wurden fast 10,1 Mio. Euro für die Unterhaltung aufgewendet. Auch wenn der Richtwert damit unterschritten wurde, setzte die zuständige mags 2017 deutlich mehr ein als in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt wurde. So lagen die Unterhaltungsaufwendungen im Jahr 2011 bei lediglich 0,42 Euro je qm Verkehrsfläche. Nach Auskunft der mags ist zukünftig – nach Auslaufen der Anschubfinanzierung – aufgrund der begrenzten Mittel mit einem Rückgang der Unterhaltungsaufwendungen zu rechnen.

Örtliche Besonderheiten und andere Einflüsse können ein Abweichen vom Richtwert begründen. Insbesondere kann bei einer bereits ungünstigen Altersstruktur ein größerer Finanzbedarf erforderlich sein. Aus den oben dargestellten Strukturdaten ergibt sich, dass sich die Stadt Mönchengladbach durch insgesamt unauffällige Strukturmerkmale auszeichnet. Höhere Belastungen könnten sich jedoch durch den großen Anteil der Hauptverkehrsstraßen ergeben, da diese einen wesentlichen Teil des Fern- und Schwerlastverkehrs tragen.

Wie im Kapitel Alter und Zustand ausgeführt, ist die Altersstruktur der Verkehrsflächen in Mönchengladbach bereits ungünstig. Rund 40 Prozent der Verkehrsfläche befindet sich in der Zustandsklasse 4 und ist damit bereits in sehr schlechtem Zustand. Daneben sind weitere rund 40 Prozent der Zustandsklasse 3 zugeordnet. Wesentliche Teile des Straßennetzes weisen damit Zustände auf, die hohe Aufwendungen für die Unterhaltung erfordern. Zu einem großen Teil

dürfte es sich um kleinflächige Reparaturen handeln, um die Straßen bis zur grundhaften Erneuerung in verkehrssicherem Zustand zu halten. Dies kann dazu führen, dass der o. g. Richtwert auch überschritten wird.

Ziel der Stadt Mönchengladbach ist es jedoch, Straßendecken soweit möglich nachhaltig und ganzheitlich zu unterhalten. Hierzu hat die mags im Jahr 2016 ein Deckenüberzugsprogramm aufgelegt, bei dem statt kleinflächiger Instandhaltungsmaßnahmen großflächige Instandsetzungsmaßnahmen im Vordergrund stehen. Die hierfür 2017 angefallenen Aufwendungen in Höhe von etwa 6,8 Mio. Euro sind in der o. g. Kennzahl bereits enthalten. Dies entspricht 0,60 Euro je qm Verkehrsfläche.

Wie weiter oben ausgeführt, beabsichtigt die mags, die Entscheidung über künftige Unterhaltungsmaßnahmen auf der Grundlage eines Erhaltungsmanagements zu treffen. Hierdurch sollen die geeigneten Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden, damit durch Instandsetzungsmaßnahmen wie Deckschichterneuerungen eine Verschlechterung der Substanz vermieden werden kann.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Reinvestitionen sind seit vielen Jahren sehr gering. Dadurch kommt es zu einem erheblichen bilanziellen Werteverzehr. Zugleich hat sich auch der Straßenzustand verschlechtert. Große Teile der Straßenfläche sind bereits in zu schlechtem Zustand, um durch einen Deckenüberzug noch wirtschaftlich instandgesetzt werden zu können. Es besteht daher das Risiko, dass sich der Reinvestitionsbedarf zukünftig deutlich erhöhen wird.

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.

Reinvestitionsquote in Prozent 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Die **Stadt Mönchengladbach** konnte in ihren Auswertungen nicht zwischen Auszahlungen für Neubaumaßnahmen und Reinvestitionen in bestehendes Vermögen differenzieren, sodass eine

Reinvestitionsquote nicht ermittelt werden kann. Beziffern kann die Stadt jedoch die Gesamtauszahlungen für Investitionsmaßnahmen für die Straßen und Wege.

Gemessen am Volumen der ordentlichen Abschreibungen müsste die Stadt jährlich rund 29 Mio. Euro reinvestieren, um den bilanziellen Werteverzehr auszugleichen. Die gesamten Investitionsauszahlungen – darunter Neubauten – beliefen sich hingegen auf lediglich 4,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer Investitionsquote von 14,6 Prozent. Setzt man die Investitionen der Jahre 2015 bis 2017 in Höhe von 17,7 Mio. Euro ins Verhältnis zu Abschreibungen und Anlageabgängen, ergibt sich eine Investitionsquote von rund 19,6 Prozent.

In diesen Zeitraum fallen einige Neubaumaßnahmen mit hohen Investitionsvolumina, darunter der Bau des Mittleren Rings (Geistenbecker Ring), der II. Bauabschnitt des Nordrings oder das Baugebiet Bökelberg. Daher ist davon auszugehen, dass die Reinvestitionen in das bereits bestehende Verkehrsflächenvermögen deutlich unterhalb der 17,7 Mio. Euro liegen.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von vier Jahren ist im Hinblick auf die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren nur ein kleiner Ausschnitt. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung wurde jedoch eine geringe Reinvestitionsquote von sieben Prozent für 2011 und 13 Prozent für 2012 festgestellt. Die nun über viele Jahre nicht reinvestierten Abschreibungen führen zu den im Kapitel Bilanzkennzahlen dargestellten sinkenden Vermögenswerten.

Die letzte Zustandserfassung verdeutlicht, dass sich der Anteil der Flächen in Zustandsklasse 4 auf zuletzt rund 40 Prozent deutlich erhöht hat. Damit liegt die Vermutung nahe, dass sich große Anteile des Straßenvermögens bereits in zu schlechtem Zustand befinden, um noch wirtschaftlich durch die von der mags praktizierten Deckenüberzugsprogramme instandgesetzt werden zu können. Dies stellt für die Stadt Mönchengladbach ein erhebliches Risiko dar, da diese Flächen aus den begrenzten Haushaltsmitteln durch Reinvestitionen erneuert werden müssten.

→ **Empfehlung**

Um einen weiteren Werteverzehr des Straßenvermögens zu verhindern, sollte die Stadt Mönchengladbach ihre Reinvestitionen künftig erhöhen. Um dies im Rahmen des begrenzten haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraums darstellen zu können, sollte die Reinvestitionstätigkeit in eine Erhaltungsstrategie eingebettet sein.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Mönchengladbach verfügt über die rechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Erschließungsbeiträgen und setzt in ihrer Satzung die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Mönchengladbach entspricht nicht dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). Auch Wirtschaftswege können grundsätzlich nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Beteiligung der Anlieger zwischen 50 und 80 Prozent. Die KAG-Satzung der Stadt Mönchengladbach sieht diese Möglichkeit bisher nicht vor.

In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Der StGB gibt dazu Spannweiten an. Die von der Stadt Mönchengladbach festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich jeweils an der Obergrenze der empfohlenen Spannweite.

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart (Fahrbahn)	Spannweite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil gem. KAG-Satzung Mönchengladbach
Anliegerstraßen	50-80	70
Haupterschließungsstraßen	30-60	50
Hauptverkehrsstraßen	10-40	30
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	60

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen

Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach kann Flächen- und Finanzdaten nur auf hoch aggregierter Ebene ermitteln. Dies schränkt die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Städten in diesem Bericht ein. Zugleich ist auch eine Steuerung im Rahmen eines Erhaltungsmanagements mit der derzeitigen Datenbasis noch nicht möglich.		
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Mönchengladbach auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein Erhaltungsmanagement ist bezogen auf eine Teilfläche im Aufbau. Dies versetzt die Stadt Mönchengladbach künftig in die Lage, die Wirtschaftlichkeit bei der Straßenerhaltung mehr in den Fokus zu nehmen.	E2	Langfristig sollte ein Erhaltungsmanagement für die gesamte Verkehrsfläche aufgebaut werden. Dieses sollte auch Baumaßnahmen Dritter an den kommunalen Verkehrsflächen, sowie auch sämtliche Infrastruktureinrichtungen in die koordinierte Erhaltungsplanung integrieren.
F3	Eine Kostenrechnung besteht in Grundzügen. Aussagen zu Kosten einzelner Anlagenteile oder Erhaltungsmaßnahmen sind nur eingeschränkt möglich, weil die Kosten der unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen nicht differenziert erfasst werden. Für ein Erhaltungsmanagement auf strategischer und operativer Ebene – also eine nicht nur reagierende Straßenerhaltung – sind solche Daten jedoch unerlässlich.	E3	Die Kostenrechnung sollte so weiterentwickelt werden, dass sie auch die Vollkosten für Eigenleistungen erfasst und diese auf sowohl einzelnen Maßnahmen wie auch Straßenabschnitten und Teileinrichtungen zugerechnet werden können.
F4	Die Stadt Mönchengladbach und die mags beabsichtigen, den Substanzerhalt in den Vordergrund des Handelns zu stellen. Dieses Ziel, wie auch andere strategische Ziele, ist allerdings nicht durch Kennzahlen konkretisiert. Ein darauf basierendes Controlling mit Berichtswesen ist daher nicht eingerichtet. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten ein, da Ergebnisse und Entwicklungen nicht transparent werden.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte eine Strategie entwickeln, die die strategischen Leitziele konkretisiert und messbar macht. Der Fokus sollte im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten auf dem Substanzerhalt liegen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Mönchengladbach ist systematisch strukturiert. Die eigenen konsumtiven und investiven Maßnahmen werden mit vorgesehenen Aufbrüchen Dritter koordiniert. In der Bauphase wird jeder Aufbruch kontrolliert, während der Gewährleistungsfrist jedoch nur stichprobenhaft. Der Prozess des Aufbruchmanagements sowie die damit zusammenhängenden Daten werden nicht in der Straßendatenbank geführt, sondern in einer separaten Aufbruchdatenbank.	E5.1	Die Stadt Mönchengladbach sollte nach Möglichkeit alle relevanten Informationen zu den Straßenaufbrüchen in einer Datenbank zusammenführen.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.2	Um den Zustand einer Straße nicht nur anhand der sichtbaren Deckschicht beurteilen zu können, sollte die Stadt Mönchengladbach sukzessiv auch Informationen zum Straßenaufbau in die Straßendatenbank übernehmen. Die Straßenaufbrüche bieten hierzu eine Gelegenheit.
F6	Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung werden parallel geführt und nur in Einzelfällen miteinander abgestimmt. Eine Schnittstelle ist nicht definiert, so dass Wertdifferenzen nicht auszuschließen sind. Somit ist davon auszugehen, dass in Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung unterschiedliche Datengrundlagen vorhanden sind. Bei der Haushaltsplanung sowie -ausführung sind funktionierende Datenflüsse vorhanden.	E6	Zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine engere Abstimmung sichergestellt werden. Hierbei sind gegenseitige Leserechte von Vorteil. Die Datenflüsse sollten so geregelt werden, dass die Straßendatenbank das führende System ist. Beispielsweise sollten insbesondere für den Jahresabschluss die Werte beider Systeme abgeglichen und ggf. korrigiert werden.
F7	Die Stadt Mönchengladbach hat deutlich mehr Verkehrsfläche je Einwohner zu unterhalten als die Vergleichskommunen. Hinzu kommt, dass auf die tendenziell höher belasteten Hauptverkehrsstraßen in Mönchengladbach ein vergleichsweise hoher Flächenanteil entfällt. Dies könnte einen erhöhten Unterhaltungsbedarf begründen.		
F8	Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Mönchengladbach einen größeren Anteil der Bilanz ein als in den meisten kreisfreien Städten. Ursache ist ein immer noch sehr hoher Bilanzwert je qm. Der seit der Eröffnungsbilanz festzustellende kontinuierliche Rückgang dieser Quote spiegelt jedoch einen deutlichen Werteverzehr wider.		
F9	Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt eine zunehmende Überalterung. Dies ist auch der eher kürzeren bilanziellen Nutzungsdauer geschuldet, die zu Verringerung des Risikos außerplanmäßiger Abschreibungen beiträgt. Allerdings zeigen die regelmäßigen Zustandserfassungen auch eine tatsächliche Verschlechterung der Verkehrsflächen auf.		
F10	Die mags wendet vergleichsweise viel für die Straßenunterhaltung auf. Allerdings begründet zum einen der insgesamt bereits schlechte Straßenzustand einen erhöhten Unterhaltungsbedarf. Zum anderen entfällt im Vergleichsjahr 2017 ein großer Anteil auf großflächige Instandsetzungsmaßnahmen. Dies trägt zum Substanzerhalt bei. Eine daraus resultierende Verbesserung der Zustände ist allerdings noch nicht erkennbar.		

	Feststellung		Empfehlung
F11	<p>Die Reinvestitionen sind seit vielen Jahren sehr gering. Dadurch kommt es zu einem erheblichen bilanziellen Werteverzehr. Zugleich hat sich auch der Straßenzustand verschlechtert. Große Teile der Straßenfläche sind bereits in zu schlechtem Zustand, um durch einen Deckenüberzug noch wirtschaftlich instandgesetzt werden zu können. Es besteht daher das Risiko, dass sich der Reinvestitionsbedarf zukünftig deutlich erhöhen wird.</p>	E11	<p>Um einen weiteren Werteverzehr des Straßenvermögens zu verhindern, sollte die Stadt Mönchengladbach ihre Reinvestitionen künftig erhöhen. Um dies im Rahmen des begrenzten haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraums darstellen zu können, sollte die Reinvestitionstätigkeit in eine Erhaltungsstrategie eingebettet sein.</p>

→ 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
Mönchengladbach im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	17
Ausgangslage	17
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	20
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	21
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach im Prüfgebiet Friedhofswesen 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.

Friedhofswesen

Der Wandel der Bestattungskultur führte bei den 13 Friedhöfen der **Stadt Mönchengladbach** zu rückläufigen Bestattungszahlen, zunehmenden Überkapazitäten und der Schwierigkeit, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Aus diesen Gründen hat die für die Friedhofsunterhaltung zuständige Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags) im Jahr 2016 ein erstes Rahmenkonzept entwickelt, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Erste Erfolge wurden im Jahr 2018 sichtbar. Die Bestattungszahlen auf den kommunalen Friedhöfen sind wieder gestiegen und die neu geschaffenen Bestattungsangebote wurden gut angenommen. Aus der 2018 strukturell veränderten Gebührenkalkulation ergeben sich Angebote, die alle Preissegmente abdecken. Ein Zahlenwerk mit differenzierter Vor- und Nachkalkulation stand aufgrund der zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossenen Gebühreumstellung noch nicht zur Verfügung.

Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegearmen und wenig flächenintensiven Grabarten. Auch die neuen Angebote der mags decken bewusst diesen Bereich ab. Aufgrund der überarbeiteten Angebotsgestaltung waren 2018 nur noch rund 26 Prozent der Bestattungen Erdbestattungen. Zugleich laufen viele Nutzungsrechte an größeren Erdgrabstätten ab, deren Flächen wieder in die Unterhaltungspflicht der mags zurückfallen.

Es bleibt also die Herausforderung bestehen, Überkapazitäten abzubauen und dadurch die Kosten zu senken. Daher sollte eine stärkere Konzentration der Belegung auf die Kernbereiche der Friedhöfe ermöglicht werden, wie es das Rahmenkonzept bereits vorsieht. Hierzu sollte die mags die Datenbasis zur Belegungssituation verbessern, denn die belegten Grabstellen sind in der notwendigen Differenzierung nach Wahl- und Reihengräbern gegenwärtig noch nicht in der Friedhofsverwaltungssoftware eingepflegt. Das Belegungsmanagement könnte ergänzend über die Einbindung geografischer Daten künftig erleichtert werden. Freigezogene Flächen sollten konsequent pflegearm gestaltet oder bestenfalls abgegeben werden.

Die Pflege- und Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche liegen im oberen Bereich der Vergleichsstädte. Es fehlen noch Ziele, darauf abgestimmte Pflegestandards sowie geeignete Kennzahlen zur Unterstützung der Grünflächenunterhaltung auf den Friedhöfen. Das Rahmenkonzept sollte daher im Zuge einer Weiterentwicklung um das Themenfeld Grünflächen erweitert werden. Das Themenfeld der Kennzahlen befindet sich zurzeit im Aufbau und sollte in der Weiterentwicklung des Rahmenkonzepts ebenfalls berücksichtigt werden. Hierdurch könnten die Auswirkungen der Grünanlagen auf den Gebührenhaushalt aktiver gesteuert werden, als dies bisher der Fall ist.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v.g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der mags, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund-/Kennzahlen	Mönchengladbach	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	1.269.942	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	44,01	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,09	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	56,46	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

In der **Stadt Mönchengladbach** existieren aktuell 12 kommunale Friedhöfe, auf denen ohne Einschränkungen Bestattungen durchgeführt werden können. Hinzu kommt der Friedhof Wickrath-Untertor, auf dem bereits seit 1975 nur noch Angehörige bestattet werden dürfen. Daneben gibt es noch 13 konfessionelle Friedhöfe sowie vier Grabeskirchen.

In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Mönchengladbach deutlich zu erkennen. Darüber hinaus werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Parallel dazu ist die Zahl der Beisetzungen zurückgegangen. Dies hat zur Folge, dass es zunehmend zu Flächenüberhängen kommt. Das führt auch in der Gebührenkalkulation in der Regel zu abnehmenden Kostendeckungsgraden, so dass der allgemeine Haushalt sukzessive belastet wird.

Diesem Umstand hat die für die Friedhöfe zuständige Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags) im Jahr 2016 durch die Aufstellung des Rahmenkonzepts zur Entwicklung der städtischen Friedhöfe Rechnung getragen. Ausgehend von der Ist-Situation hinsichtlich bestehender Angebote, der vorhandenen Infrastruktur und der aktuellen Nachfrage dokumentiert es mögliche kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. In letzter Konsequenz

beinhaltet dies auch die Aufgabe von Teilflächen der Friedhöfe. Teile des Hauptfriedhofs und des Friedhofes Hardt sind zum 01. April 2018 geschlossen worden.

Das Rahmenkonzept führt aus, dass die Quote der Beisetzungen auf kommunalen und konfessionellen Friedhöfen von ehemals 100 Prozent auf 83 Prozent im Jahr 2015 gesunken ist. Der Anteil kommunaler Beisetzungen lag im Jahr 2017 bei nur noch 44 Prozent. Damit gehört die Stadt Mönchengladbach zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem geringsten Anteil. In Verbindung mit der vorhandenen Fläche von fast 1,3 Mio. qm führt dies zu einer sehr geringen Zahl von Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Dies zeigt, dass sich die kommunalen Friedhöfe in einer Wettbewerbssituation befinden.

Die Nähe zu den Niederlanden und die dortigen Angebote werden seitens der mags als nicht mehr so relevant empfunden wie noch vor einigen Jahren. Ursache sind die 2018 neu geschaffenen eigenen Bestattungsangebote wie z. B. Aschestreifelder, Urnennischen oder Kolumbarien. Positiv wirkt sich auch die Kooperation zwischen mags und der größten Kirchengemeinde aus; diese bietet beispielsweise Trauerbegleitung in Räumlichkeiten der mags an.

Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen die Friedhöfe durch ihre parkähnliche Gestaltung auch der Naherholung. Insbesondere gilt dies für den Hauptfriedhof und den Friedhof in Rheydt. Die auf den Friedhöfen vorhandenen Flächen öffentlichen Grüns sind ein Bestandteil der Erholungs- und Grünfläche einer Kommune. Mönchengladbach gehört mit 56,5 Prozent der Gemeindefläche zu den kreisfreien Städten mit überdurchschnittlich viel Erholungs- und Grünfläche. Es kommt hier also weniger darauf an, dass die Friedhöfe die Funktion als öffentliche Grünfläche einnehmen.

→ 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 Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Bereich Friedhöfe der Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags). Der Bereich nimmt eine koordinierende Funktion ein, indem er sich anderer Servicestellen der mags bedient. Dabei ist ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen gewährleistet.

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 in der **Stadt Mönchengladbach** liegt beim Bereich Friedhöfe der Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags). Sämtliche mit den Friedhöfen im Zusammenhang stehenden Aufgaben werden in dieser Organisationseinheit gesteuert. Die 13 Friedhöfe werden vor Ort von vier Friedhofsmeistern betreut. Für die Gebührenkalkulation, die Einsätze der Grünpflege- und Bestattungskolonnen und die Öffentlichkeitsarbeit bedient sich der Bereich Friedhöfe anderer Servicestellen der mags. Die Gebührenkalkulation liegt in der Zuständigkeit des Bereichs Finanzmanagement. Sie wurde aufgrund der beabsichtigten Neuausrichtung erstmals 2018 an einen Gutachter vergeben.

Die Friedhofsverwaltung befindet sich in einem Gebäude am Hauptfriedhof der Stadt Mönchengladbach. Dieses dient als Anlaufpunkt für Angehörige und Bürger für die Anmeldung und Abwicklung von Beerdigungen, der Abrechnung der Friedhofsgebühren, der Erteilung von Grabmalgenehmigungen und dem Wiedererwerb und der Rückgabe von Grabstätten. Ein Friedhofsbüro ist ebenfalls am Friedhof Rheydt eingerichtet. Auch dieses steht für die Beratung in Friedhofsangelegenheiten zur Verfügung. Daneben ist über das Servicetelefon der mags ebenfalls ein Kontakt mit der Friedhofsverwaltung möglich. Friedhofsrelevante Angelegenheiten werden an den Bereich weitergegeben.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die mags hat durch ein Rahmenkonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Das Konzept greift die aktuellen Herausforderungen auf und verfolgt das Ziel, die Friedhöfe bedarfsgerecht aufzustellen. Damit bildet es den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung des Friedhofsmanagements. Es bedarf aber im Einzelfall noch konkreter Ziele, Kennzahlen und weiterer Maßnahmen.

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.

Der strategische Handlungsrahmen für das Friedhofsmanagement in **Mönchengladbach** ergibt sich aus dem ersten Rahmenkonzept für die Entwicklung der Friedhöfe in Mönchengladbach. Dieses Konzept wurde von der mags gemeinsam mit dem Stadtverband der Bestatter, der Steinmetz- und Steinbildhauerinnung sowie dem Kreisverband Gartenbau im Jahr 2016 entwickelt. Die mags verfolgt damit das Ziel, die Angebote auf den städtischen Friedhöfen nachfrageorientiert anzupassen und um neue Bestattungsformen zu erweitern. Daneben soll das Belegungsmanagement so gestaltet werden, dass eine Flächenkonzentration stattfindet und Teilflächen auf Friedhöfen geschlossen oder entwidmet werden können. Die einzelnen Friedhöfe sollen jedoch erhalten bleiben.

Für die Umsetzung des Konzepts sind zu gegebener Zeit politische Beschlüsse erforderlich. Solche wurden 2017 für die Aufgabe von Teilflächen des Hauptfriedhofs und des Friedhofs Hardt bereits gefasst. Ebenfalls neu gefasst und um weitere Bestattungsangebote ergänzt wurde 2017 die Friedhofssatzung. Eine grundlegend neue Gebührenkalkulation wurde für das Kalkulationsjahr 2018 aufgestellt.

Es fehlen zurzeit allerdings messbare Ziele und darauf abgestimmte Kennzahlen. Strategische und operative Ziele könnten beispielsweise für die Unterhaltung der Grünflächen und Wege gebildet werden und durch Kennzahlen messbar gemacht werden. Hierzu gibt es in Mönchengladbach zurzeit nur allgemein gehaltene Ziele. Hier handelt es sich zudem um ein Themenfeld, welches im Rahmenkonzept bislang nicht oder nur am Rande aufgegriffen wurde.

Mangels definierter Ziele ist ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, noch nicht vorhanden. Regelmäßig werden allerdings die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten und damit zusammenhängend der notwendige Flächenbedarf analysiert und kommuniziert. Nicht zuletzt haben die dadurch erkannten Entwicklungen zu der Entwicklung des Rahmenkonzepts geführt.

→ **Empfehlung**

Die mags sollte operative Ziele entwickeln, die auf den strategischen Handlungsrahmen des Rahmenkonzepts abgestimmt sind. Darauf aufbauend sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet werden, um die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen zu versorgen.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Das eingesetzte Fachverfahren ermöglicht eine gute Unterstützung des operativen Geschäfts. Für die Erarbeitung strategisch ausgerichteter Entwicklungskonzepte, aber auch für die wirtschaftlichkeitsorientierte Steuerung der Friedhofsunterhaltung fehlt es noch an einer breiteren Datenbasis.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

In **Mönchengladbach** verfügt die Friedhofsverwaltung über eine solche Fachsoftware. Mit dieser Software wird die Steuerung vollständig abgedeckt. So werden hier z. B. alle Bestattungsfälle hinterlegt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Auch vor Ort an den Grabstätten kann auf diese Daten zugegriffen werden. Ebenso werden Gebührenbescheide aus der Fachsoftware erstellt. Über eine Schnittstelle werden die erforderlichen Buchungen an das von der mags eingesetzte Finanzverfahren übermittelt.

Eine Schnittstelle zu einer geografischen Fachsoftware ist ebenfalls vorhanden. Hierüber können geografische Daten importiert und mit den Daten des Friedhofsverfahrens verknüpft werden. Eine solche Schnittstelle kann Auswertungen ermöglichen, in denen freie und belegte Grabstellen und noch verbleibende Nutzungsdauern von Grabstellen gekennzeichnet werden. Dies befindet sich nach Auskunft der mags in der Umsetzung. Nach Einrichtung dieser Datengrundlage kann die Friedhofsverwaltung die Belegung noch einfacher steuern. Bisher erfolgt das Belegungsmanagement jedoch noch ohne grafische Daten und ausschließlich über Nummern und papierbasierte Pläne.

→ **Empfehlung**

Die mags sollte wie vorgesehen die geografischen Daten in ihre Fachsoftware einbinden, um das Belegungs- und Flächenmanagement zu verbessern.

Erschwerend für eine optimierte Steuerung wirkt sich aus, dass noch nicht alle steuerungsrelevanten Daten in der Friedhofssoftware oder dem geografischen Verfahren erfasst sind. So war zum Prüfungszeitpunkt zwar die Fläche im Fachverfahren hinterlegt, nicht aber die Anzahl freier Grabstellen bezogen auf die einzelnen Grabarten. Auch sind Daten zu Flächen und Bewuchs

der Grün- und Wegeflächen vorhanden, werden aber noch nicht zur Steuerung genutzt. Nach Auskunft der Friedhofsverwaltung sollen diese Daten mit der Stundenaufschreibung der Kolonnen verknüpft werden, um auf dieser Basis Kosten z. B. für einzelne Pflegeleistungen zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Um das Flächenmanagement verbessern zu können, sollte die Datenbasis erweitert werden. Es sollten auch weitere Daten zu den Grün- und Wegeflächen aufgenommen werden, um die Grün- und Wegeunterhaltung an wirtschaftlichkeitsorientierten Zielen ausrichten zu können.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die mags betreibt bereits verschiedene Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit. Die Präsenz in den Printmedien könnte noch weiter ausgebaut werden.

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.

Auch die Friedhöfe der **Stadt Mönchengladbach** befinden sich mit den konfessionellen Friedhöfen und Grabeskirchen in einer Wettbewerbssituation. Diesen Umstand hat die mags auch im Rahmenkonzept aufgegriffen und die Angebotsgestaltung mit dem Ziel einer Attraktivitätssteigerung überarbeitet. Hierzu sind mehrere Maßnahmen mit kurz- und mittelfristigem Umsetzungshorizont hinterlegt. Dazu gehören die Einführung neuer, stark nachgefragter Grabformen und Verzicht auf andere, weniger nachgefragter Grabstätten. Aber auch eine Informationskampagne für die städtischen Friedhöfe wurde als Maßnahme aufgenommen.

Insbesondere jene Städte, bei denen – wie in Mönchengladbach – eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist, sollten der Öffentlichkeitsarbeit eine hohe Priorität einräumen. Im Sterbefall ist der erste Ansprechpartner in aller Regel das private Bestattungsunternehmen, das nicht nur über kommunale, sondern auch andere Bestattungsangebote informiert. Positiv ist, dass die mags Kooperationen mit Bestattern und Kirchengemeinden pflegt. Auch ein Austausch mit Bestattern, Steinmetzen und Gartenbaubetrieben ist vorhanden, dessen Ergebnisse in das Rahmenkonzept eingeflossen sind.

Auf der Internetpräsenz der mags finden sich zahlreiche Informationen zu den Mönchengladbacher Friedhöfen. Neben Kontaktdaten und Vordrucken steht dort auch der neu aufgelegte Wegweiser „Friedhöfe Mönchengladbach“ zum Download bereit. Darin informiert die mags über jeden einzelnen Friedhof mit Lageplan und den zur Verfügung stehenden Bestattungsangeboten. Auch allgemeine bestattungsrelevante Informationen sind enthalten („Was tun bei einem Todesfall“). Diese Broschüre ist auch in gedruckter Form erhältlich und auf städtischen Veranstaltungen, aber auch bei den Bestattern zu bekommen. Diese Broschüre ersetzt die zuvor erhältlichen Flyer zu den beiden größten Friedhöfen (Hauptfriedhof und Friedhof Rheydt). Ein weiterer Flyer informiert über die in Kooperation mit der Pfarre St. Vitus verfügbaren Angebote.

Um sich mit den Friedhöfen auch anderen Lebensbereichen zu öffnen, finden auf den kommunalen Friedhöfen auch Führungen und Veranstaltungen statt. So wurde bereits eine Adventslesung für Kinder angeboten sowie eine Veranstaltungsreihe mit Yoga, Qi Gong und Klangschalenmeditation. Daneben nehmen die Friedhöfe der Stadt Mönchengladbach am Tag des Friedhofs teil. Bei diesen Veranstaltungen können die Angebote und Leistungen ebenfalls der Öffentlichkeit nahegebracht werden.

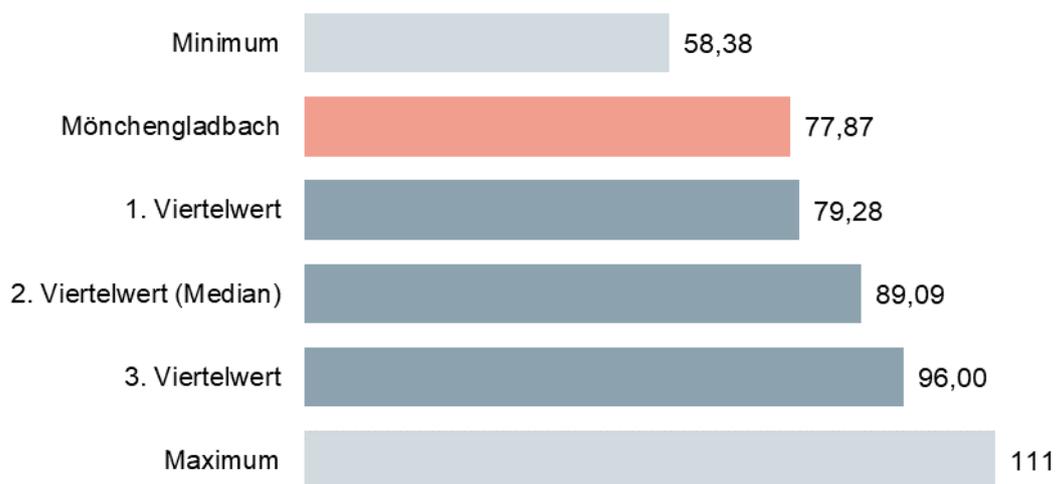
→ Gebühren

→ Feststellung

Zurückgehende Bestattungszahlen haben zu einem geringen Kostendeckungsgrad 2017 geführt. Hierauf hat die mags im Folgejahr durch eine strukturell neu aufgestellte Kalkulation reagiert, bei der neue Grabarten eingeführt wurden. Eine Beurteilung gebührenrechtlicher Aspekte war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht möglich, da der Umstellungsprozess noch nicht abgeschlossen war.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Mönchengladbach** liegt im Jahr 2017 im unteren Viertel der Vergleichswerte. Gebührenrelevanten Kosten von knapp 4,29 Mio. Euro standen Erlöse von 3,34 Mio. Euro gegenüber. Die Kosten für die allgemeinen ökologischen Zwecke und die Naherholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner sind aus den Gesamtkosten der Friedhöfe herausgerechnet worden. Sie wurden auf Basis eines Flächengutachtens und nach den Empfehlungen der GALK ermittelt.

Der wesentliche Grund für die Unterdeckung des Jahres 2017 liegt in der rückläufigen Nachfrage insbesondere nach Erdbestattungen. Durch die seit 2007 unverändert angewendete Kalkulationsmethodik konnte dem sich ändernden Grabwahlverhalten nicht angemessen Rechnung getragen werden. Hierauf hat die mags mit dem bereits thematisierten Rahmenkonzept reagiert, welches unter anderem zu neuen Bestattungsangeboten geführt hat. Aus diesem Grund musste die von der Stadt übernommene Gebührenkalkulation grundlegend überarbeitet werden.

Zum Kalkulationsjahr 2018 hat die mags die Gebührenbedarfsberechnung daher strukturell verändert. Sie berücksichtigt nun die neuen Grabarten und eine angepasste Kalkulationsmethodik. Hierzu hat sich die mags eines Sachverständigen bedient, der anhand der von der mags bereitgestellten Grunddaten und Parameter sowohl die Gebührenbedarfsberechnung, als auch die Nachkalkulation aufstellt. Die mags stellt vorbereitend Prognosen über erwartete Leistungsmengen, Gebäudeflächen und deren Nutzung, Personalkosten und deren Aufteilung sowie weitere gebührenrelevante Daten zur Verfügung. Dieser Umstellungsprozess war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Sowohl für die Nachkalkulation 2017 als auch für die Gebührenbedarfsberechnung 2018 konnte zum Prüfungszeitpunkt daher noch kein differenziertes Zahlenwerk vorgelegt werden. Die extern durchgeführte Gebührenkalkulation befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Nachkalkulation, so dass hier eine detaillierte Betrachtung noch nicht möglich war. Den Ausführungen in diesem Kapitel liegen daher nur Kalkulationsschemata zugrunde, aus denen z. B. die Kostenarten, Datenflüsse und Verrechnungspfade hervorgehen.

→ **Empfehlung**

Wenn die Neuausrichtung der Gebührenkalkulation abgeschlossen ist, sollte die mags in künftigen Kalkulationsperioden wie geplant selber die Gebührenbedarfsberechnung und Nachkalkulation durchführen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Nachkalkulation 2018 noch nicht fertiggestellt und konnte daher ebenfalls nicht eingesehen werden. Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die folgenden Aussagen zur Kalkulationsmethodik auf beide Jahre.

Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Die Kostenverteilung führt zu tendenziell höheren Gebühren für großflächigere Gräber wie die Erdgräber. Dies fördert die Nachfrage nach flächenmäßig kleineren Urnengräbern. Aus der 2018 strukturell veränderten Gebührenkalkulation ergeben sich Angebote, die alle Preissegmente abdecken.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Der in **Mönchengladbach** von der mags verwendeten Gebührenkalkulation liegt eine Äquivalenzziffernkalkulation zugrunde. In die Gebührenkalkulation gehen die Personalkosten der Verwaltung und Beschäftigten der Friedhofskolonnen ein. Ein Anteil für Overheadkosten wird ebenfalls berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die mags die durchschnittliche Emissionsrendite von Anleihen der öffentlichen Hand der letzten zehn Jahre. Kalkulatorische Abschreibungen werden auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Dies gilt auch für die Kalkulation 2018.

In der Äquivalenzziffernkalkulation werden die gebührenfähigen Kosten auf die einzelnen Grabnutzungsrechte verteilt. In die grabartspezifischen Äquivalenzziffern gehen als wesentliche Faktoren die Fläche des Grabes und Faktoren für die Friedhofsunterhaltung ein. Im Ergebnis werden die Grabnutzungsgebühren so kalkuliert, dass es bei einem Neuerwerb zu deutlichen Unterschieden in der Gebührenhöhe für Erd- und Urnengrabstätten kommt. Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft einige Gebührensätze:

Vergleich Gebührensätze Nutzungsrechte 2018

	Erdwahlgrab einstellig*	Urnengrab einstellig**	Urnenkammer zweistellig**	Urnengrab anonym**	Baumgrab zweistellig**
Gebühr pro Jahr in Euro	60,08	33,17	125,00	106,17	83,92

*) bei einer Nutzungszeit von 25 Jahren gemäß der Friedhofssatzung

**) bei einer Nutzungszeit von 12 Jahren für Aschebeisetzungen

Durch die Kalkulationsmethodik, bei der die Fläche eine wesentliche Rolle bei der Kostenverteilung spielt, bietet die mags die Urnengrabstätten (ein- und zweistellig) zu günstigen Preisen an. Auf diese Grabarten entfällt 2018 fast die Hälfte aller Bestattungen. Zugleich werden aber insbesondere die 2018 eingeführten neuen Grabarten wie z. B. Urnenkammern und -stelen mit vergleichsweise höheren Gebührensätzen belegt. Hierbei wirken sich die vergleichsweise hohen Faktoren für die Friedhofsunterhaltung stärker aus als der Flächenfaktor. Mehrere dieser neuen Grabarten wurden 2018 dennoch verhältnismäßig stark nachgefragt, darunter z. B. auch die Baumgrabstätten (siehe Kapitel Flächenmanagement).

Es bleibt die Herausforderung für die mags, die dadurch zunehmenden Überkapazitäten und deren Kosten abzubauen. Andere Städte verfolgen hier eher die Strategie, die nachgefragten Urnengrabformen durch eine andere Kostenverteilung teurer anzubieten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel „Flächenmanagement“.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

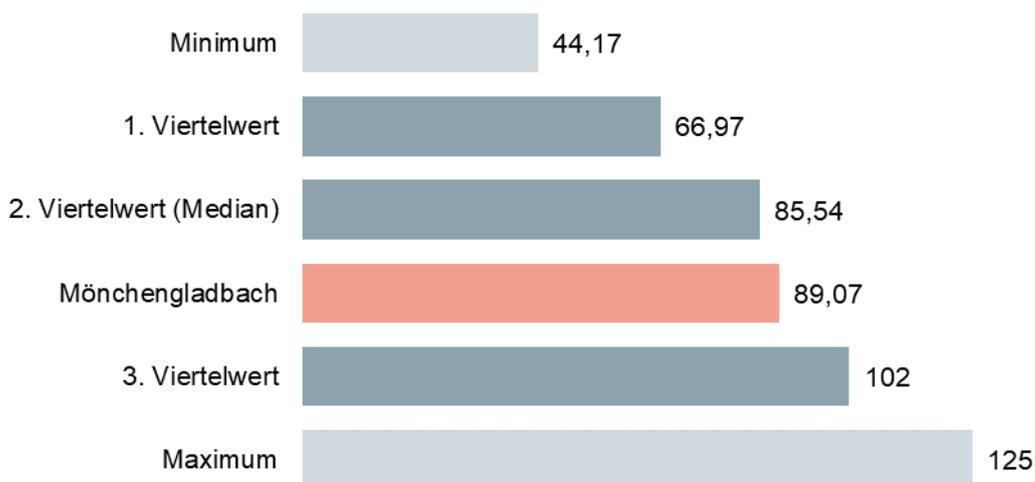
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

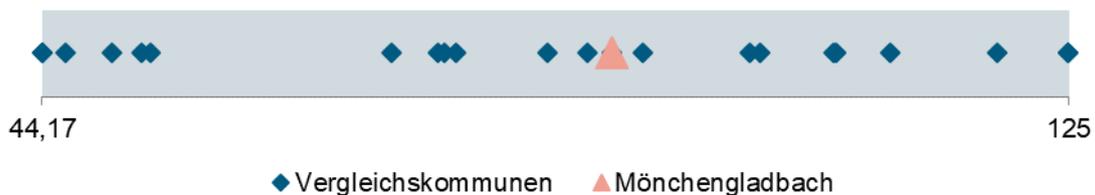
Die Nutzungen der Trauerhallen sind in den letzten Jahren stabil geblieben, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als vor rund 20 Jahren. Die mags erreicht eine weitgehende Kostendeckung. Günstig wirkt sich aus, dass sie bewusst nicht die Standards der Bestattungsunternehmen anstrebt und dadurch die Gebührenhöhe begrenzt.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



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



In **Mönchengladbach** befinden sich auf den 13 kommunalen Friedhöfen elf Trauerhallen. Die Trauerhallen wurden im Jahr 2017 in 907 Fällen genutzt. Dies stellt eine Halbierung gegenüber dem Jahr 2000 mit 1.800 Nutzungen dar. Seit etwa 2011 hat sich die Nutzungszahl bei rund

1.000 Nutzungen pro Jahr stabilisiert. Eine Wettbewerbssituation liegt hier vor, stellt aber nach Einschätzung der Verantwortlichen kein großes Problem dar. Auf die Standards, die Bestattungsunternehmen in ihren Abschiedsräumen bieten, verzichtet die mags bewusst, um die Kosten zu begrenzen.

Nutzungen der Trauerhallen 2017

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	65,72	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	268	68,63	175	215	250	319	21
Kosten je Trauerhallennutzung in Euro	301	91,08	200	270	381	511	19

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu der Anzahl der gesamten Beisetzungen liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Gleichwohl besteht auch in Mönchengladbach Handlungsbedarf. So konnten die Kosten in der Nachkalkulation 2017 nicht vollständig gedeckt werden.

Eine deutliche Reduzierung der Kosten und damit der Unterdeckung ist möglich, wenn die Stadt Mönchengladbach Trauerhallen aufgibt oder anders nutzt. Die Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, dass neben dem Abriss nicht mehr genutzter Gebäude auch eine Umnutzung als Kolumbarium erfolgversprechend ist. Im Rahmenkonzept führt die mags diese Option unter den mittelfristigen Maßnahmen auf. Das Kolumbarium auf dem Friedhof Holt wurde bereits in einem bereits bestehenden Gebäude realisiert.

→ Flächenmanagement

Ausgangslage

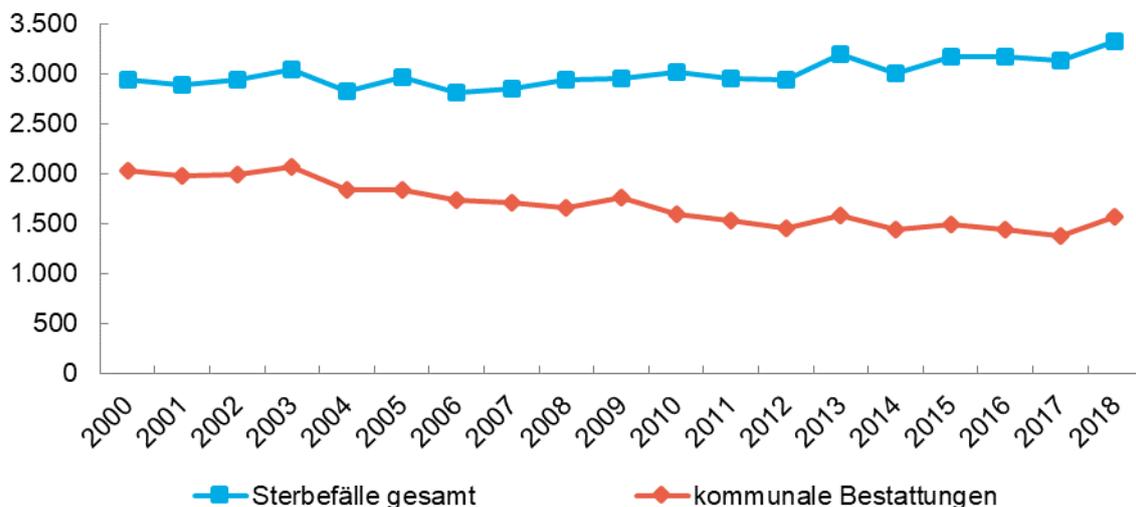
Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

→ Feststellung

Durch die Einführung attraktiver neuer Grabformen im Jahr 2018 ist es der mags gelungen, die Nachfrage nach Beisetzungen auf städtischen Friedhöfen nach Jahren des Rückgangs wieder zu steigern. Es handelt sich dabei jedoch um Grabarten mit geringem Flächenbedarf, so dass die Verringerung der Friedhofsfläche weiterhin eine Herausforderung darstellt.

Die Einwohnerzahl der **Stadt Mönchengladbach** hat sich den letzten Jahrzehnten verringert. Ihren Höchststand hatte sie im Jahr 1996 mit rund 266.900. Danach nahm die Einwohnerzahl auf fast 254.800 im Jahr 2011 ab. Bis zum 31.12.2017 folgte ein Anstieg auf 262.188 Einwohner. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass die Einwohnerzahl der Stadt Mönchengladbach nach dem Höchststand im Jahr 2031 von 265.500 bis 2040 leicht auf rund 264.700 Einwohner abnehmen wird.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Die Zahl der Sterbefälle liegt bei durchschnittlich etwa 3.000 pro Jahr, ist aber seit etwa 2013 geringfügig auf 3.322 im Jahr 2018 angestiegen. Die Anzahl und damit auch der Anteil der auf städtischen Friedhöfen Beigesetzten ist hingegen zurückgegangen. Im Jahr 2000 wurden hier etwa 69 Prozent der Verstorbenen bestattet, 2018 liegt dieser Anteil bei nur noch 48 Prozent. Dieser Rückgang der Nachfrage bewirkt einen geringeren Flächenbedarf, der – wie auch der Trend zu pflegearmen Grabarten – bei der Friedhofsbedarfsplanung 1977 noch nicht absehbar war. Seinerzeit war aufgrund prognostizierter Sterbefallzahlen und überwiegender Sargbestattungen noch von einem Mehrbedarf an Flächen ausgegangen worden, so dass Erweiterungs-

flächen geschaffen wurden. Diese Entwicklungen lagen auch der Aufstellung des Rahmenkonzepts zu Grunde.

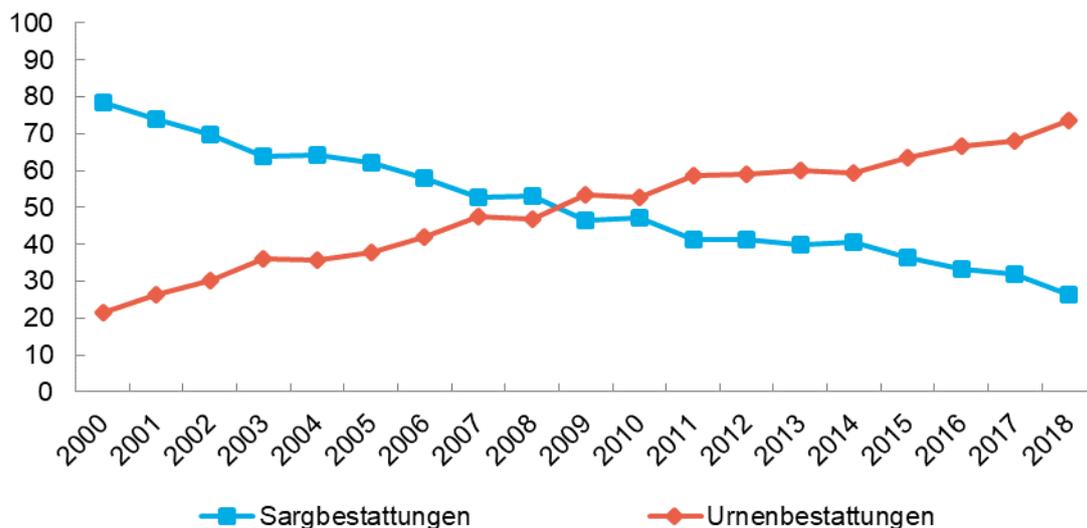
Die kommunalen Beisetzungen verteilen sich 2017 wie folgt auf Erd-, Urnen- und weitere Grabarten:

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	32,61	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	67,39	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	0,00	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Im Jahr 2017 wurden mehr als zwei Drittel der auf städtischen Friedhöfen beigesetzten Verstorbenen in Urnengräbern bestattet. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass diesem Verhältnis ein bereits seit vielen Jahren anhaltender Trend zugrunde liegt:

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Weitere Grabarten hat die mags erst ab 2018 eingeführt. Dazu zählen z. B. Urnenkammern und -stelen, Kolumbarien, Memoriam-Gärten², Baumgrabstätten, Rasengräber und anonyme Beisetzungen. Mit diesen pflegeärmeren und teils auch pflegefreien Grabarten hat sich die Abkehr von der „klassischen“ Sargbestattung in Mönchengladbach im Jahr 2018 noch weiter verstärkt. Bei nur noch rund 26 Prozent der Bestattungen wird eine Form der Erdbestattung gewählt.

Mit der Einführung neuer Grabformen reagiert die mags auf den Wandel der Bestattungskultur. Erklärtes Ziel ist es laut Rahmenkonzept, auf diese Entwicklung mit neuen und ansprechenden Angeboten zu reagieren und ihr durch differenzierte Bestattungs-, Trauer- und Gedenkmöglichkeiten Rechnung zu tragen. Die aktuellsten Entwicklungen geben Grund zu der Annahme, dass sich die Nachfragesituation im Jahr 2018 zu Gunsten der städtischen Friedhöfe gewandelt hat:

Anteile kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl 2017 und 2018

Überschrift	2017	2018
Sterbefälle	3.136	3.322
Kommunale Beisetzungen*	1.380	1.600
Beisetzungen auf konfessionellen Friedhöfen und in Grabeskirchen*	1.208	1.230
Sonstige Beisetzungen (außerhalb des Stadtgebiets)*	548	492
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	44,0	48,2

*) Quelle: mags

Es ist der mags gelungen, den Anteil der eigenen Beisetzungen deutlich zu steigern. Die Zunahme der kommunalen Beisetzungen um 220 Fälle ist dabei nicht nur auf die gestiegene Zahl der Sterbefälle zurückzuführen. Die Beisetzungen außerhalb des Mönchengladbacher Stadtgebiets sind zurückgegangen, die Beisetzungen auf konfessionellen Friedhöfen stagnieren.

Bei 200 der kommunalen Beisetzungen im Jahr 2018 wurde eine der neuen Grabarten gewählt. Damit entfällt bereits ein Anteil von 12,5 Prozent der kommunalen Bestattungen auf eine dieser Bestattungsformen. Stark nachgefragt waren vor allem die Urnenbeisetzungen an Bäumen mit 151 Fällen.

Es handelt sich bei diesen Angeboten um Grabformen mit geringem Flächenbedarf. Dies führt dazu, dass die sukzessive Zunahme der Überkapazitäten nur abgemildert werden kann. In Kenntnis dieser Entwicklungen sieht das Rahmenkonzept auch vor, Rand- und Freiflächen anders zu nutzen, Flächen zu schließen oder zu entwidmen oder noch nicht belegte Randflächen zu verkaufen. Dies ist für erste Teilflächen des Hauptfriedhofs und des Friedhofs Hardt bereits geschehen.

² Gärtnerbetreute Grabfelder, auf denen sowohl Sarg- als auch Urnenbestattungen in Wahlgrabstätten möglich sind.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Eine differenzierte Betrachtung der aktuellen Auslastungssituation ist mit der bestehenden Datenbasis nicht möglich. Erkennbar ist jedoch, dass lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. „Flickenteppiche“ in den Grabfeldern erschweren die Umsetzung der im Rahmenkonzept aufgeführten Maßnahmen.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile* der Grabarten

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k. A.	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k. A.	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

*) Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardmaßen multipliziert.

Die Flächenanteile der Erd- und Urnengräber können für **Mönchengladbach** mit den bei der Friedhofsverwaltung vorhandenen Daten nicht ermittelt werden, da noch nie belegte Bestandsgrabstätten nicht vollständig in die Friedhofsverwaltungssoftware eingepflegt waren. Im Rahmen der Einführung der grafischen Oberfläche wird dies nach Auskunft der Friedhofsverwaltung nachgeholt.

→ Empfehlung

Um eine genauere Analyse der Belegungssituation zu ermöglichen, sollten grabartspezifische Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden. Im Rahmen einer Weiterentwicklung und Konkretisierung des Rahmenkonzepts sollte die Belegungssituation der einzelnen Friedhöfe dargestellt werden.

Näherungsweise Aussagen sind dennoch möglich, da die mags für die Kalkulation 2018 die Anzahl der bestehenden Grabnutzungsrechte ermittelt hat. Es handelt sich um 32.737 Nutzungsrechte an Erdgräbern und 10.871 Nutzungsrechte an Urnengräbern. Darin enthalten sind jeweils Wahl- und Reihengrabstätten. Die Wahlgräber belegen jeweils die größte Fläche. Wenn es sich bei jedem Grab um ein Wahlgrab handeln würde, läge der Anteil der durch Erdgräber

belegten Fläche bei 8,7 Prozent der Gesamtfläche der Friedhöfe. Für die Urnengräber ergäbe sich ein Anteil von rund 1,3 Prozent. Insgesamt wären demnach lediglich nur zehn Prozent der gesamten Friedhofsfläche durch Gräber belegt. Die tatsächlichen Anteile liegen aufgrund der o. g. Annahme unter diesen Werten. Auch stellt sich die tatsächliche Situation auf den einzelnen Friedhöfen differenziert dar.

Der überwiegende Teil der Flächen besteht aus Grün- und Wegeflächen sowie aus nicht belegten Gräbern. Auf den Friedhöfen der Stadt Mönchengladbach sind in unterschiedlichem Ausmaß auch sogenannte „Flickenteppiche“ vorhanden. Dabei handelt es sich um Grabfelder, die nur noch durch wenige Grabstätten belegt sind und große Belegungslücken aufweisen. Auch bei solchen zersplitterten Flächen muss die mags die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau und bzw. oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich. Somit ergeben sich in solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

→ **Empfehlung**

Das Rahmenkonzept sollte weiterentwickelt und ggf. noch notwendige politische Beschlüsse gefasst werden. Insbesondere sollte langfristig eine stärkere Konzentration der Belegung auf die Kernbereiche der Friedhöfe angestrebt werden. Nur noch gering belegte Grabfelder insbesondere in den Randbereichen sollten konsequent freigezogen werden.

Damit würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass nach der Erfahrung der mags auch die Nähe zu den Eingängen und die damit verbundenen Laufwege ein Kriterium bei der Grabwahl darstellen. Dies betrifft insbesondere die großen Friedhöfe wie den Hauptfriedhof und den Friedhof in Rheydt.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ **Feststellung**

Der Flächenbedarf wird sich aller Voraussicht nach trotz der zuletzt gestiegenen Nachfrage weiter verringern. Eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung, die diese Entwicklung aufgreift, ist noch nicht vorhanden.

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.

In **Mönchengladbach** analysiert die Friedhofsverwaltung der mags regelmäßig das Grabwahlverhalten insbesondere im Vorfeld der Erschließung neuer Grabfelder, bei auslaufenden Feldern und für die Gebührenkalkulation. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse haben zur Entwicklung des bereits thematisierten Rahmenkonzepts geführt. Eine Friedhofsentwicklungsplanung, die auch die künftigen Flächenbedarfe in den Blick nimmt, ist allerdings noch nicht aufgestellt worden.

Eine aktuelle Einschätzung der Nachfragesituation der wichtigsten Grabarten ermöglicht die folgende Tabelle.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber (Reihen- und Wahlgräber) 2017	269
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	1.783
Neukäufe Urnengräber (Reihen- und Wahlgräber) 2017	657
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	187

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber je Jahr neu erworben werden und wie viele Gräber jedes Jahr nach Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden.

Bei den Erdgräbern wurden 2017 269 Nutzungsrechte neu erworben und 584 Nutzungsrechte an Wahlgrabstellen verlängert. Diesen stehen 1.783 Grabstellen gegenüber, die im Fünfjahresmittel infolge des Ablaufs der Nutzungsrechte pro Jahr frei werden. Das bedeutet, dass jedes Jahr durchschnittlich mehr als 930 Grabstellen wieder an die mags zurückfallen.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Hinzu kommen auch hier die Verlängerungen bei Urnenwahlgräbern. Dies verdeutlicht zum einen die nach wie vor hohe Nachfrage nach Urnengrabstellen. Zum anderen laufen aktuell noch verhältnismäßig wenige Ruhefristen aus, so dass nur wenige Grabstellen freiwerden. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Jahren nach dem hier genannten Zeitraum sukzessiv zunehmen werden. Aktuell kann die mags die Nachfrage nur aus den noch freien Grabstellen bedienen. Hierzu liegen weder für Erd- noch für Urnengrabstellen Zahlen vor.

Für das Jahr 2018 hat die mags eine vergleichbare Betrachtung angestellt. Von 1.824 im Jahr 2018 ausgelaufenen Nutzungsrechten aller Grabarten wurden 1.161 wiederverkauft oder verlängert. Dies entspricht einer Wiederbelegungsquote von 64 Prozent. 663 Grabstellen sind demnach wieder an die mags zurückgefallen. Aufgrund der Verlagerung der Nachfrage zu Urnengräbern wirkt sich dies sehr deutlich auf die Fläche aus. Einer freiwerdenden Grabfläche von 4.169 qm steht eine neu belegte oder verlängerte Fläche von nur noch 1.748 qm gegenüber.

Damit nimmt die durch Gräber belegte Fläche trotz der gestiegenen Nachfrage künftig in jedem Jahr weiter ab.

→ Empfehlung

Die mags sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen, die die künftigen Flächenbedarfe sowohl gesamtstädtisch als auch bezogen auf die einzelnen Friedhöfe transparent macht. Auf dieser Basis sollten die im Rahmenkonzept aufgeführten langfristigen Maßnahmen konkretisiert, beschlossen und umgesetzt werden.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grünflächen in qm	988.906	27.649	409.040	905.298	1.511.898	4.000.000	23
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	77,87	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	10	3	6	7	10	12	21

Etwas mehr als drei Viertel der Gesamtfläche der Friedhöfe entfallen bei der **Stadt Mönchengladbach** auf Wege- und Grünflächen. Der Anteil dieser Flächen fällt im Vergleich durchschnittlich aus.

Die parkähnliche Gestaltung mehrerer Friedhöfe spiegelt sich in der Anzahl der Bäume wider. Mönchengladbach gehört zu den Städten mit vergleichsweise vielen Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Bäume verursachen regelmäßig höhere Unterhaltungskosten, die jedoch gerade bei den Urnengräbern an Bäumen über die Grabnutzungsgebühren mitfinanziert werden. Dies betrifft insbesondere den Hauptfriedhof, auf dem die mags auch Baum- und Waldbestattungen von Urnen anbietet.

Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

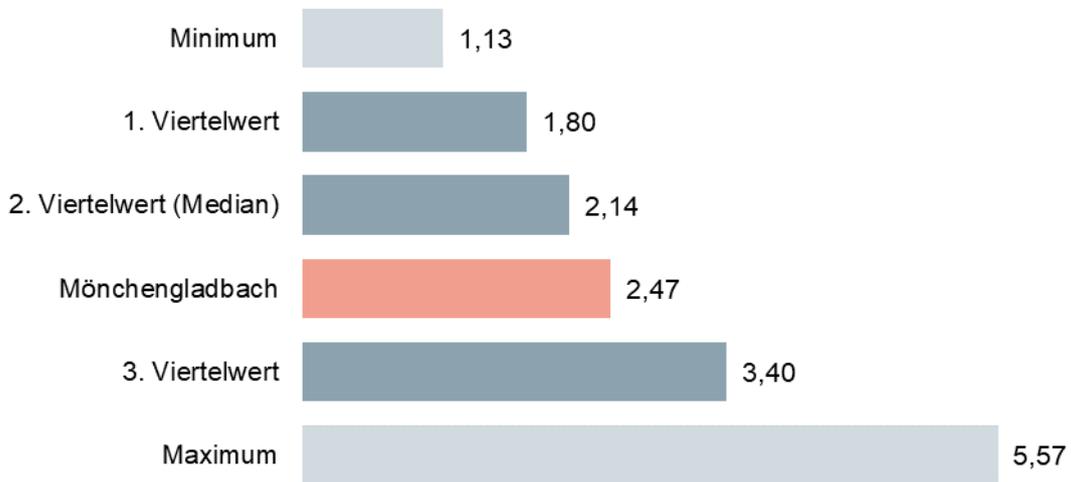
→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche liegen im oberen Bereich der Vergleichsstädte. Eine Optimierung der Friedhofsstrukturen mit dem Ziel einer Kostensenkung liegt noch nicht im Fokus der der Steuerung. So fehlen noch Ziele, darauf abgestimmte Pflegestandards sowie geeignete Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.

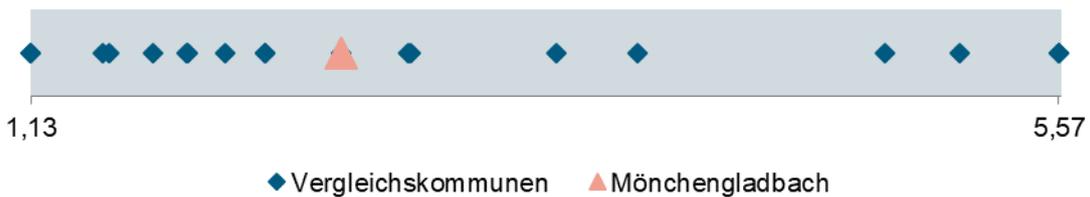
Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen

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:



Fast alle Unterhaltungsleistungen auf den Friedhöfen der Stadt Mönchengladbach erbringen die Friedhofskolonnen der mags. Lediglich die Grünflächen des Friedhofs Wanlo werden aus Wirtschaftlichkeitserwägungen durch private Unternehmen gepflegt.

Neben den Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche lassen sich die Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum differenziert darstellen:

Weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	18,67	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Die Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe in **Mönchengladbach** wurden im Rahmen der für 2018 neu aufgestellten Gebührenbedarfsberechnung differenziert ermittelt. Demnach besteht

die Grün- und Wegefläche zu 36 Prozent aus Rasenflächen und 37 Prozent aus sonstigen Bepflanzungsflächen. Die Wegeflächen nehmen rund 27 Prozent der Grün- und Wegefläche ein. Darin enthalten ist jeweils anteilig ein öffentlicher Grünanteil, der insgesamt 35,3 Prozent der Friedhofsgesamtfläche ausmacht.

Die sonstigen Bepflanzungsflächen lassen sich von der mags weiter nach Arten des Bewuchses differenzieren. Anhand der aufgezeichneten Pflügetätigkeiten der Grünpflegekolonnen hat die mags die Faktoren für die der Friedhofsunterhaltung ermittelt, die der Kostenverteilung in der Gebührenkalkulation zugrunde liegen. Diese Faktoren richten sich nach der Intensität der Pflege, die wiederum von der Art der Bepflanzung abhängt.

Wie bereits im Kapitel „Steuerung und Organisation“ ausgeführt, bestehen für die Grün- und Wegeflächen jedoch keine definierten und quantifizierbaren Zielvorgaben. Pflegestandards sind überwiegend nicht vorhanden. Die mags verfolgt bei der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen das Ziel, die Anlagen in einem attraktiven Zustand zu erhalten. Daneben gilt es, der Verkehrssicherungspflicht nachzukommen. Insgesamt richtet sich die Pflege der Grün- und Wegeflächen überwiegend nach Erfahrungswerten.

Die mags beabsichtigt, die bei der Grün- und Wegeunterhaltung noch vorhandenen Datenlücken zu schließen, um eine differenziertere Stundenaufschreibung der Friedhofskolonnen zu ermöglichen. Hierdurch könnten künftig genauere Aussagen zu den Kosten einzelner Pflegeleistungen ermöglicht werden.

Informationen über die Kosten einzelner Pflegeleistungen schaffen Transparenz, ob durch Umgestaltung der Friedhofsstruktur/-ausstattung Kostensenkungen möglich sind. Diese können auch gebührenrelevant sein und dadurch die Attraktivität der kommunalen Bestattungsangebote im Wettbewerb erhöhen. Hierzu sollte die mags Pflegeleistungen überprüfen und mit definierten Standards verknüpfen, die Grün- und Wegeflächen umgestalten mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und regelmäßig vergleichen, ob durch Fremdvergabe Kosten gesenkt werden können.

→ **Empfehlung**

Um die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen wirtschaftlichkeitsorientiert steuern zu können, sollte das Rahmenkonzept um Ziele und Maßnahmen zu diesem Themenfeld erweitert werden.

→ **Empfehlung**

Die mags sollte definieren, welche Standards in der Unterhaltung und Pflege der Grünflächen und Wege gelten sollen. Hierdurch kann eine bessere Grundlage für die interne Steuerung erreicht werden. Ziel sollte es sein, durch entsprechende Pflegestandards die Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt aktiv zu steuern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 - Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Bereich Friedhöfe der Mönchengladbacher Abfall-, Grün- und Straßenbetriebe AöR (mags). Der Bereich nimmt eine koordinierende Funktion ein, indem er sich anderer Servicestellen der mags bedient. Dabei ist ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen gewährleistet.		
F2	Die mags hat durch ein Rahmenkonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Das Konzept greift die aktuellen Herausforderungen auf und verfolgt das Ziel, die Friedhöfe bedarfsgerecht aufzustellen. Damit bildet es den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung des Friedhofsmanagements. Es bedarf aber im Einzelfall noch konkretisierter Ziele, Kennzahlen und weiterer Maßnahmen.	E2	Die mags sollte operative Ziele entwickeln, die auf den strategischen Handlungsrahmen des Rahmenkonzepts abgestimmt sind. Darauf aufbauend sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet werden, um die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen zu versorgen.
F3	Das eingesetzte Fachverfahren ermöglicht eine gute Unterstützung des operativen Geschäfts. Für die Erarbeitung strategisch ausgerichteter Entwicklungskonzepte, aber auch für die wirtschaftlichkeitsorientierte Steuerung der Friedhofsunterhaltung fehlt es noch an einer breiteren Datenbasis.	E3.1	Die mags sollte wie vorgesehen die geografischen Daten in ihre Fachsoftware einbinden, um das Belegungs- und Flächenmanagement zu verbessern.
		E3.2	Um das Flächenmanagement verbessern zu können, sollte die Datenbasis erweitert werden. Es sollten auch weitere Daten zu den Grün- und Wegeflächen aufgenommen werden, um die Grün- und Wegeunterhaltung an wirtschaftlichkeitsorientierten Zielen ausrichten zu können.
F4	Die mags betreibt bereits verschiedene Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit. Die Präsenz in den Printmedien könnte noch weiter ausgebaut werden.		
F5	Zurückgehende Bestattungszahlen haben zu einem geringen Kostendeckungsgrad 2017 geführt. Hierauf hat die mags im Folgejahr durch eine strukturell neu aufgestellte Kalkulation reagiert, bei der neue Grabarten eingeführt wurden. Eine Beurteilung gebührenrechtlicher Aspekte war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht möglich, da der Umstellungsprozess noch nicht abgeschlossen war.	E5	Wenn die Neuausrichtung der Gebührenkalkulation abgeschlossen ist, sollte die mags in künftigen Kalkulationsperioden wie geplant selber die Gebührenbedarfsberechnung und Nachkalkulation durchführen.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Kostenverteilung führt zu tendenziell höheren Gebühren für großflächigere Gräber wie die Erdgräber. Dies fördert die Nachfrage nach flächenmäßig kleineren Urnengräbern. Aus der 2018 strukturell veränderten Gebührekalkulation ergeben sich Angebote, die alle Preissegmente abdecken.		
F7	Die Nutzungen der Trauerhallen sind in den letzten Jahren stabil geblieben, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als vor rund 20 Jahren. Die Mags erreicht eine weitgehende Kostendeckung. Günstig wirkt sich aus, dass sie bewusst nicht die Standards der Bestattungsunternehmen anstrebt und dadurch die Gebührenhöhe begrenzt.		
F8	Durch die Einführung attraktiver neuer Grabformen im Jahr 2018 ist es der Mags gelungen, die Nachfrage nach Beisetzungen auf städtischen Friedhöfen nach Jahren des Rückgangs wieder zu steigern. Es handelt sich dabei jedoch um Grabarten mit geringem Flächenbedarf, so dass die Verringerung der Friedhofsfläche weiterhin eine Herausforderung darstellt.		
F9	Eine differenzierte Betrachtung der aktuellen Auslastungssituation ist mit der bestehenden Datenbasis nicht möglich. Erkennbar ist jedoch, dass lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. „Flickenteppiche“ in den Grabfeldern erschweren die Umsetzung der im Rahmenkonzept aufgeführten Maßnahmen.	E9	Das Rahmenkonzept sollte weiterentwickelt und ggf. noch notwendige politische Beschlüsse gefasst werden. Insbesondere sollte langfristig eine stärkere Konzentration der Belegung auf die Kernbereiche der Friedhöfe angestrebt werden. Nur noch gering belegte Grabfelder insbesondere in den Randbereichen sollten konsequent freigezogen werden.
F10	Der Flächenbedarf wird sich aller Voraussicht nach trotz der zuletzt gestiegenen Nachfrage weiter verringern. Eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung, die diese Entwicklung aufgreift, ist noch nicht vorhanden.	E10	Die Mags sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen, die die künftigen Flächenbedarfe sowohl gesamtstädtisch als auch bezogen auf die einzelnen Friedhöfe transparent macht. Auf dieser Basis sollten die im Rahmenkonzept aufgeführten langfristigen Maßnahmen konkretisiert, beschlossen und umgesetzt werden.
F11	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche liegen im oberen Bereich der Vergleichsstädte. Eine Optimierung der Friedhofsstrukturen mit dem Ziel einer Kostensenkung liegt noch nicht im Fokus der der Steuerung. So fehlen noch Ziele, darauf abgestimmte Pflegestandards sowie geeignete Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	E11.1	Um die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen wirtschaftlichkeitsorientiert steuern zu können, sollte das Rahmenkonzept um Ziele und Maßnahmen zu diesem Themenfeld erweitert werden.
		E11.2	Die Mags sollte definieren, welche Standards in der Unterhaltung und Pflege der Grünflächen und Wege gelten sollen. Hierdurch kann eine bessere Grundlage für die interne Steuerung erreicht werden. Ziel sollte es sein, durch entsprechende Pflegestandards die Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt aktiv zu steuern.

→ 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
Mönchengladbach
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	14
Digitalisierung	16
Transparenz	17
→ Bauberatung	19
→ Bauordnung	21
Bauüberwachung	21
Bauzustandsbesichtigungen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	24

→ Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der **Stadt Mönchengladbach** verfügte in den Jahren 2017 und 2018 über keine geeignete Software. Somit konnte die Stadt nur einen Teil der zu ermittelnden Grunddaten zur Verfügung stellen. Eine neue Software kommt seit Ende 2018 zum Einsatz.

Die Bauberatung der Stadt Mönchengladbach stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Inwieweit diese Information Wirkung entfalten, könnte beispielsweise über den Anteil an zurückgenommenen und zurückgewiesenen Bauanträgen beurteilt werden. Der Stadt Mönchengladbach liegen Grunddaten auch für diese Kennzahlen nicht vor. Eine Auswertung ist für den untersuchten Prüfzeitraum daher nicht möglich.

Auch die Laufzeiten der Baugenehmigungen konnte die Stadt Mönchengladbach für die Jahre 2017 und 2018 nicht auswerten. Mit dem Einsatz der Ende 2018 neu eingeführten Software sollte dies zukünftig möglich sein.

Die Stadt konnte die gesetzliche Frist zur Prüfung der Vollständigkeit der Bauakten bis Ende 2018 eher selten einhalten. Sie sollte deshalb den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig sicherstellen zu können. Nach eigenen Angaben gelingt es der Stadt die seit dem 01. Januar 2019 gültige Frist von zwei Wochen in der Regel einzuhalten.

Bei der Stadt Mönchengladbach wird das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt, insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Durch Mitzeichnung des Vorgesetzten ist ein einheitliches Vorgehen gewährleistet und Korruption wird vorgebeugt. Die Bediensteten verfügen über Checklisten, um die Bauanträge sicher und einheitlich abarbeiten zu können.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Mönchengladbach nicht festgelegt. Die Stadt arbeitet auch nicht systematisch mit Kennzahlen. Mit der neuen Software wird ein Kennzahlensystem aufgebaut. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen. Auch Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet; somit fehlt hier eine wichtige Information, um zu beurteilen, wie auskömmlich die Gebühren sind.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefere Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	561	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,58	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	20,98	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	77,58	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	1,44	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

In der **Stadt Mönchengladbach** sind das Fallaufkommen bezogen auf Einwohner und Fläche jeweils unauffällig. Bei der Zusammensetzung der Fälle hat Mönchengladbach allerdings im Vergleich einen höheren Anteil an Fällen im normalen Genehmigungsverfahren.

Entwicklung der Fallzahlen für Mönchengladbach

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	25	19
Bauanträge	1.442	1.466
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	1.135	1.133
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	307	333

Im Kennzahlvergleich (Anzahl der Vergleichswerte: 19 Kommunen) zeigt das Jahr 2018 keine gravierenden Änderungen. Die Freistellungsverfahren spielen nach wie vor mit einem Anteil von etwa einem Prozent kaum eine Rolle.

In Mönchengladbach befanden sich im Prüfzeitraum neben größeren Sonderbauten wie Logistikzentren, Gebäuden im Nordpark (Hotel, Bürogebäude) mehrere größere Neubaugebiete für Wohnhäuser im Genehmigungsverfahren. Die Anzahl der Anträge in solchen größeren Neubaugebieten schwanken zwischen 20 und 50 Anträgen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach erfasst die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen bisher nicht.

Derzeit erfasst die Stadt Mönchengladbach– wie rund ein Drittel der kreisfreien Städte – die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen noch nicht. Nach Umstellung des Beteiligungsverfahrens von der bisherigen Baukonferenz auf eine Online-Beteiligung wird eine Erfassung ab 2020 möglich. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2017 und 2018 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2018 dargestellt:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k. A.	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k. A.	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Tendenziell dürfte die Anzahl der Stellungnahmen in Mönchengladbach aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen eher unterdurchschnittlich sein. Ein wesentlicher Grund dafür ist auch das städtische Geographieinformationssystem (GIS), das die Stadt Mönchengladbach in den letzten Jahren mit ihrer Online-Auskunft aufgebaut hat. In diesem Programm sind für das gesamte Stadtgebiet u.a.

- die vorhandene Bebauung

- die vorhandenen Bebauungspläne
- Straßen und Wege
- Luftbilder
- Leitungstrassen für Gas- und Wasserleitungen und Entwässerungseinrichtungen
- Höhenlinien
- Katasterkarten
- Umweltdaten

eingetragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die Anzahl und die Laufzeiten der eingeholten internen und externen Stellungnahmen erfassen und auswerten. Sie beeinflussen die Bearbeitungsdauer im Baugenehmigungsverfahren erheblich.

Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 selten ein.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die Stadt Mönchengladbach hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 der Bauordnung des Landes NRW (BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit eher selten ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.

Nach Angaben der Verwaltung kann die Stadt die seit dem 01. Januar 2019 gültige Frist von zwei Wochen in der Regel einhalten.

Die für Anträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs- bzw. Zwölf-Wochenfrist nach Eingang des Bauantrages hält die Stadt Mönchengladbach häufig ein. In der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 sind in § 64

Abs. 2 unveränderte Fristen aufgeführt, so dass die Stadt Mönchengladbach auch hier in der Regel fristgerecht agiert. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Stadt Mönchengladbach gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Zahl an Ausführungen des Bauantrages vorliegt. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt in jedem Fall und handelt damit im Sinne des § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000. Die Beteiligung erfolgt, wenn der Baubeginn angezeigt wurde.

→ **Feststellung**

Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet. Somit fehlt eine wichtige Information, um zu beurteilen, wie auskömmlich die Gebühren sind.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden.

Die **Stadt Mönchengladbach** verzichtet im Haushaltsplan auf diese und andere unterstützende Kennzahlen. Nach Angaben der Verwaltung wird der Kostendeckungsgrad zumindest intern betrachtet.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wie ist die Antragslage? Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu analysieren, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Stadt Mönchengladbach war es bis 2018 nicht möglich, den Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge auszuwerten. Mit Einführung der neuen Software ist dies zukünftig möglich.

→ **Feststellung**

Trotz intensiver Bauberatung gehen nach Aussage der Verantwortlichen häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Bauanträge ein.

Die Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die **Stadt Mönchengladbach** konnte die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge nicht ermitteln.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	k. A.	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	k. A.	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil zurückgewiesener Anträge würde den Schluss zulassen, dass die Bauwilligen in Mönchengladbach in der Regel gut informiert sind und Bauanträge meist vollständig vorlegen.

Die Stadt Mönchengladbach hat sich zum Ziel gesetzt, die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgezogenen Bauanträge so gering wie möglich zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Diese Bauberatungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen (siehe „Bauberatung“). Ein eigenes Beratungsteam hat die Stadt hierfür nicht eingerichtet. Die Bauberatungen führen die für die Entscheidung des Bauantrages zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter durch.

Nach Aussage der Verantwortlichen erhält die Stadt Mönchengladbach trotzdem häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge. Die Antragsteller werden fristgerecht informiert und aufgefordert, fehlende Unterlagen nachzureichen. Werden diese nicht in der gesetzlichen Frist eingereicht, weist die Stadt die Anträge konsequent zurück.

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 nötig: 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 Mönchengladbach sollte zukünftig den Anteil der als zurückgewiesen geltenden und zurückgenommenen Bauanträge auswerten, auch um prüfen zu können, ob die intensive Bauberatung auch zielführend ist. Bei Bedarf sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, damit Bauwillige die erforderlichen Unterlagen vollständig vorlegen.

Im Jahr 2019 wurden in Mönchengladbach etwa sieben Prozent der Bauanträge zurückgenommen und unter 0,5 Prozent der Bauanträge abgelehnt.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt 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.

Die Stadt Mönchengladbach hält auch auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antrags-Formulare online ausgefüllt und dann gespeichert, ausgedruckt oder auch direkt an die Bauaufsicht gesendet werden.

Weitere Ausführungen zu den Beratungsleistungen werden im Berichtsabschnitt Bauberatung dargestellt.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat Regelungen zu Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen erlassen.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat bis 2018 keine messbaren Erkenntnisse über die Bearbeitungsdauer ihrer Genehmigungsverfahren. Ab dem 01. Januar 2019 wird die Bearbeitungsdauer erfasst und zur Steuerungsunterstützung verwendet.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Hier weist die **Stadt Mönchengladbach** keine Lücken auf. Klare Regelungen sowie Dienstweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die Unterschriftsbefugnisse wurden aktuell in einer Unterschriftsmatrix dargestellt und so vereinheitlicht. Diese befindet sich derzeit noch in der Evaluierung, um eventuellen Nachsteuerungsbedarf zu erkennen und die Matrix bei Abschluss der Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anpassen zu können.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/ Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Mönchengladbach hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sechs Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche, die sich ihrerseits in weitere Abteilungen verzweigen. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist dem Dezernat VI - Planen, Bauen, Mobilität, Umwelt - zugeordnet. Die Bauaufsicht ist dort im Fachbereich 63 – „Bauordnung und Denkmalschutz“ angesiedelt und verzweigt sich in vier Abteilungen:

- Service und Verwaltung
- Bauordnung-Regelverfahren
- Bauordnung – Sonderbauten

- Denkmalschutz

Die Stadt Mönchengladbach setzt in der Bauaufsicht für alle Genehmigungsverfahren Checklisten ein, an denen sich die Sachbearbeiter bei der Abarbeitung von Bauanträgen orientieren können. Damit soll eine einheitliche und vollumfängliche Bearbeitung im Antragsverfahren sichergestellt werden. Die Verantwortungsbereiche sind in der Bauaufsicht so geregelt, dass die Sachbearbeitung grundsätzlich alle Baugenehmigungen selbst unterschreibt. Die Vorgesetzten zeichnen die Entscheidungen gegen und gewährleisten so das Vier-Augen Prinzip.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt in Mönchengladbach medienbruchfrei in Form einer Papierakte. Bisher wurde noch kein Bauantrag digital bei der Stadt Mönchengladbach eingereicht. Die Annahme eines digitalen Antrages wäre derzeit auch noch nicht möglich. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts ist abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

Die Stadt Mönchengladbach hat 2015 zur Optimierung der Abläufe in der Bauaufsicht eine Organisationsuntersuchung mit externer Unterstützung durchführen lassen. Neben einem hohen Krankenstand, einer hohen Anzahl an Überstunden und frühzeitiger Kündigungen kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die IT-Fach-Software veraltet sei. Mit Einführung der neuen Software sollte zukünftig sowohl bei der Sachbearbeitung als auch bei der Steuerung die Effektivität gesteigert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte mit dem Einsatz der neuen Software ihre Steuerungsdefizite beheben. Die Laufzeiten sollten erhoben und mögliche Optimierungsansätze lokalisiert werden.

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 Mönchengladbach ist grundsätzlich effektiv. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der doppelten Sichtung der Antragsunterlagen durch Fachbereichs- und Abteilungsleitung. Diese wird jedoch seitens der Verantwortlichen für notwendig erachtet, um einen Gesamtüberblick über alle Verfahren zu gewährleisten.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte die Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Es gibt bei der **Stadt Mönchengladbach** klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen z. B. zu Abweichungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Mönchengladbach auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben. Bevor die Registrierung und Vorprüfung der Bauanträge startet, sichtet sowohl die Fachbereichsleitung als auch die Abteilungsleitung die Akten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelsichtung von Fachbereichsleitung und Abteilungsleitung verzichten.

Nach eigenen Angaben könnte die Stadt bei Vorliegen eines digitalen Posteingangs die Doppelsichtung perspektivisch parallel durchführen.

Die Prozesse der Baugenehmigungsverfahren können beschleunigt werden, wenn die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt wird. Die Stadt sollte zukünftig durch entsprechende Steuerung über ihre neue Fachsoftware sicherstellen, dass nicht mehr Stellungnahmen als notwendig angefordert werden.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach konnte die Laufzeiten der unterschiedlichen Genehmigungsverfahren bis 2018 nicht auswerten. Ab 2019 ist eine Auswertung möglich und wird auch genutzt.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

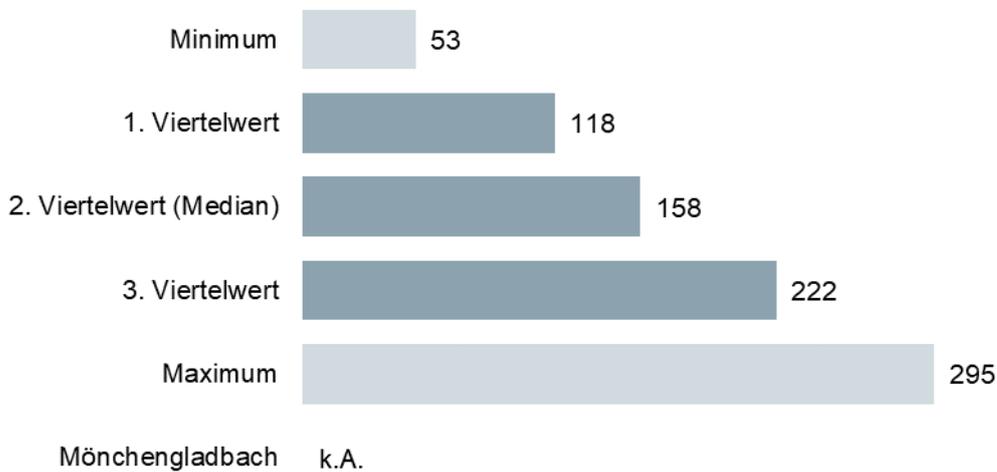
- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragstellers

vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

In der **Stadt Mönchengladbach** waren Angaben zu Verfahrenslaufzeiten nicht verfügbar. Die Kenntnis der Dauer einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 ergibt sich aus dem interkommunalen Vergleich folgende Spannweite:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	100	142	152	201	261	16

2018 erreichten zwei Kommunen einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen. Im Jahr 2017 erreichte keine der 16 Kommunen im Vergleich einen Wert unter 100 Tagen. Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbü-

rokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

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

Nach Aussage der Verantwortlichen sind Stellen seit Jahren unbesetzt. Es gelingt der Stadt trotz mehrerer Bewerbungsverfahren nicht, genügend geeignetes Personal zu rekrutieren.

Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

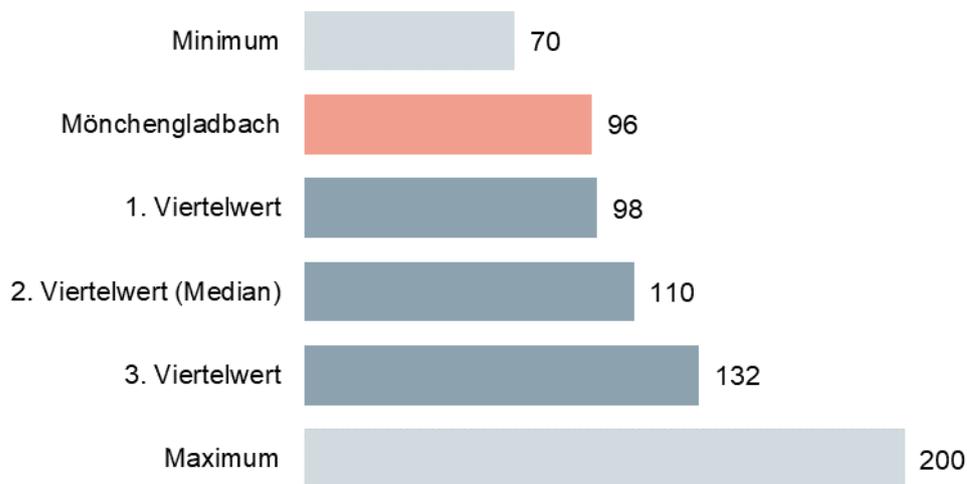
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der **Stadt Mönchengladbach** im Jahr 2017 insgesamt 18,12 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,9 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen 15,22 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 erhöhten sich die Stellenanteile in der Sachbearbeitung auf 15,44 Stellen. Der Overhead reduzierte sich auf 2,49 Vollzeit-Stellen. Damit liegt der Overhead-Anteil im Bereich des Median.

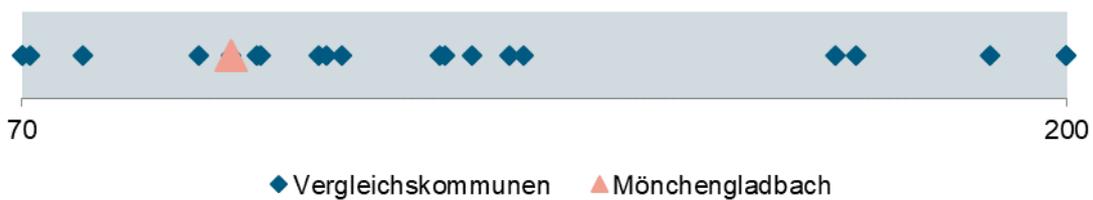
Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Sowohl die Fallzahlen als auch der Personaleinsatz sind in den Jahren 2017 und 2018 in Mönchengladbach weitestgehend konstant geblieben. Die Stadt Mönchengladbach gehört zum Viertel der Kommunen meisten einzutragenden Baulasten. Für diese Tätigkeit werden zwei Vollzeitkräfte eingesetzt. Die nachfolgende leicht unterdurchschnittliche Fallzahl wird dadurch relativiert.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
96	73	92	115	132	181	21

Obwohl nach Aussage der Stadt Mönchengladbach Stellen nicht besetzt sind, ist die Fallbelastung in Mönchengladbach geringer als in vielen Vergleichskommunen. Die Stadt verfügte bis Ende 2018 nicht über eine geeignete Fach-Software, was die Abläufe in der Bearbeitung erschwert hat. Auch die neue Software-Lösung hat bislang nicht zu Verbesserungen der Abläufe geführt. Unter anderem haben bisher nicht in ausreichendem Maße Schulungen stattgefunden. Darüber hinaus existiert bisher kein Handbuch zu der Fachanwendung zur Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

In der zuvor bereits genannten Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2015 ermittelt der externe Berater einen Bedarf von zusätzlich fünf Stellen für den gesamten Fachbereich. Davon sind drei Stellen nach wie vor nicht besetzt, zwei Stellen im Bereich der Baugenehmigungsverfahren und eine Stelle bei den Bauprüfern. Trotz wiederholender Ausschreibungsverfahren hat die Stadt bisher keine geeigneten Bewerber gefunden. Geworben wird u.a. im Internet auf der

städtischen Homepage, in Publikationen der Architektenkammer und überörtlichen Fachzeitschriften.

In den meisten Städten fehlt Personal. Oft wird die Qualifikation der Bewerber bemängelt. Mönchengladbach ist da keine Ausnahme. In der Bauaufsicht der Stadt Mönchengladbach findet nach Aussage der Verantwortlichen derzeit ein Generationenwechsel statt. Die Stadt Mönchengladbach sollte anstreben, dass ausscheidende Beschäftigte neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglichst einarbeiten können.

→ **Empfehlung**

Für die Bauaufsicht sollte wie geplant im Jahr 2020 ein Personalkonzept aufbereitet werden. Darüber hinaus wäre der Aufbau eines Wissensmanagements wünschenswert.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW (in der ab 01. März 2000 geltenden Fassung) hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren bei der Stadt Mönchengladbach im Jahr 2017 insgesamt 2,48 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,39 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,09 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung.

Der Stadt Mönchengladbach ist die Anzahl der positiven und negativen Vorbescheide nicht bekannt, so dass die entsprechenden Kennzahlen hierzu nicht ermittelt und dargestellt werden können. Für 2019 beträgt der Anteil negativ beschiedener Bauvoranfragen ca. neun Prozent. 20 Prozent der Anträge wurden zurückgezogen.

Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach hatte im Berichtsjahr keine geeignete Softwarelösung.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bis 2018 hat die **Stadt Mönchengladbach** eine Software genutzt, die in den 2000er-Jahren implementiert aber seit mehreren Jahren nicht mehr gewartet wurde. Dies hat zu hohen Bearbeitungsausfällen bzw. Wartezeiten geführt. Die Anschaffung eines neuen Systems hat sich aus unterschiedlichen Gründen verzögert. Seit Beginn des vierten Quartals 2018 verfügt die Stadt nunmehr über eine angemessene IT-Software, die in der Anfangsphase zu entsprechendem Einführungsaufwand geführt hat und weiterhin führt. Der Stadt Mönchengladbach fehlen insbesondere Schulungen sowie ein Handbuch, um eine einheitliche Anwendung der neuen Software sicherzustellen.

Bei der Stadt Mönchengladbach gehen Bauanträge grundsätzlich in Papierform ein. Sonstige Anfragen nimmt die Stadt auch in Dateiform entgegen. Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht der Stadt Mönchengladbach nicht annehmen. Hierfür fehlen bislang ins-

besondere die technischen Voraussetzungen. Zudem müssten die Anträge eigenhändig unterschrieben sein. In der Regel erfolgt die Beteiligung über eine Papierakte. Eine Digitalisierung der Akte wird bislang nicht vorgenommen. Stellungnahmen aus den beteiligten Fachbereichen bearbeitet die Stadt hingegen in der Regel elektronisch. Diese gehen meist auch per Mail in der Bauaufsicht ein. Ob dies zu einer Verkürzung der Durchlaufzeiten geführt hat kann die Stadt nicht ermitteln, da sie die Durchlaufzeiten bisher nicht erfasst bzw. auswertet.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG NRW die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und

unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die sich hieraus ergebenden Vorteile könnte zukünftig auch die Stadt Mönchengladbach nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte perspektivisch vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Mönchengladbach einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Mönchengladbach das Scannen der Bauakten vorantreiben.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Mönchengladbach zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach verzichtet im Wesentlichen auf die Arbeit mit Zielen und Kennzahlen.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der **Stadt Mönchengladbach** derzeit nicht als Steuerungsgrundlage. Die Stadt hat sich jedoch intern zum Ziel gesetzt, eine möglichst geringe

Klagequote zu erreichen. Sie bildet die Quote jedoch nicht ab und kann daher die Zielerreichung nicht messen.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Den Städten fehlen entsprechende Steuerungsinformationen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Standards zur Wirtschaftlichkeit definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen beispielsweise folgende Kennzahlen vorgefunden:

- Ergebnis pro Einwohner
- Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
- Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter
- Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
- Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent
- Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Nach Angaben der Verwaltung wird ein Ziel- und Kennzahlensystem derzeit erarbeitet.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Bauberatung der Stadt Mönchengladbach stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Inwieweit diese wirksam sind, kann aufgrund fehlender Kennzahlen nicht abschließend beurteilt werden.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der **Stadt Mönchengladbach** im Jahr 2017 insgesamt 3,58 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,58 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 3,0 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 reduzierte sich der Personaleinsatz inklusive Overhead auf 3,18 Vollzeit-Stellen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,02	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	15,72	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

2018 gab es in Mönchengladbach 178 förmliche Bauvoranfragen und 1.687 schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster. Im Vergleich sind bereits die absoluten Fallzahlen höher als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Setzt man die Fallzahlen ins Verhältnis zu den in der Bauberatung vorgehaltenen Stellenanteilen, so zeigt sich, dass die Sachbearbeitung Bauberatung in Mönchengladbach durch die Bauvoranfragen und schriftlichen Auskünfte vergleichsweise deutlich stärker ausgelastet ist. Es bleibt also vergleichsweise weniger Zeit für persönliche Bauberatungsanfragen oder die Informationsbereitstellung.

Die Stadt Mönchengladbach bietet Beratungstermine im Rahmen ihrer Sprechzeiten dienstags Vormittag, donnerstags Nachmittag sowie nach Vereinbarung an.

Prinzipiell muss eine Bauberatung nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Ein Informationsangebot für Bauwillige über verschiedene Medien kann bereits alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stellen. Der persönliche Kontakt ist dann nur erforderlich, wenn nicht allgemeine Fragen, sondern konkrete Fragen zu einem Bauvorhaben zu klären sind. Im Vorfeld eines Antrags kann die Qualität bereits durch allgemeine Informationen gesteigert werden, weil der Bauwillige beispielsweise weiß, welche Vorschriften er zu beachten hat und welche Unterlagen er einreichen muss. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können Nachforderungen unterbleiben.

Die Stadt Mönchengladbach stellt Bauwilligen auf ihrer Homepage oder vor Ort in Papierform verschiedene Informationen zur Verfügung. Diese beinhalten auch allgemeine Themen, wie z.B.: Welche Baugenehmigungsverfahren gibt es? Was ist eine Baulast? Welchen Zweck verfolgt eine Bauvoranfrage?

→ 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 Mönchengladbach führt bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch und beschränkt sich nicht auf Stichproben.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann so ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtsicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Bei der **Stadt Mönchengladbach** werden grundsätzlich alle Bauvorhaben entsprechend des gesetzlich vorgegebenen Rahmens überprüft. Darüberhinausgehende Aufgaben werden in Abhängigkeit zur Personalkapazität erledigt. Einen Entscheidungskatalog hat die Stadt demnach nicht erstellt. Die gpaNRW ist der Auffassung, dass eine Kommune das ihr eingeräumte Ermessen zur Bauüberwachung ausüben sollte. Ein Entscheidungskatalog sollte dokumentieren, ob und wie die Bauüberwachung durchgeführt wird.

In den Jahren 2017 und 2018 konnten die durchgeführten Bauüberwachungen nicht über die Software ausgewertet werden. Um die Daten für den Vergleich der gpaNRW zu erheben, hätten somit die einzelnen Akten herangezogen und gesichtet werden müssen, da die Bauüberwachung in den Akten protokolliert wird. Dieser Aufwand wäre aber im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn zu hoch gewesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig auch digital auswertbar erfassen kann. Daneben sollte die Stadt einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen in der Bauüberwachung hiermit ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.

Bauzustandsbesichtigungen

→ **Feststellung**

Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen wurden bei der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2017 und 2018 nicht erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.

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.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Mönchengladbach** im Jahr 2017 insgesamt 4,05 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,54 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 3,51 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 erhöhte sich der Personaleinsatz auf 4,4 Vollzeit-Stellen. Informationen über die Fallzahlen der Bauzustandsbesichtigungen hat die Stadt Mönchengladbach nicht.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k. A.	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	11,14	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Kennzahlen	Mönchengladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k. A.	20	42	100	100	100	14

Wie die Bauüberwachungen werden auch Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen – unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben sind oder freiwillig geleistet werden – bei der Stadt Mönchengladbach noch nicht erfasst. Eine Auswertung wäre derzeit nur über die Gebührenbescheide mit erheblichem manuellen Aufwand möglich.

Mönchengladbach verzichtet nach Möglichkeit bei keinem Bauvorhaben auf eine Rohbau- und eine Schlussabnahme. Die Stadt beschränkt sich demnach nicht nur auf Stichproben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen auch digital auswertbar erfassen. Die Stadt sollte auch hierfür einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen bei den Bauzustandsbesichtigungen ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

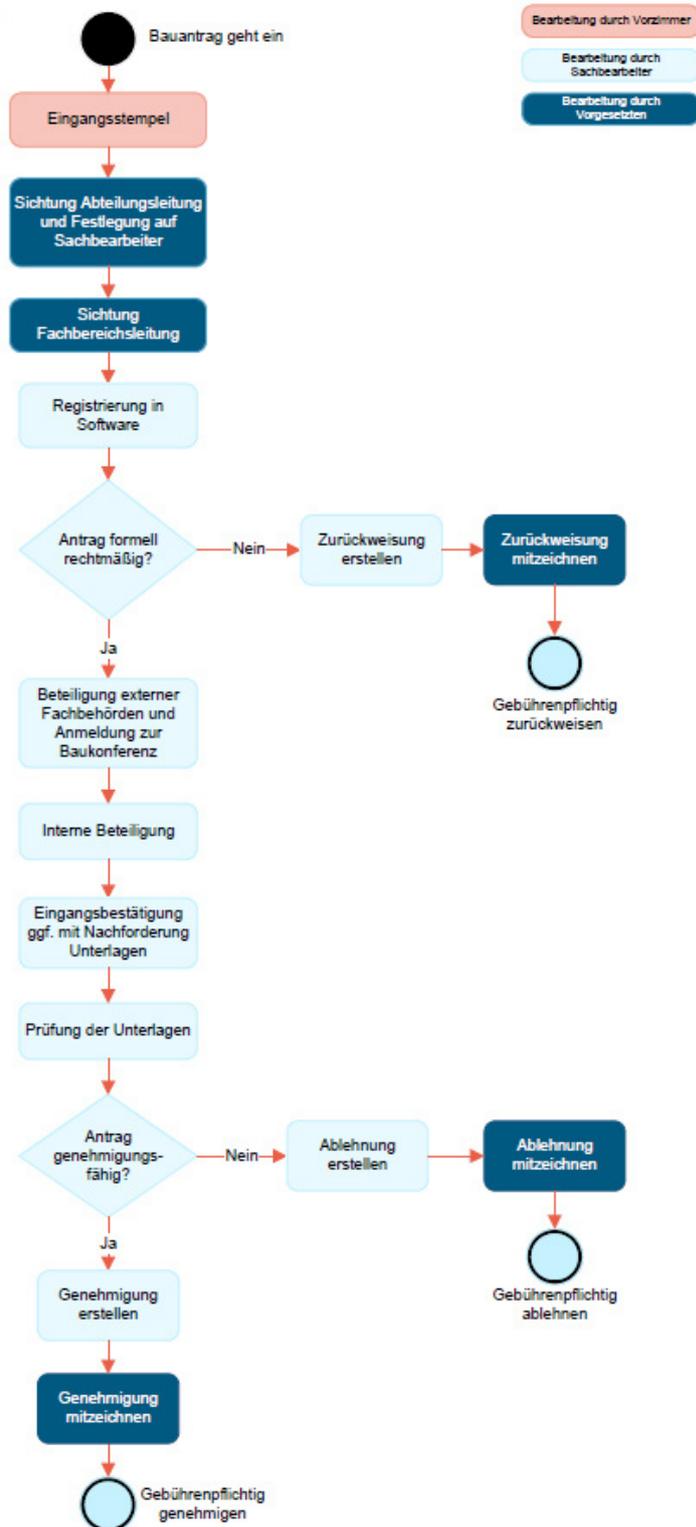
	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mönchengladbach erfasst die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen bisher nicht.	E1	Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die Anzahl und die Laufzeiten der eingeholten internen und externen Stellungnahmen erfassen und auswerten. Sie beeinflussen die Bearbeitungsdauer im Baugenehmigungsverfahren erheblich.
F2	Die Stadt Mönchengladbach hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 selten ein.	E2	Die Stadt Mönchengladbach sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.
F3	Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet. Somit fehlt eine wichtige Information, um zu beurteilen, wie auskömmlich die Gebühren sind.	E3	Die Stadt Mönchengladbach sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden
F4	Der Stadt Mönchengladbach war es bis 2018 nicht möglich, den Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge auszuwerten. Mit Einführung der neuen Software ist dies zukünftig möglich.	E4	Die Stadt Mönchengladbach sollte zukünftig den Anteil der als zurückgewiesen geltenden und zurückgenommenen Bauanträge auswerten, auch um prüfen zu können, ob die intensive Bauberatung auch zielführend ist. Bei Bedarf sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, damit Bauwillige die erforderlichen Unterlagen vollständig vorlegen.
F5	Trotz intensiver Bauberatung gehen nach Aussage der Verantwortlichen häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Bauanträge ein.		
F6	Die Stadt Mönchengladbach hat Regelungen zu Arbeitsabläufen und Entscheidungsbeugnissen erlassen.		
F7	Die Stadt Mönchengladbach hat bis 2018 keine messbaren Erkenntnisse über die Bearbeitungsdauer ihrer Genehmigungsverfahren. Ab dem 01. Januar 2019 wird die Bearbeitungsdauer erfasst und zur Steuerungsunterstützung verwandt.	E7	Die Stadt Mönchengladbach sollte mit dem Einsatz der neuen Software ihre Steuerungsdefizite beheben. Die Laufzeiten sollten erhoben und mögliche Optimierungsansätze lokalisiert werden.

	Feststellung		Empfehlung
F8	Der Prozessablauf in der Stadt Mönchengladbach ist grundsätzlich effektiv. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der doppelten Sichtung der Antragsunterlagen durch Fachbereichs- und Abteilungsleitung. Diese wird jedoch seitens der Verantwortlichen für notwendig erachtet, um einen Gesamtüberblick über alle Verfahren zu gewährleisten.	E8	Die Stadt Mönchengladbach sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelsichtung von Fachbereichsleitung und Abteilungsleitung verzichten.
F9	Die Stadt Mönchengladbach konnte die Laufzeiten anhand der unterschiedlichen Genehmigungsverfahren bis 2018 nicht auswerten. Ab 2019 ist eine Auswertung möglich und wird auch genutzt.		
F10	Nach Aussage der Verantwortlichen sind Stellen seit Jahren unbesetzt. Es gelingt der Stadt trotz mehrerer Bewerbungsverfahren nicht, genügend geeignetes Personal zu rekrutieren.	E10	Für die Bauaufsicht sollte wie geplant im Jahr 2020 ein Personalkonzept aufbereitet werden. Darüber hinaus wäre der Aufbau eines Wissensmanagements wünschenswert.
F11	Die Stadt Mönchengladbach hatte im Berichtsjahr keine geeignete Softwarelösung.	E11	Die Bauakte sollte perspektivisch vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Mönchengladbach einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Mönchengladbach das Scannen der Bauakten vorantreiben.
F12	Die Stadt Mönchengladbach verzichtet im Wesentlichen auf die Arbeit mit Zielen und Kennzahlen.	E12	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F13	Die Bauberatung der Stadt Mönchengladbach stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Inwieweit diese wirksam sind, kann aufgrund fehlender Kennzahlen nicht abschließend beurteilt werden.		
F14	Die Stadt Mönchengladbach führt bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch und beschränkt sich nicht auf Stichproben.	E14	Die Stadt Mönchengladbach sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig auch digital auswertbar erfassen kann. Daneben sollte die Stadt einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen in der Bauüberwachung hiermit ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.
F15	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen wurden bei der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2017 und 2018 nicht erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.	E15	Die Stadt Mönchengladbach sollte künftig die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen auch digital auswertbar erfassen. Die Stadt sollte auch hierfür einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen bei den Bauzustandsbesichtigungen ausüben, so dass sie nicht mehr Personal für diese Aufgabe binden muss, als es tatsächlich erforderlich ist.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Mönchengladbach

(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