

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Mülheim an der Ruhr	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Mülheim an der Ruhr, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist sehr hoch. Die Stadt ist überschuldet und seit 2017 Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Es ist nicht absehbar, wann die Verschuldung überwunden wird. Somit unterliegt die Stadt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Bisher ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht gelungen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erwirtschaften. Aufwandssteigerungen konnten nicht durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Vor allem die gestiegenen Aufwendungen im Sozialbereich belasten den Haushalt. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen müssen umgesetzt werden, um die städtischen Aufgaben weiter leisten zu können.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant erstmals 2019 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Auch in der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2022 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung ist auch auf die Entwicklung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Positionen sind durch die Stadt kaum beeinflussbar und von einer anhaltenden positiven konjunkturellen Lage abhängig. Die gpaNRW sieht dringenden Handlungsbedarf in der Ausführung des Haushaltssanierungsplans.

Die Stadt muss Finanzüberschüsse erwirtschaften, um den Bestand an Liquiditätskrediten zu reduzieren. Derzeit reichen die Überschüsse aber nicht aus, um die bestehenden Kreditverbindlichkeiten zu tilgen. Mülheim an der Ruhr hat die höchsten Schulden je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Mülheim an der Ruhr liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Die

Stadt Mülheim an der Ruhr könnte jedoch eine höhere Transparenz ihrer Haushaltswirtschaft erreichen, wenn die Gesamtabschlüsse fristgerecht aufgestellt werden. Der letzte Gesamtabschluss ist aus dem Jahr 2010. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über ein Finanzcontrolling umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Auch in den einzelnen **Fachbereichen** liegt ein **Controlling** vor, um ausreichend Transparenz zu schaffen und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig zu erkennen. In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr in einigen Fachbereichen jedoch Optimierungsmöglichkeiten beim Controlling hat. Auf diese Möglichkeiten geht die gpaNRW dezidiert in den Teilberichten ein.

Aus verschiedenen Blickwinkeln hat die gpaNRW auch die **Refinanzierungsmöglichkeiten** städtischer Kosten betrachtet. Bei den Abwassergebühren schöpft die Stadt ihr Ertragspotenzial gut aus. Die Friedhofsgebühren hat die Stadt Mülheim an der Ruhr zum letzten Mal im Jahr 2011 neu kalkuliert. Seit diesem Zeitpunkt werden Preissteigerungen und Änderungen bei der Bestattungskultur in der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte regelmäßig die Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vornehmen. Nur dadurch gerät sie in die Lage, die tatsächlichen Über- und Unterdeckungen festzustellen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erhebt regelmäßig Beiträge zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Wie gesetzlich vorgesehen, werden somit die Bürger am Erhalt des Infrastrukturvermögens beteiligt.

In der Hilfe zur Pflege zur Pflege werden die Angehörigen vollständig zum Unterhalt herangezogen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht sehr gute Erträge bei der Unterhaltsheranziehung.

Bei der Zwangsvollstreckung versendet die Stadt Mülheim an der Ruhr bei Bedarf Ankündigungen. Wenn die Vollziehungskraft die die Pfändungsmaßnahmen vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig. Bei der Ankündigung wird derzeit jedoch noch keine anteilige Pfändungsgebühr erhoben. Hierdurch entgehen der Stadt die entsprechenden Einnahmen, die zu einer Verbesserung des Aufwanddeckungsgrades beitragen würden.

In den einzelnen Handlungsfeldern ist die gpaNRW weiter zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Die Haushaltsbelastung aus der **Hilfe zur Erziehung** in der Stadt Mülheim an der Ruhr ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch. Hierfür sind insbesondere die im interkommunen Vergleich dritthöchsten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall verantwortlich. Im Bereich der stationären Hilfen hat Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich sogar die höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Gründe für die hohen stationären Aufwendungen konnten, aufgrund mangelnder Auswertungsmöglichkeiten, nicht eruiert werden. Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr den Grund für die hohen Aufwendungen identifizieren und gegensteuern. Insbesondere aufgrund der Haushaltssituation bewertet die gpaNRW ebenfalls das Fehlen von Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl von Trägern, Begrenzungen von Laufzeiten sowie zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung in den Verfahrensstandards der Stadt kritisch.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten mehr Leistungsbezieher der **Hilfe zur Pflege** je Einwohner ab 65 Jahren. Positiv ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr vergleichsweise viele Pflegebedürftige nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen versorgt und daher zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten ambulanten Quote gehört. Grund hierfür ist eine enge Verzahnung zwischen Leistungsgewährung, Beratung und Bedarfsfeststellung, ein gut strukturiertes Hilfeverfahren und ein gutes Beratungsangebot der Senioren- und Wohnberatung. Auch bei der Schaffung von altengerechten Quartiersstrukturen bringt sich die Stadt ein. In den zurückliegenden Jahren hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht über die Pflegeplanung gesteuert. Die Pflegeplanung wird aktuell jedoch neu aufgestellt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bewegt sich mit den Transferaufwendungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** je Einwohner im Mittelfeld. Dies korrespondiert mit Positionierung der SGB II-Quote und der angemessenen Bruttokaltmiete.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Erhaltung der **Verkehrsflächen** geschaffen. Das Aufbruchmanagement ist gut strukturiert. Es wird allerdings noch nicht über die Straßendatenbank abgewickelt. Die Verkehrsflächen haben in Mülheim an der Ruhr aus bilanzieller Sicht nur noch eine geringe durchschnittliche Restnutzungsdauer von 14 Jahren zum 31. Dezember 2018. Ein zusätzliches Risiko liegt in den geringen Unterhaltungsaufwendungen der letzten Jahre.

Der Kostendeckungsgrad im **Friedhofswesen** ist bei der Stadt Mülheim an der Ruhr außerordentlich gering. Es verbleibt eine Unterdeckung von rund einer Mio. Euro pro Jahr. Zuzüglich des öffentlichen Grünanteils und weiterer interner Leistungsverrechnungen zeigt die Produktgruppe im Jahresabschluss einen Zuschussbedarf von rund 2,0 Mio. Euro in 2018.

Die Friedhöfe in Mülheim an der Ruhr weisen bereits jetzt erhebliche kleinteilige Freiflächen auf. Es werden weitere Flächenanteile hinzukommen, weil insbesondere bei den flächenintensiven Grabarten pro Jahr viermal mehr Grabstellen frei werden als für Bestattungen benötigt. Die Stadt muss daher jetzt die Weichen stellen, damit eine langfristige Umgestaltung der Flächen möglich wird. Hierzu setzt Mülheim an der Ruhr organisatorische Sperren ein. Diese schränken die Neuvergabe von Grabstellen und auch die Nachbestattung in bestehende Grabstellen ein. Mit Beschluss vom 27. Juni 2019 hat der Rat der Stadt allerdings die Einschränkungen der Verlängerung und Nachbestattungen aufgehoben.

Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen kann Mülheim an der Ruhr derzeit kostengünstig realisieren. Inwiefern dies auch zukünftig möglich ist, werden Ausschreibungsergebnisse zeigen. Bereits jetzt ist aufgrund von höheren Standards die Zahl der Arbeitsstunden bezogen auf die Friedhofsfläche hoch. Die Stadt muss die Pflegestandards festlegen und an der Entwicklungsperspektive der Friedhofsflächen ausrichten.

Obwohl die **Bauaufsicht** ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert hat, konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr 2018 die Frist der Landesbauordnung (BauO NRW) für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen nicht einhalten. Mögliche Optimierungen bietet hier ggf. eine erst nach der Vollständigkeitsprüfung einsetzende bodenrechtliche Wertung sowie der weitere Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung.

Bei der Genehmigung von Bauanträgen weist die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Leistungswert am Median auf. Der Personaleinsatz für die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide war hingegen in 2018 minimal und führte zu einem maximalen Leistungswert im Vergleich.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet den Minimalwert an zurückgenommenen Bauanträgen und muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen, da sie den Bauwilligen gute Vorabinformationen liefert. Die Bauberatung bietet diese entweder persönlich im „ServiceCenterBauen“ im Technischen Rathaus oder breit gefächert im Internet an.

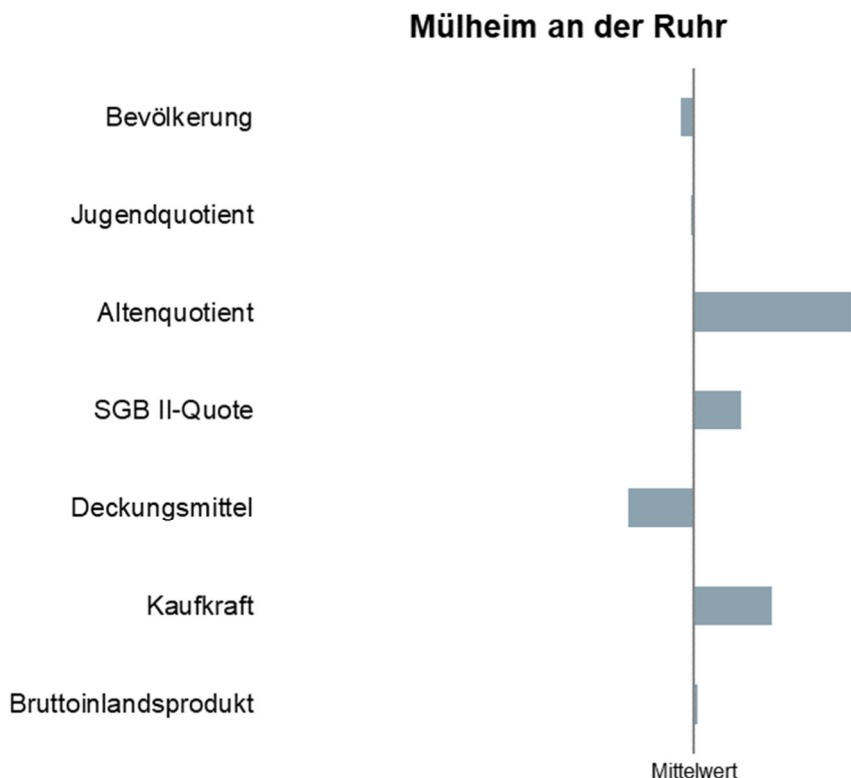
Die **Zahlungsabwicklung i. e. S.** der Stadt Mülheim an der Ruhr setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln. Ein Grund dafür ist, dass die automatisierte Verarbeitung durch eine nicht vorhandene Schnittstelle gehemmt wird. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die Möglichkeit durch die Schaffung der erforderlichen Schnittstellen, einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und somit mit geringerem Zeitaufwand zu verarbeiten. Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist zu den Erhebungsstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Allerdings bildet sie im interkommunalen Vergleich bei den ungeklärten Einzahlungen den Maximalwert ab. Hier liegt der Hauptgrund ebenfalls in der nicht vorhandenen Schnittstelle. Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt ihr Mahnverfahren zielgerichtet und konsequent durch, so dass ihr zustehende Forderungen zeitnah geltend gemacht werden. Sie weist eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote auf.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt trotz durchschnittlicher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad in **der Vollstreckung**. Da die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht vergleichbar aus der eingesetzten Software der Stadt ausgewertet werden konnten, konnte die gpaNRW nicht alle Ursachen für den im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad analysieren.

➔ Ausgangslage der Stadt Mülheim an der Ruhr

Strukturelle Situation

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



Das Stadtgebiet von Mülheim an der Ruhr umfasst eine Fläche von etwa 91 qkm. Im Stadtgebiet leben rund 171.000 Menschen. Damit gehört die Stadt Mülheim an der Ruhr sowohl einwohner- als auch flächenmäßig zu den kleinen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Nur fünf kreisfreie Städte weisen eine geringere Einwohnerzahl und Fläche auf. Die im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte geringe Einwohnerzahl und die geringe Größe des Stadtgebietes führen zu einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Die Einwohnerzahl ist von 1992 bis 2017 um rund drei Prozent gesunken. Bis 2040 prognostiziert IT.NRW Mülheim an der Ruhr einen weiteren Bevölkerungsrückgang.

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

Der Jugendquotient (Anzahl der unter 20-jährigen Bevölkerung/ Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung der Stadt Mülheim an der Ruhr) orientiert sich am Mittelwert im Vergleich der kreisfreien Städte. Insbesondere Kinder und Jugendliche sind von Armut betroffen. So nehmen Alleinerziehende mit Kind einen Anteil an den SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Höhe von rund 20 Prozent ein. Im Vergleich ist dies der zweithöchste Wert. Innerhalb der Stadt Mülheim an der Ruhr ist ein starkes soziales Nord-/Süd-Gefälle zwischen den einzelnen Stadtteilen festzustellen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren. Dementsprechend hoch ist der Altenquotient (Anzahl der ab 65-jährigen Bevölkerung/ Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung). In dieser Situation befand sich die Stadt Mülheim an der Ruhr schon bei unserer ersten Prüfung im Jahr 2006. Die Altersgruppe der über 65 – Jährigen soll, laut Prognosen von IT.NRW, zukünftig weiter steigen und bringt Herausforderungen für eine adäquate Versorgung mit sich, die die gpaNRW im Teilbericht „Hilfe zur Pflege“ aufgegriffen hat.

Die SGB II-Quote der Stadt Mülheim an der Ruhr ist leicht überdurchschnittlich im Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch hier lassen sich deutliche sozialräumliche Disparitäten zwischen den Stadtgebieten erkennen. Details zur SGB II-Quote finden sich im Teilbericht „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über unterdurchschnittliche Deckungsmittel², die der Stadt dazu dienen ihre Aufwendungen zu decken. Auf Details zur Haushaltslage geht die gpaNRW im Teilbericht „Finanzen“ näher ein.

Die Kaufkraft³ ist in Mülheim an der Ruhr überdurchschnittlich. Die Kaufkraft hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen, die wir in unserer Prüfung an verschiedenen Stellen betrachten.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW im Jahr 2014 wurden von der Verwaltung geprüft und in den einzelnen politischen Gremien beraten. Zu den einzelnen Feststellungen und Empfehlungen wurde seitens der Verwaltung detailliert Stellung genommen. Soweit die Stadt Mülheim an der Ruhr eine abweichende Auffassung zu einzelnen Feststellungen und Empfehlungen hatte, wurde diese begründet. Zu einzelnen Empfehlungen wurden konkrete Maßnahmen entwickelt, die dann von der Stadt auch umgesetzt wurden.

² Deckungsmittel= Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer, Schlüsselzuweisungen

³ Kaufkraft= Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Mülheim an der Ruhr 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-Durchschnittswerten⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

⁴ Für 2017: KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“, für 2018: KGSt-Bericht Nr. 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)“.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Mülheim an der Ruhr wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Mülheim an der Ruhr überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Ergänzend haben wir den interkommunalen Vergleich für 2017 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 und die Haushaltsplanung 2019 bis 2022.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Kommune berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Lena Steinkamp
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Manuela Gebendorfer
Grundsicherung für Arbeit-suchende nach dem SGB II	Manuela Gebendorfer
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Friedhofswesen	Markus Daschner
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Zahlungsabwicklung	Sabine Pawlak

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

Herne, den 17. Februar 2020

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Als Teilnehmerin des Stärkungspakts ist sie verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Die Handlungsfähigkeit der Stadt wird zusätzlich durch die Vorgaben der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW eingeschränkt.
Ist-Ergebnisse	
F2	Der Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr ist strukturell stark defizitär. Die Stadt hat seit 2013 die höchsten Fehlbeträge je Einwohner im interkommunalen Vergleich. In den überwiegenden Jahren sind die Jahresergebnisse negativer ausgefallen als ursprünglich geplant.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 durchgehend mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung ausgeglichener Haushalte ist vor allem auf nicht beeinflussbare Haushaltspositionen zurückzuführen. Entwickeln sich die Steuererträge weniger positiv, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze aus § 75 Abs. 7 GO NRW. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Stadt die Verschuldung überwinden wird.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden der Stadt Mülheim an der Ruhr bilden den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab. Auch die Gesamtschulden des Konzerns 2010 sind deutlich überdurchschnittlich. Die Gesamtschulden sind von Verbindlichkeiten geprägt. Teilweise bestehenden Reinvestitionsbedarfe beim Anlagevermögen. In den nächsten Jahren werden sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite weiter anwachsen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind so deutlich eingeschränkt.

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

Feststellung	Empfehlung
Haushaltssteuerung	

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Bei den Gesamtab schlüssen liegt bisher lediglich der Gesamtab schluss 2010 vor.		
F2	Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F3	Der Stadt ist es bisher nicht gelungen, die Handlungsspielräume durch Konsolidierung wieder auszuweiten. Es besteht weiterhin eine hohe Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren Haushaltspositionen. Vor allem die gestiegenen Aufwendungen im Sozialbereich belastet den Haushalt. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen müssen umgesetzt werden, um die städtischen Aufgaben weiter leisten zu können.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Insbesondere notwendige Konzeptionen und Beschlüsse zu bereits eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen sollten kurzfristig beschlossen werden.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für Investitionsauszahlungen in größerem Umfang in Folgejahre als alle anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Diese Ermächtigungen schöpft sie jedoch nur im geringen Maß aus. Die Übertragung von Aufwandsermächtigungen hat die Stadt zum Jahr 2018 deutlich reduziert. Die Stadt hat Regelungen über Art, Umfang und Dauer für die Übertragung von Ermächtigungen erlassen.	E4.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte konsumtive Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagen. Hierbei sind auch Auszahlungen, die auf übertragene Aufwandsermächtigungen zurückzuführen sind, zu berücksichtigen.
		E4.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich und für Kreditermächtigungen prüfen.
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kalkuliert die Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Sie nutzt innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten die Kalkulationsspielräume, um die Ziele des HSP zu erreichen.		
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ab 2019 den höchsten Grundsteuer B-Hebesatz der kreisfreien Städte. Sowohl die Grundsteuer B als auch die Gewerbesteuer spielen eine große Rolle im Haushaltssanierungsplan der Stadt.		
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist starke soziale und sozialräumliche Unterschiede auf. Neben wohlhabenden Wohngebieten gibt es Stadtteile mit einer hohen Armut. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen. So hat die Stadt im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil Alleinerziehender an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften. Dies kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung führen.		
F2	Die Stadt berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen. Die Stadt verzeichnet im interkommunalen Vergleich die geringste Arbeitslosenquote bei den unter 21-Jährigen. Auch die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ist vergleichsweise gering.		
F3	Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Mülheim an der Ruhr nicht. Allerdings haben die Beschäftigten des Sozialamtes auf Grundlage des städtischen Leitbildes konkrete Ziele erarbeitet. Hieraus kann die Stadt eine Gesamtstrategie entwickeln.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die auf unterschiedlichen Ebenen erarbeiteten Ziele zu einer Gesamtstrategie zusammenfassen und weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat als Optionskommune die Hilfen zur Erziehung dem Amt 50 „Sozialamt“ zugeordnet. Diese untypische Organisationsstruktur hat einen hohen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand mit dem Amt 45 „Amt für Kinder, Jugend und Schule“ zur Folge. Zudem erschwert dies die Festlegung einer Gesamtstrategie für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.	E4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die derzeitige Organisationsstruktur vor dem Hintergrund des hohen Koordinierungsaufwandes kritisch hinterfragen.
F5	Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Mülheim an der Ruhr von einer vielschichtigen Vernetzung des KSD.		
F6	In Mülheim an der Ruhr fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.		
F7	Die Stadt hat im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung Risiken ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt. Insbesondere die systematische Fallbearbeitung dient der Risikominimierung. Die dazu erarbeiteten Verfahrensstandards stellen aber sowohl die Risiken als auch ihre Gegenmaßnahmen nicht vollumfänglich dar.	E7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das interne Kontrollsystem als einen in die Arbeits- und Betriebsabläufe integrierten Prozess verstehen. Sie sollte daher die bestehenden Risiken der einzelnen Prozessschritte ermitteln, benennen und entsprechende Gegenmaßnahmen in den Prozess einbetten. Diese sind dann auch in den Verfahrensstandards darzustellen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. Ihre Ergebnisse dienen der qualitativen Fortentwicklung der Verfahrensstandards.		
F9	Das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet lediglich einige wenige Ansätze eines produktorientierten Finanzcontrollings. Die Daten beschränken sich hauptsächlich auf Fallzahlen	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in den Controllingberichten im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig weitere Kennzahlenwerte für eine transparentere Darstellung der Sachverhalte nutzen. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses überörtlichen Prüfberichts fortgeschrieben werden. Vor dem Hintergrund der sehr hohen Aufwendungen je Fall, sollte die Stadt die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F10	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.	E10	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.
F11	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in Mülheim an der Ruhr beschränkt sich aktuell auf eine Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards im Rahmen regelmäßig durchgeführter Revisionen. Die Wirksamkeit der Hilfen wird allein durch die Einhaltung der Standards unterstellt. Für eine tatsächliche Erfolgskontrolle fehlt es an weitergehenden Auswertungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden zudem nicht transparent aufbereitet.	E11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.
F12	Der KSD arbeitet in Mülheim an der Ruhr nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Allerdings ist die Darstellung der Verfahrensstandards in verschiedenen Publikationen unübersichtlich.	E12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse ausschließlich in einem digitalen Dokument darstellen und den Beschäftigten des KSD zur Verfügung stellen. So ist sichergestellt, dass Prozessoptimierungen zeitnah dargestellt und umgesetzt werden können.
F13	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden herausgebracht. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Angaben zu einzuhaltenden Bearbeitungsfristen und Aspekten der Wirtschaftlichkeit enthält er allerdings nicht.	E13	Der Leitfaden sollte auch Angaben zu vorgegebenen Bearbeitungsfristen und Zuständigkeiten enthalten. Zudem sollte die Prozessdarstellung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie eine Begrenzung von Fachleistungsstunden, berücksichtigen. Ebenso sollte er die vorzunehmenden Arbeitsschritte, einzuhaltende Bearbeitungsfristen und zu beteiligende Akteure sowie erforderliche Unterlagen darstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Die Stadt stellt die einzelnen Verfahrensschritte des Hilfeplanverfahrens in ausformulierter Form ausführlich dar. Diese Form der Prozessdarstellung ist sehr unübersichtlich. Für eine chronologisch genaue und übersichtliche Prozessbeschreibung fehlt es an einer grafischen bzw. tabellarischen Modellierung des Prozesses.	E14	Zur übersichtlicheren Darstellung sollten die einzelnen Verfahrensschritte grafisch dargestellt werden.
F15	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für den KSD zu akquirieren.		
F16	Mit einem mehrstufigen Einarbeitungskonzept bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.		
F17	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine eigene Personalbemessung für den KSD entwickelt und bestimmt daran die benötigten Personalressourcen. Sie wird regelmäßig angepasst und bildet die Grundlage für den Stellenplan.		
F18	Die Stellenausstattung des KSD in Mülheim an der Ruhr liegt 2017 ist mit 32 Hilfeplanfällen durchschnittlich. Sie liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.		
F19	Im Jahr 2017 war jede Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für durchschnittlich 179 Hilfeplanfälle zuständig. Im interkommunalen Vergleich gehört Mülheim an der Ruhr damit zu den 25 Prozent der Kommune mit der höchsten Anzahl von Fällen je Mitarbeiter.		
F20	Die Stadt Mülheim an der Ruhr steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägersauswahl nicht zwingend vor.	E20.1	Um Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Kostenerstattung frühzeitig prüfen zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine frühe Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich vorschreiben. Zusätzlich sollte sie bei der Auswahl der Leistungsanbieter beteiligt werden.
		E20.2	Um eine Trägersauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die wirtschaftliche Jugendhilfe an der Teamsitzung zur Trägersauswahl beteiligt werden. Das Anbieterverzeichnis sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.

Feststellung		Empfehlung	
F21	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Jahr 2017 einen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung in Höhe von 974 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Nur 25 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der hohe Fehlbetrag resultiert in erster Linie aus hohen Aufwendungen je Hilfefall.		
F22	Hohe Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung belasten den Fehlbetrag der Stadt Mülheim an der Ruhr. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für Hilfen zur Erziehung gehört Mülheim an der Ruhr zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Bei einer Betrachtung je Hilfefall hat die Stadt im interkommunalen Vergleich sogar die dritthöchsten Aufwendungen je Hilfefall.		
F23	Mülheim an der Ruhr hat die höchsten stationären Aufwendungen je Hilfefall. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung erheblich.		
F24	Die Verfahrensstandards beinhalten trotz der hohen Aufwendungen bisher keine Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen, Begrenzung von Laufzeiten sowie zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung.	E24	Vor dem Hintergrund der hohen stationären Aufwendungen muss die Stadt Mülheim an der Ruhr zwingend wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen. Hierzu sind Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen und bestehende Konzepte zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung in die Verfahrensstandards aufnehmen.
F25	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Mülheim an der Ruhr seit der letzten Prüfung um rund 21 Prozent gestiegen. Im interkommunalen Vergleich gehört sie zu den 50 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil bei gleichzeitig mittlerer Falldichte.		
F26	Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen einen höheren Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als Mülheim an der Ruhr. Vollzeitpflegefälle sind in der Regel günstiger als Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII. Daher wirkt sich der geringe Anteil von 34,4 Prozent negativ auf den Fehlbetrag aus.	E26	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln.
F27	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet eine mittlere Falldichte von 34 HZE-Fälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist seit der letzten überörtlichen Prüfung gestiegen. Diesen Trend verzeichnen alle Vergleichskommunen.		

Feststellung		Empfehlung	
F28	Die Stadt Mülheim an der Ruhr subsumiert unter den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII auch die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten konnte die Stadt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten nicht liefern. Dies erschwert die Steuerung.	E28.1	Um die Steuerung zu verbessern, muss die Stadt Mülheim an der Ruhr künftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.
F29	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit freien Trägern die Mindestabnahme von Fachleistungsstunden vereinbart. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen aus.	E29	Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Mindestabnahmen von Fachleistungsstunden mehr vereinbaren. Die Stadt sollte hingegen dringend die Begrenzung von Fachleistungsstunden in die Verfahrensstandards aufnehmen und so die Aufwendungen senken.
F30	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr im Bereich der Vollzeitpflege die dritthöchsten Aufwendungen je Hilfefall.	E30	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die zusätzlichen Auswertungen für die Erarbeitung weiterer Maßnahmen für die Vollzeitpflege nutzen.
F31	Mülheim an der Ruhr gehört bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Die sinkende Falldichte führte bislang nicht zu einer Haushaltsentlastung. Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind sogar weiter gestiegen.		
F32	Mülheim an der Ruhr berücksichtigt im Gegensatz zu anderen Kommunen bei der Heimerziehung auch Aufwendungen und Fallzahlen für stationäre Eingliederungshilfen. Zudem umfasst die Heimerziehung auch intensivere Hilfefälle, da die Stadt keine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII anbietet. Diese teureren Hilfefälle wirken sich negativ auf den Kennzahlenvergleich aus.	E32	Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss dringend die Ursache für hohe Aufwendungen feststellen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen. Das setzt zwingend auch eine Differenzierung bei der Erfassung der stationären Hilfefälle voraus.
F33	Fehlende zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten erschweren die Analyse und somit auch die Steuerung. Hierauf hat die gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 hingewiesen.	E33	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dringend auch die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII auswerten, analysieren und für Steuerungszwecke verwenden. Um Kostenentwicklungen darstellen zu können, muss die Stadt die Leistungen differenzieren und die Hilfen nach §§ 35 und 35a SGB VIII jeweils separat betrachten.
F34	Die Stadt Mülheim an der Ruhr besitzt kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen beeinflussen kann.	E34	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Fallzahlen zur Rückführung in die Herkunftsfamilie erheben. Auf dieser Basis sollte sie ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.

Feststellung		Empfehlung	
F35	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfasst die hohen Aufwendungen für stationäre Eingliederungshilfen nicht als Leistung nach § 35a SGB VIII, sondern als Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Separate Auswertungen sind nicht möglich. Zudem konnten die Stadt 2017 nicht die Aufwendungen für Schulbegleiter/Integrationshelfer ermitteln. Die gpaNRW hat sie anhand der Angaben für 2018 berechnet.		
F36	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten hat die Stadt Mülheim an der Ruhr derzeit keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen. Dies erschwert die Steuerung.	E36	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen zu erhalten, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch stationäre Eingliederungshilfen unter den Leistungen nach § 35a SGB VIII erfassen.
F37	In Mülheim an der Ruhr sind die Fallzahlen für die Eingliederungshilfe seit 2015 um rund 30 Prozent gestiegen. Insbesondere die Falldichte bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung ist höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.		
F38	Für die Eingliederungshilfe sind in Mülheim an der Ruhr die Fachkräfte des Sozialen Dienstes zuständig. Die von der gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 und im Rahmen der Beratung 2016 empfohlene Spezialisierung hat die Stadt bislang nicht umgesetzt.	E38	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Planungen zur Einführung eines eigenen Spezialdienstes für Eingliederungshilfen dringend vorantreiben, auch um entsprechende finanzielle Einsparpotentiale zu erzielen.
F39	Der rechtssicheren Fallbearbeitung dient ein Handbuch, dass die Stadt nach der überörtlichen Prüfung 2008 erstellt hat. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.	E39	Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen.
F40	Aufgrund zusätzlicher differenzierter Auswertungsmöglichkeiten ab 2018 kann die Stadt Mülheim an der Ruhr die Entwicklungen im Bereich der jungen Volljährigen genauer analysieren und so die Steuerung für diese Hilfeart verbessern.		
F41	Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.		
F42	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet den niedrigsten Anteil an Hilfefällen für unbegleiteten minderjährige Flüchtlingen an den Hilfefällen.		
F43	Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte Aufwendungen für Inobhutnahmen für das Vergleichsjahr 2017 nicht vollumfänglich darstellen. 2018 stehen entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung.		
F44	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nicht separat auswerten. Hierdurch kann sie die finanziellen Auswirkungen nicht vollumfänglich darstellen und diesen Bereich nicht optimal steuern.	E44	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F45	Die Verfahrensstandards der Stadt Mülheim an der Ruhr für vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge basieren auf Handlungsempfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Begründung zum Gesetzentwurfes der Bundesregierung und den Empfehlungen des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Aufgrund der Prozessdarstellung in Textform fehlt es aber auch hier an der Übersichtlichkeit.	E45	Auch im Themenfeld der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die einzelnen Verfahrensschritte übersichtlicher darstellen. Hierzu sollte sie zusätzlich eine grafische Darstellung der einzelnen Verfahrensschritte ergänzen. Diese sollte die einzelnen Arbeitsschritte, die beizubringenden Unterlagen und die einzuhaltenden Bearbeitungsfristen sowie die zu beteiligenden Akteure umfassen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren. In dieser Situation befand sich die Stadt Mülheim an der Ruhr schon bei unserer ersten Prüfung im Jahr 2006. Die Hilfe zur Pflege ist bei der Stadt daher schon lange ein wichtiges Thema.		
F2	Nach Prognosen von IT.NRW steigt der Anteil potenziell pflegebedürftiger Menschen in Mülheim an der Ruhr (Einwohner/in ab 65 Jahren) von 2018 bis 2040 auch weiter um rund 20,2 Prozent an.		
F3	Die SGB II-Quote ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt leicht überdurchschnittlich, unterscheidet sich aber in den einzelnen Stadtteilen stark. Das Einkommensniveau ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt überdurchschnittlich.		
F3	Bis Ende 2018 waren fast alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Lediglich in Einrichtungen waren Ende 2018 noch vier Fälle nicht neu begutachtet. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Mülheim an der Ruhr seit 2017 rückläufig.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sind in Mülheim an der Ruhr in 2018 leicht überdurchschnittlich.		
F5	Von den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten deutlich mehr Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen versorgt.		
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr versorgt vergleichsweise viele Pflegebedürftige nach dem SGB XII ambulant. Viele Maßnahmen, die für eine gute ambulante Quote ergriffen werden können, wurden umgesetzt.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es gelungen die hohe ambulante Quote bei steigenden Fallzahlen im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW beizubehalten.	E7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Erfolg der Maßnahmen messbar nachhalten. Für die Maßnahme Heimnotwendigkeitsprüfung wird dies bereits durchgeführt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dies für alle Maßnahmen durchführen.
F8	Die Belastung für den Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr aus der Hilfe zur Pflege (Kennzahl: Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro) ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten als unauffällig einzustufen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich am Median.		
F9	In der Stadt Mülheim an der Ruhr werden sowohl die Angehörigen der Leistungsbezieher in Einrichtungen als auch die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt die höchsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung je Leistungsbezieher in Einrichtungen in 2018.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.
F10	Die Organisation der Aufgabe der Hilfe zur Pflege ermöglicht grundsätzlich eine effektive und rechtmäßige Aufgabenerledigung. Punktuell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen und Vorgaben.	E10.1	Die Ergebnisse der Innenrevision sollten dokumentiert und entsprechend an die Abteilungsleitungen/Teamleitungen kommuniziert werden.
		E10.2	Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden, wie beispielsweise in einem Verwaltungs-Wiki. ⁵ Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Rechenbeispiele usw. zum Beispiel nach Paragraphen mit aktuellem Stand hinterlegt werden. Das würde die Sachbearbeitung weiter entlasten und vereinheitlichen.
		E10.3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte sukzessive Richtlinien aufstellen, wie mit Ermessensentscheidungen einheitlich verfahren wird.
		E10.4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zuerst wichtige Schlüsselpositionen bestimmen. Dann sollte ein standardisiertes Verfahren festgelegt werden, um das Wissen, das bei diesen Schlüsselpositionen vorhanden ist, zu bewahren und zu dokumentieren.

⁵ Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Positiv ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr alle relevanten Aufgaben der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in einer Abteilung gebündelt hat. Somit ist eine enge Verzahnung zwischen Leistungsgewährung, Beratung und Bedarfsfeststellung gewährleistet.		
F12	Die Quantität der Fallzahlen, die von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bearbeitet werden, ist unterdurchschnittlich.		
F13	Positiv ist, dass das gesamte Beratungsangebot (Pflegestützpunkt und Senioren- und Wohnberatung) für ältere Menschen im Team Pflegemanagement gebündelt ist. Positiv ist auch, dass eine Pflegefachkraft im Pflegestützpunkt beschäftigt ist und für komplexe Fälle ein Fallmanagement durch eine Sozialarbeiterin angeboten wird.		
F14	Mit der neuen Pflegeplanung aus Mai 2019 wurden Ziele erstmals mit einzelnen Maßnahmen übersichtlich aufbereitet. Zukünftig soll die Wirkung der Maßnahmen auf dieser Basis evaluiert werden. Dazu muss noch klar herausgearbeitet bzw. messbar gemacht werden, wann eine Maßnahme wirklich erfolgreich war.	E14	Wann eine Maßnahme für die Zielerreichung erfolgreich war, sollte zukünftig klar herausgearbeitet und regelmäßig evaluiert werden.
F15	Durch den Ausbau des Finanzcontrollings könnten Wechselwirkungen transparenter gemacht werden.	E15	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Finanzcontrolling weiter ausbauen.
F16	Das Hilfeverfahren außerhalb von Einrichtungen ist in Mülheim an der Ruhr gut strukturiert. Das Verfahren berücksichtigt alle wesentlichen Aspekte, um den Menschen zu ermöglichen, so lange wie möglich zuhause gepflegt zu werden.	E16	Optimal wäre es, wenn bei der Überprüfung des Pflegebedarfes die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse erneut abgefragt werden.
F17	Auch das Hilfeverfahren in Einrichtungen ist gut geeignet, um individuell und bedarfsgerecht Leistungen zu gewähren.	E17	Optimal wäre es auch hier, wenn die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse regelmäßig erneut abgefragt werden.
F18	Der Pflegestützpunkt und die Senioren- und Wohnberatung sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr gut aufgestellt und ausreichend vernetzt.	E18	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
F19	In der Vergangenheit hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht über die Pflegeplanung gesteuert. Mit den aktuellen Überlegungen die Pflegeplanung neu aufzustellen, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die richtige Maßnahme ergriffen.		

Feststellung		Empfehlung	
F20	Gut gelungen ist die Netzwerkarbeit in der Stadt Mülheim der Ruhr. Dadurch werden Trends und Handlungsbedarfe aller Akteure ausgetauscht und auf den Weg gebracht.		
F21	Die Stadt Mülheim an der Ruhr bringt sich für die Schaffung von altengerechten Quartiersstrukturen ein. Zukünftig sollten die notwendigen Bedarfe der altengerechten Quartiersentwicklung durch die Pflegeplanung im Vorfeld besser gesteuert werden.		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten ihr Controlling weiter auszubauen.	E1.1	Erkenntnisse aus der Überprüfung sollten dazu führen, dass das Maßnahmencontrolling mit einem wirkungsvollen Vertragscontrolling verbunden wird.
		E1.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten das Controlling weiter auszubauen, um noch höhere Transparenz zu schaffen. Einige Beispiele sind: Anzahl Kostensenkungsverfahren, Nettohaushaltsbelastung durch die Kosten für Unterkunft, Anzahl der Kürzungen bei Unangemessenheit usw, Anzahl Widersprüche und Klagen und Fallzahlen zur Arbeitsmarktintegration.
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft aus dem Jahre 2016, welches die Grundlage für die Leistungsgewährung ist.	E2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in regelmäßigen Abständen die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnungen am Wohnungsmarkt auswerten. So kann sie bei Rechtsstreitigkeiten den Nachweis über tatsächlich verfügbare Wohnungen fortlaufend erbringen. Außerdem ist die Sozialagentur dadurch in der Lage, bei der Suche nach geeignetem Wohnraum zu unterstützen.
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich mit den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner im Mittelfeld. Dies korrespondiert mit der SGB II-Quote und der angemessenen Bruttokaltmiete.		
F4	Arbeitshilfen für die Kosten für Unterkunft liegen vor, könnten jedoch Sachverhalte klarer regeln, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.	E4	Die Arbeitshilfe sollte auf die städtischen Bedürfnisse angepasst werden. Fallbeispiele würden die Sachbearbeitung unterstützen. Eingabehinweise im Fachverfahren könnten ergänzt werden, ggf. mit Berechnungshilfen (z.B. für die Wirtschaftlichkeitsberechnung) und Dokumentationsanforderung für die Akte.
F5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine Arbeitshilfe für die einmaligen Leistungen aus dem Jahr 2011. Die Angaben sind teilweise veraltet. Die Einzelpreise sind seit 2011 nicht mehr aktualisiert worden.	E5.1	Die Arbeitshilfe sollte aktualisiert werden. Zum einen sollten die Einzelpreise nachvollziehbar aktualisiert werden. Zum anderen sollten Sonderfälle in der Arbeitshilfe mit aufgeführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in der Arbeitshilfe deutlich 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 Mülheim an der Ruhr fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Die Flächen und Finanzdaten liegen der Stadt Mülheim an der Ruhr auf Ebene der Verkehrsflächen vor. Es bedarf jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.	E1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Informationen vor. Die Stadt nutzt diese Daten für die Erstellung von Bauprogrammen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement, aus dem heraus das operative Erhaltungsmanagement mit einer kurz- und mittelfristigen Maßnahmenplanung entwickelt werden sollte, hat sie jedoch noch nicht aufgebaut.	E2.1	Mit der Implementierung des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank könnte die Stadt Mülheim an der Ruhr bei der Aufnahme des Ist-Zustandes vor Aufbrüchen, die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen. Damit kann sie Datengrundlagen sukzessive verbessern und für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements nutzen.
		E2.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte ein strategisches Erhaltungsmanagement aufbauen, das die erforderlichen Maßnahmen über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen prognostiziert. Dieses sollte die Grundlage für das operative Erhaltungsmanagement bilden, in dem dann die Bauprogramme für einen kurz- und mittelfristigen Zeitraum erstellt werden.
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Allerdings bietet diese noch nicht die notwendige Differenzierung, um die Daten im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kostenrechnung für die Verkehrsflächen weiter differenzieren und die Struktur optimieren. So sollten die Vollkosten für die Unterhaltung vollständig und transparent abgebildet sowie getrennt nach Erhaltungsmaßnahmen wie auch Anlagenteilen und ggf. Straßenarten auswertbar sein.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bisher nur vereinzelte Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht stärker berücksichtigt.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Mülheim an der Ruhr mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt während der Bauausführung und bei Mängeln durch. Eine Gewährleistungsabnahme findet in der Regel jedoch nicht statt. Das Aufbruchmanagement ist noch nicht in die Straßendatenbank integriert.	E5.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zu-dem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E5.2	Die Stadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für das Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.
		E5.3	Die Aufbrüche sollten in der Straßendatenbank mit den Gewährleistungsfristen hinterlegt werden. So kann im Rahmen der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen eine Kontrolle der Aufbrüche stattfinden. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.
		E5.4	Auch wenn die Stadt auf die Kontrolle während der Bauausführung großen Wert legt, sollte sie auch zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.
F6	Die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind in Mülheim an der Ruhr klar geregelt. Dabei ist auch die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur sichergestellt.		
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen gestalten sich in Mülheim an der Ruhr unauffällig, so dass sich hieraus keine deutlich be- oder entlastenden Faktoren erkennen lassen.		
F8	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 58 Mio. Euro bzw. 18 Prozent entgegenzuwirken.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die geringe durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen und der entsprechend hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigen eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird zukünftig einen erhöhten Investitionsbedarf nach sich ziehen. Diese Entwicklung bestätigen auch die Zustandserfassungen und –bewertung mit steigenden Flächenanteilen in einem mangelhaften Zustand.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die neue Zustandserfassung und –bewertung für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Mülheim an der Ruhr seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Zwar steigen die Unterhaltungsaufwendungen in den letzten Jahren, dennoch kann die Stadt den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 60 Prozent abdecken. Die kontinuierliche Verschlechterung des Straßenzustandes und die Notwendigkeit zur Bildung von Instandhaltungsrückstellungen indizieren, dass die eingesetzten Mittel für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung nicht ausreichen.	E10.1	Mit der Optimierung ihrer Kostenrechnung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E10.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
		E10.3	Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F11	Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer, dem sich verschlechternden Zustand sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig weiter erhöhen.	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr und die Verschlechterung des Straßenzustandes zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.
		E11.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine langfristige Planung erstellen, in der auch personell erforderlichen Ressourcen berücksichtigt sind, und diese fortlaufend aktualisieren.
F12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr finanziert einen höheren Anteil der Abschreibungen des Straßenvermögens aus Anliegerbeiträgen als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden befolgt. Aufgrund der zahlreichen Abrechnungsmaßnahmen wird derzeit auf eine Vorfinanzierung der Maßnahmen durch die Anlieger verzichtet.		

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Alle Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in dem Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen zentralisiert und werden dort gut gesteuert.		
F2	Das in 2017 beschlossene Friedhofsentwicklungskonzept stellt die Basis für die strategische und operative Ausrichtung der Friedhöfe in Mülheim an der Ruhr. Die Stadt setzt diese Maßnahmen sukzessive um. Kennzahlen zur Steuerung setzt die Stadt ein und stellt diese im Jahresabschluss und Haushaltsplan dar.		
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine gute Datenlage zu den städtischen Friedhöfen. Die Friedhofsverwaltung wird in Steuerung und Organisation durch eine Fachsoftware unterstützt. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bislang noch nicht vollständig erfasst. Die aktuell eingeführten mobilen Endgeräte unterstützen die Friedhofsangestellten bei ihren Aufgaben vor Ort.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Datenlage der Grünflächen weiter verbessern und diese Daten für die Vergabe der Grünpflege und Definition der Pflegestandards nutzen.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Stadt aktualisiert die Informationsmaterialien im Zuge der weiteren Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes.		
F5	Die Gebührenkalkulation der Stadt Mülheim an der Ruhr ist bereits veraltet. Der Kostendeckungsgrad der Friedhöfe der Stadt Mülheim an der Ruhr ist mit rund 72 Prozent außerordentlich niedrig und führt in der Gebührenkalkulation zu einem Zuschussbedarf von 1,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2016 ist der Kostendeckungsgrad weiter gesunken. Die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der städtischen Friedhöfe sollten daher auch dem Ziel eines höheren Kostendeckungsgrades untergeordnet werden.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kalkulation der Friedhofsgebühren möglichst zeitnah aufstellen und dann regelmäßig neu kalkulieren, damit die Gebüh- rensteigerungen aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen gering ausfallen.
F6	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Mülheim an der Ruhr die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten bis auf die Berücksichtigung von Unterdeckungen aus.	E6	Nach Neuaufstellung der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine regelmäßige Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vornehmen. Nur dadurch gerät sie in die Lage die tatsächlichen Über- und Unterdeckungen festzu- stellen. Unterdeckungen sollte die Stadt unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation in den nachfolgenden vier Jahren ausgleichen.
F7	In 2017 erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den Trauerhallennutzungen höhere Gebührenerträge als die Trauerhallen Kosten verursachen. Die Nutzung der Trauerhallen ist stabil und die Gebühren sind vergleichsweise niedrig. So kann die Stadt dem Konkurrenzangebot privater Bestattungsunternehmen entgegentreten.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Bei der Stadt Mülheim an der Ruhr ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.	E8	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Umgestaltung der Friedhofsflächen vornehmen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Hierdurch gerät sie in die Lage die geringe Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F9	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Mülheim an der Ruhr pro Jahr mehr Grabstellen frei, als aktuell nachgefragt. Damit steigen die kleinflächigen Freiflächen innerhalb der Grabfelder weiter an. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt diese Entwicklungen bei der langfristigen Friedhofsgestaltung berücksichtigen muss.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Nachfrage nach Kolumbarien über die Zuordnung der Kosten in der Gebührenkalkulation steuern. Darüber hinaus sollte die Stadt, wie im Friedhofsentwicklungskonzept vorgeschlagen, wenig genutzte Gebäudeflächen zu Innenkolumbarien umbauen, um ein weiteres attraktives Bestattungsangebot zu generieren.
F10	Durch die Aufhebung der organisatorischen Sperren mit Ratsbeschluss vom 27. Juni 2019 wird verhindert, dass langfristig die kleinteiligen Freiflächen zu zusammenhängenden und damit überplanbaren Flächen werden.		
F11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die Unterhaltung der Grün- und Wegefläche derzeit kostengünstig realisieren. Dies gelingt aktuell, obwohl viele Aufgaben extern vergeben sind und gleichzeitig viele Arbeitsstunden auf den Friedhöfen durch die Friedhofsangestellten geleistet werden. Mit der geplanten Festlegung der Pflegestandards auf den entsprechenden Flächen und einen verstärkten Maschineneinsatz kann die Stadt die Unterhaltung zukünftig wirtschaftlicher steuern.	E11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Pflegestandards definieren und den Friedhofsflächen zuordnen.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte 2018 die Frist der Landesbauordnung für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen nicht einhalten.	E1.1	Damit die Eingangsprüfung der eingereichten Bauanträge innerhalb der von der Landesbauordnung vorgesehenen Fristen ablaufen kann, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr prüfen, ob z. B. die bodenrechtliche Wertung des Bauantrages auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann oder andere Optimierungsansätze bestehen.
		E1.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob der Ablauf der planungsrechtlichen Wertung für Bauanträge gestrafft werden kann, z. B. indem eine direkte Ablehnung bei negativer Wertung erfolgt.
		E2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Kennzahlenergebnisse zum Kostendeckungsgrad nutzen, um kritisch zu hinterfragen, ob die festgesetzten Gebühren tatsächlich auskömmlich sind.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Vergleich den Minimalwert an zurückgenommenen Bauanträgen und muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen, da sie den Bauwilligen gute Vorabinformationen liefert.		
F4	Seit 2019 unterstützt die eingesetzte Fachsoftware über vorgegebene Bearbeitungsreihenfolgen die Sachbearbeitung sehr gut und spiegelt die Arbeitsabläufe sowie Verantwortungsbereiche wider.		
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert, so dass unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden. Mögliche Optimierungen bietet der weitere Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Bearbeitungsschritte soweit wie möglich digitalisieren, um daraus resultierende Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können. Auch ein sofortiges Einscannen der Bauakte führt beispielsweise dazu, allen Beteiligten schnellen Zugriff auf benötigte Informationen zu ermöglichen und späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügte für 2017 und 2018 über keine vergleichbare Auswertung der Laufzeiten, so dass keine Werte in den Vergleich gestellt werden konnten.	E6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die durchschnittlichen Laufzeiten erfassen, um eine aussagekräftige Vergleichszahl zu haben und der seit Januar 2019 bestehende Berichtspflicht aus der Landesbauordnung gerecht werden zu können.
F7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist im interkommunalen Vergleich bei der Genehmigung von Bauanträgen einen Leistungswert am Median auf. Der Personaleinsatz für die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide war dagegen in 2018 minimal und führte zu einem maximalen Leistungswert im Vergleich.	E7	Bei längerfristigen Personalausfällen sollte u. U. mit dem Einsatz befristeter Kräfte reagiert werden, um drohende Überlastungen zu vermeiden. Die Fallzahlentwicklung und Verfahrensdauern sollten bei der Planung des Personaleinsatzes maßgeblich sein.
F8	Die von der Stadt Mülheim an der Ruhr gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.		
F9	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat bislang für die Aufgabenerfüllung noch keine Ziele oder zu erreichende Zielwerte definiert. Sie bildet jedoch grundlegende Kennzahlen zum Ressourceneinsatz.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Zielwerte für die Bauaufsicht definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden, um das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen und in entsprechenden Berichten abbilden zu können.
F10	Die Bauberatung der Stadt Mülheim an der Ruhr stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die gute Wirkung zeigt sich in den im Vergleich geringen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.		
F11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die durchgeführten Bauüberwachungen aktuell nicht über die Software auswerten.	E11	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine entsprechende Statistikstelle/ Schlüsselziffer in ihrer Software einrichten, so dass sie die durchgeführten Bauüberwachungen auswerten kann.

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr wickelt die Bauzustandsbesichtigungen gut strukturiert ab und nutzt neben einem Formblatt auch die eingesetzte Fachsoftware zur Dokumentation.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten am 07. Mai 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ insgesamt einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sie hat in den Bereichen Organisation sowie Steuerung und Controlling noch Verbesserungsmöglichkeiten.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erzielt die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr einen durchschnittlichen Wert.		
F4	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert, da in der Vollstreckung nur wenige Bearbeitungsregeln schriftlich festgelegt sind und die Option zur eigenen Abnahme der Vermögensauskunft noch nicht wahrgenommen wird	E4	Die Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte beim Abwägungsprozess die Vorteile der eigenen Informationsbeschaffung (Zeitnähe, direkter Informationszugriff, etc.) berücksichtigen. Aus Sicht der gpaNRW ist es aus diesen Gründen vorteilhaft, die Optionsmöglichkeit wahrzunehmen.
F5	Beim Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch sowohl an Zielwerten und Qualitätsstandards als auch an Kennzahlen in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kennzahlen aus dieser Prüfung nutzen, um Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortzuschreiben. So kann sie die Entwicklung verfolgen sowie beurteilen und daraus zielführende Maßnahmen ableiten.
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr mit 18 Prozent nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Dies liegt vor allem an der ausschließlich papierbasierten Bearbeitung.	E6.1	Die papierbasierte Bearbeitung sollte auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht. So können Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe in der Zahlungsabwicklung beschleunigt werden.
		E6.2	Der Einsatz von Arbeitsmitteln wie z. B. Tablets sollte geprüft werden. Informationen können so schneller verarbeitet werden und der Zugriff drauf wird erleichtert. Die Arbeitsabläufe in der Vollstreckung könnten dadurch beschleunigt werden.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Mülheim an der Ruhr setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln. Derzeit wird die automatisierte Verarbeitung durch eine fehlende Schnittstelle gehemmt. Diese Belastung kompensieren teilweise die vergleichsweise minimalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle.		
F2	Die Aufwendungen je Einzahlungen sind aufgrund der geringen Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle hoch, auch wenn die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle abbildet.		
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist eine steigende Anzahl an Einzahlungen auf. Da der Personaleinsatz unverändert blieb, verbesserte sich der Kennzahlenwert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle von 2017 nach 2018. Im interkommunalen Vergleich liegt er jedoch in beiden Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte der Zahlungsabwicklung durch Schaffung der erforderlichen Schnittstellen ermöglichen, einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und somit mit geringerem Zeitaufwand zu verarbeiten.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt im Bereich der Musikschule einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. Bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile bei den Lastschriftmandaten angestrebt werden.	E4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Hundebesitzer auffordern, am Lastschriftverfahren teilzunehmen, um einen deutlich höheren Anteil dieser wiederkehrenden Forderungen darüber abwickeln zu können. Auch bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile angestrebt werden.
F5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet einen deutlich überdurchschnittlichen Lastschriftanteil im interkommunalen Vergleich. Zudem weist sie bei den Rücklastschriften einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.		
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist zu den Erhebungstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Allerdings bildet sie im interkommunalen Vergleich bei den ungeklärten Einzahlungen den Maximalwert ab.		
F7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt ihr Mahnverfahren zielgerichtet und konsequent durch, so dass ihr zustehende Forderungen zeitnah geltend gemacht werden. Sie weist eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote auf.		
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt trotz durchschnittlicher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr versendet bei Bedarf Ankündigungen der Zwangsvollstreckung. Wenn die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig – bei der Ankündigung wird derzeit noch keine anteilige Pfändungsgebühr erhoben.	E2	Vollstreckungsankündigungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einer Berechnung der halben Pfändungsgebühr versehen. Geht die Zahlung dann ein, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, bleibt es bei dieser halben Pfändungsgebühr. Kommt es zur Pfändung, wird entsprechend der gesetzlichen Regelungen die volle Pfändungsgebühr fällig.
F3	Für die Stadt Mülheim an der Ruhr konnten die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht so aus der eingesetzten Software ausgewertet werden, dass sie in den Vergleich einbezogen werden konnten. Daher konnten beispielsweise nicht alle Ursachen für den im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad analysiert werden.	E3.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte geeignete Auswertungs- und Analysemöglichkeiten schaffen, so dass belastbare Aussagen und Vergleiche möglich sind.
		E3.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte anstreben, bei der Leistungskennzahl „abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“ einen Wert am Median zu erzielen, um so den Bestand an Vollstreckungsforderungen weiter abzubauen..

➔ 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 Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	6
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	10
Eigenkapital	14
Schulden und Vermögen	16
→ Haushaltssteuerung	22
Informationen zur Haushaltssituation	22
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	23
Ermächtigungsübertragungen	26
→ Kommunale Abgaben	30
Beiträge	30
Gebühren	30
Steuern	31
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Finanzen tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Mülheim an der Ruhr, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist sehr hoch. Die Stadt ist überschuldet und seit 2017 Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Es ist nicht absehbar, wann die Verschuldung überwunden wird. Somit unterliegt sie weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Bisher ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht gelungen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erwirtschaften. Die Stadt plant erstmals 2019 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Auch in der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2022 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. Die Stadt plant unter anderem mit steigenden Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Diese Positionen sind von einer anhaltenden positiven konjunkturellen Lage abhängig.

Die gpaNRW sieht dringenden Handlungsbedarf in der Ausführung des Haushaltssanierungsplans. Die geplanten positiven Ergebnisse müssen bestätigt werden. Hierfür müssen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und konsequent umgesetzt werden. Die Stadt muss Finanzüberschüsse erwirtschaften, um den Bestand an Liquiditätskrediten zu reduzieren. Derzeit reichen die Überschüsse aber nicht aus, um die bestehenden Kreditverbindlichkeiten zu tilgen. Mülheim an der Ruhr hat die höchsten Schulden je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse und Beschluss der Haushaltssatzung ein. Der Stadt liegen jedoch keine aktuellen Gesamtabschlüsse vor: Bisher hat sie lediglich den Gesamtabschluss 2010 aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über ein Finanzcontrolling umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Der Stadt gelingt es bisher nicht, Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung ist auch auf die Entwicklung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Positionen sind durch die Stadt kaum beeinflussbar. Die positive Entwicklung sollte daher durch die fortlaufende Haushaltssanierung weiter gestützt werden.

Die Stadt hat die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen zum Jahr 2018 deutlich reduziert. Damit kommt sie den Vorgaben der Bezirksregierung nach. Anders sieht es mit den Ermächtigungen für die Aufnahme von Investitionskrediten aus: Keine kreisfreie Stadt überträgt im höheren Maß Kreditermächtigungen ins Folgejahr.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Mülheim an der Ruhr nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Die Gebühren werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkuliert. Die Gebührenkalkulation ist Teil des Haushaltssanierungsplans.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind hoch. Seit 2018 hat Mülheim an der Ruhr den höchsten Grundsteuer B-Hebesatz aller kreisfreien Städte.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	beschlossen (noch nicht bekannt gemacht)	noch offen	noch offen	HPI

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat bisher nur den Gesamtabschluss 2010 aufgestellt. Daher kann die gpaNRW keinen aktuellen interkommunalen Vergleich auf Basis der Gesamtabschlüsse vornehmen.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen ist sie verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzu-

stellen. Die Handlungsfähigkeit der Stadt wird zusätzlich durch die Vorgaben der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW eingeschränkt.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

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

*Zum Abschluss der Prüfung lag noch keine Genehmigung der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans ab 2019 vor. In den vorherigen Jahren ist die Genehmigung durch die Bezirksregierung erst nach Beschluss des folgenden Haushalts erfolgt. Daher befindet sich die Stadt seit 2017 bis auf wenige Tage im Jahr in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-113.133	-78.505	-84.997	-49.548	-62.028
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	209.317	439.158	523.877	551.108	619.468
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 44 Abs. 3 KomH-VO (Verrechnungssaldo)	0	151.336	-278	-22.317	6.331

2015 wurde eine erhebliche Wertminderung der RWE Aktien unmittelbar mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	6.447	6.060	2.460	3.721
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	613.021	606.961	604.501	600.780

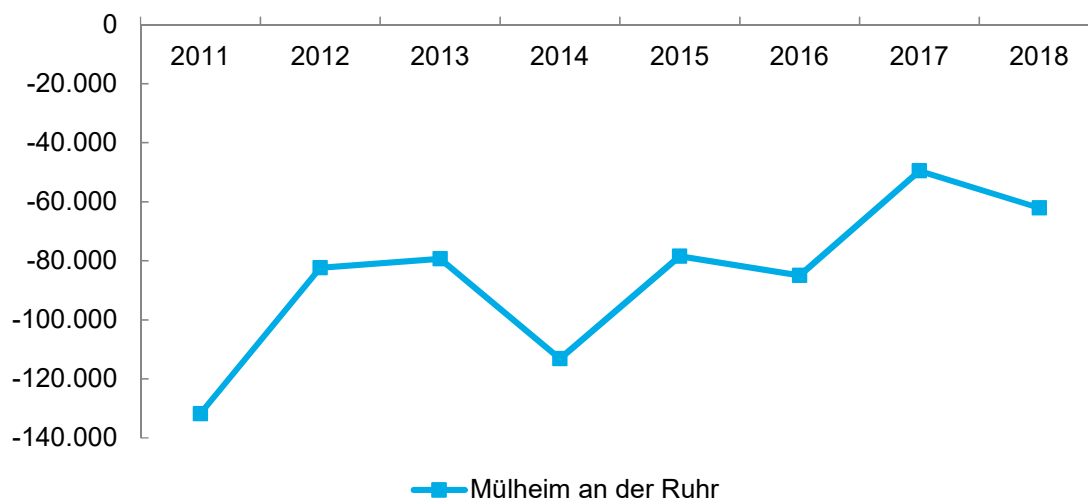
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr ist strukturell stark defizitär. Die Stadt hat seit 2013 die höchsten Fehlbeträge je Einwohner im interkommunalen Vergleich. In den überwiegenden Jahren sind die Jahresergebnisse negativer ausgefallen als ursprünglich geplant.

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.

Jahresergebnisse in Tausend Euro



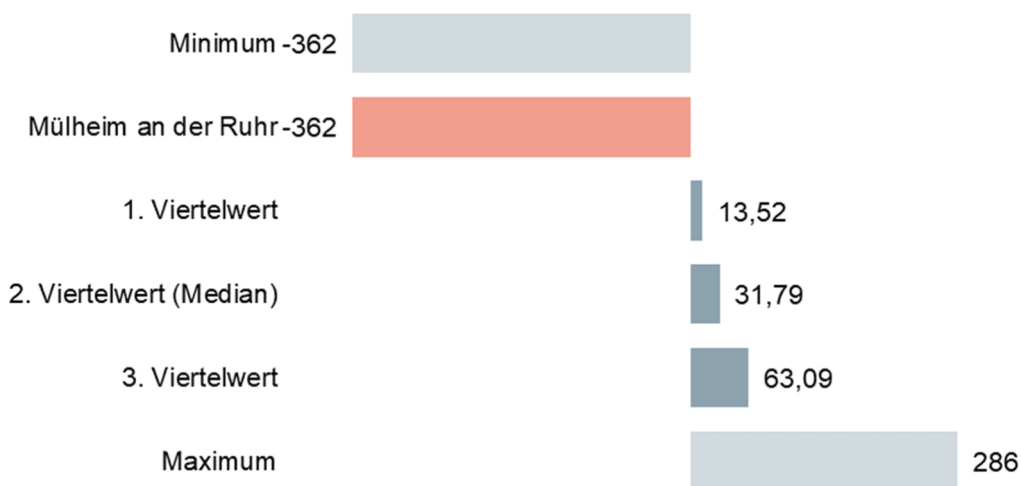
Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** erhält seit 2017 Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG. Dies hat zu einer deutlichen Verbesserung des Jahresergebnisses geführt. Aber schon 2018 fällt das Jahresergebnis trotz der Konsolidierungshilfe geringer aus: Die Gewerbesteuer ist gegenüber dem Vorjahr um fast 15 Mio. Euro zurückgegangen. Der Planansatz wurde sogar um über 40 Mio. Euro verfehlt.

Bis auf das Jahr 2013 sind die Jahresergebnisse immer schlechter ausgefallen als ursprünglich geplant. Mal wurde die Haushaltsplanung nur um zwei Mio. Euro verfehlt. 2018 ist das Ergebnis sogar um 39,1 Mio. Euro schlechter ausgefallen. Bis zum Beginn des Stärkungspakts 2017 ist dies meist auf überplanmäßige Aufwendungen zurückzuführen. 2017 und 2018 verschlechterte

sich das Jahresergebnis hingegen aufgrund der stark gesunkenen Gewerbesteuer. Der starke Einbruch ist auch auf eine Steuernachveranlagung zurückzuführen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bisher lediglich den Gesamtabschluss für 2010 aufgestellt. Dieser fällt um fast 20 Mio. Euro schlechter aus als das Ergebnis des Kernhaushalts. Die Stadt geht davon aus, dass auch die Gesamtjahresergebnisse ab 2011 teilweise deutlich unterhalb denen des Kernhaushalts liegen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



2017 positioniert sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Das Jahresergebnis je Einwohner der Stadt Mülheim an der Ruhr bildet sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert. Keine andere Kommune hat einen höheren Fehlbetrag je Einwohner. Diese beiden Jahre bilden dabei keine Ausnahme: Durchgehend seit 2013 erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr den höchsten Fehlbetrag je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.*	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18
2010	-722	-861	-504	-367	-238	96,80	23

*Da bisher nur der Gesamtabschluss 2010 vorliegt ist kein aktueller interkommunaler Vergleich möglich.

Der Gesamtabschluss 2010 ordnet sich im interkommunalen Vergleich ähnlich ein wie das Ergebnis des Kernhaushalts. In beiden Vergleichen haben Dreiviertel der kreisfreien Städte im Vergleich ein besseres Jahres- bzw. Gesamtjahresergebnis je Einwohner als die Stadt Mülheim an der Ruhr. Dennoch fällt das Ergebnis des Kernhaushalts 2010 mit -606 Euro je Einwohner etwas besser aus. Das schlechtere Gesamtjahresergebnis ist auf den Fehlbetrag der Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH zurückzuführen.

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

In Mülheim an der Ruhr spiegeln die Jahresergebnisse die strukturelle Haushaltssituation wider. Die hohen Fehlbeträge zeigen, dass die Stadt eine stark defizitäre Haushaltssituation aufweist. Ohne die Konsolidierungshilfe würde das Jahresergebnis um 31,7 Mio. Euro schlechter ausfallen.

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

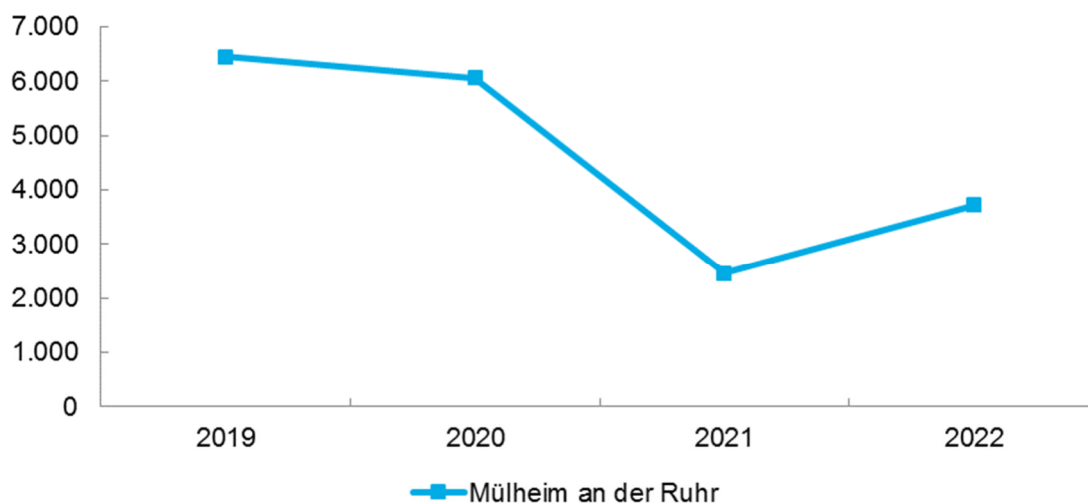
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 durchgehend mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung ausgeglichener Haushalte ist vor allem auf nicht beeinflussbare Haushaltspositionen zurückzuführen. Entwickeln sich die Steuererträge weniger positiv, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.

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

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 3,7 Mio. Euro. Ab 2021 wird der Haushaltsausgleich trotz sinkender Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz erreicht.

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

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

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	78.841 (97.453)	138.360	59.519 (40.907)	15,1 (9,2)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	107.516 (96.735)	125.470	17.954 (28.735)	3,9 (6,7)
Grundsteuer B	41.159	58.507	17.348	9,2
Schlüsselzuweisungen	87.363 (70.719)	104.850	17.487 (34.131)	4,7 (10,3)
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	31.774	10.000	-21.774	-25,1
Übrige Erträge*	402.593	408.066	5.427	0,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	172.468	189.322	16.855	2,4
Versorgungsaufwendungen	21.415	13.300	-8.115	-11,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	116.359	101.297	-15.062	-3,4

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Transferaufwendungen	379.596	408.199	28.603	1,8
Übrige Aufwendungen*	121.437	129.367	7.930	1,6

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

*Summe der übrigen Erträge/Aufwendungen

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

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

Ein Großteil der Verbesserung in der Haushaltsplanung ist auf die stark steigenden Steuererträge zurückzuführen. Die **Gewerbsteuer** unterliegt hierbei besonders konjunkturellen Schwankungen. Damit unterliegt die Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die von der Stadt kaum zu beeinflussen sind. Die Gewerbesteuer hat in Mülheim an der Ruhr wie auch in den anderen Städten eine sehr große Auswirkung auf den Haushalt. 2018 ist der Gewerbesteuerertrag gegenüber dem ebenfalls schon geringen Ergebnis des Vorjahres um weitere 14,3 Mio. Euro zurückgegangen. Dies ist auch auf eine Nachveranlagung zurückzuführen. Die Stadt geht davon aus, dass die Gewerbesteuer bis einschließlich 2021 strukturell geschwächt ist. Somit musste auch der Planansatz 2019 um 20 Mio. Euro gegenüber dem ursprünglichen Ansatz herabgesetzt werden. Dennoch rechnet die Stadt mit deutlich steigenden Gewerbesteuererträgen bis 2022. Zum einen rechnet sie damit, dass die strukturelle Schwächung der Gewerbesteuer 2022 ausgeglichen ist. Der Planansatz steigt somit gegenüber 2021 um elf Prozent. Zusätzlich ist es Teil des Haushaltssanierungsplans, den Hebesatz der Gewerbesteuer 2020 um 30 Punkte anzuheben. Dies führt zu einem Anstieg des Planansatzes um fast neun Prozent. Die Haushaltsplanung ist somit nachvollziehbar. Dennoch verbleibt aufgrund der Abhängigkeit von einer stabilen konjunkturellen Lage ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) trägt ebenfalls zur verbesserten Haushaltsplanung bei. Die Stadt rechnet hier auf Grundlage der Orientierungsdaten des Landes¹. Liegen wie in diesem Fall keine weitergehenden Erkenntnisse vor, ist die Planung ausreichend vorsichtig.

Die **Grundsteuer B** ist kaum Schwankungen unterworfen und somit konstant zu planen. Dennoch geht die Stadt hier von einem wesentlichen Anstieg aus. Auch dies ist auf den Haushaltsanierungsplan zurückzuführen. Um den oben geschilderten Gewerbesteuereinbruch auszu-

¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018

gleichen, mussten zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden. Eine betrifft den Grundsteuer B Hebesatz. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat diesen ab dem Jahr 2019 um 250 Punkte angehoben. Weitere Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel „Steuern“. Da die Grundsteuer keinen konjunkturellen Schwankungen unterliegt, ist die Planung nicht risikobehaftet.

Die **Schlüsselzuweisungen** berechnen sich unter anderem nach der Steuerkraft der Kommune. Somit ist auch diese Position konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Durch die deutlich gesunkene Steuerkraft steigen die Schlüsselzuweisungen 2019 deutlich an. Mittelfristig plant die Stadt nicht auf Grundlage der Orientierungsdaten. Stattdessen werden die Schlüsselzuweisungen anhand der geplanten Steuerkraft berechnet. Grundlage sind die Verteilschlüssel aus dem GFG 2019. Auch die zugrundeliegende Schlüsselmasse wird nicht fortgeschrieben. Somit plant die Stadt mit sinkenden Schlüsselzuweisungen. Durch Einbeziehung der eigenen Steuerkraft ohne Fortschreibung der Verteilmasse ist die Planung sehr vorsichtig.

Die **Konsolidierungshilfe** sinkt bis 2022 auf knapp zehn Mio. Euro. Ab 2023 fällt die Konsolidierungshilfe vollständig weg. Der Haushaltsausgleich ist dann ohne zusätzliche Hilfe vom Land sicherzustellen. Der schrittweise Abbau muss durch Konsolidierung ausgeglichen werden.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen beinahe ein Viertel der ordentlichen Aufwendungen. Entsprechend wichtig ist eine sorgfältige Planung dieser Positionen. In der Vergangenheit haben die Personal- und Versorgungsaufwendungen oft die Haushaltsansätze überschritten. Diese Positionen haben damit zu der Verschlechterung der Haushaltsplanung im Jahresabschluss beigetragen. Die Stadt plant auf Grundlage der bekannten Beförderungen und Stufenaufstiege. Mittelfristig rechnet sie mit den bereits bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen. Soweit noch keine weiteren Daten vorliegen, wird mit Steigerungen von zwei Prozent geplant. Um die eingebrochene Gewerbesteuer zu kompensieren wurden auch im Personalbereich zusätzliche Einsparungen geplant. 2022 sollen demnach weitere 2,5 Mio. Euro durch Standardabbau und Prozessstrukturierung im Zuge der normalen Fluktuation eingespart werden. Diese Maßnahmen werden derzeit konkretisiert. Somit besteht kein zusätzliches Risiko für den Haushalt.

Die Versorgungsaufwendungen enthalten die Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese haben in der Vergangenheit oft zu überplanmäßigen Aufwendungen geführt. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 wurde der Planansatz um 3,3 Mio. Euro überschritten. Die Planung erfolgte anhand einer Software zur Berechnung der Pensionsrückstellungen. Da in der Vergangenheit der Ansatz nicht ausreichte, soll das Planverfahren ab 2020 umgestellt werden: Die Stadt plant dann mit den Erfahrungswerten der Vorjahre zuzüglich zwei Prozent Aufwandssteigerung.

Mindernd bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** macht sich das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFWG NRW) bemerkbar. Aufgrund des neu verankerten Wirklichkeitsprinzips ist es den Kommunen möglich, Instandhaltungsmaßnahmen deutlich öfter als Investition zu aktivieren. Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant so mit sinkenden Unterhaltungsaufwendungen. Auf Dauer ist so jedoch mit steigenden Abschreibungen zu rechnen, die wiederum die Ergebnisrechnung belasten. Die Stadt hat dies in der Haushaltsplanung berücksichtigt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist eine Optionskommune nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Das bedeutet, dass die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB II voll-

ständig von der Stadt Mülheim an der Ruhr übernommen werden. Entsprechend hoch ist der Posten der **Transferaufwendungen**. Gleichzeitig stehen den Aufwendungen Erträge aus Kostenerstattungen für die Aufgabenerfüllung nach dem SGB II entgegen. Das Risiko aus erhöhten Aufwendungen wird so aufgefangen.

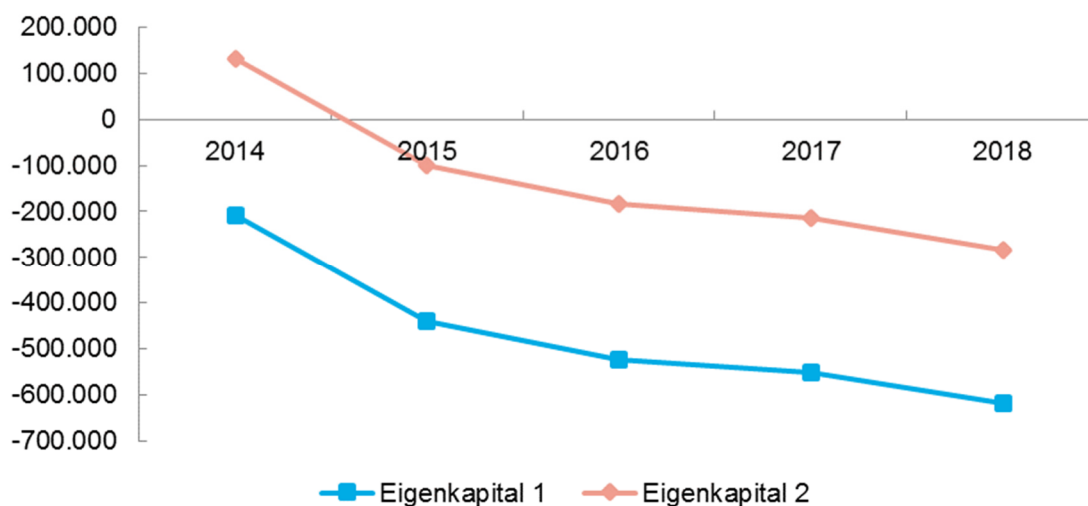
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze aus § 75 Abs. 7 GO NRW. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Stadt die Verschuldung überwinden wird.

Die Stadt 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.

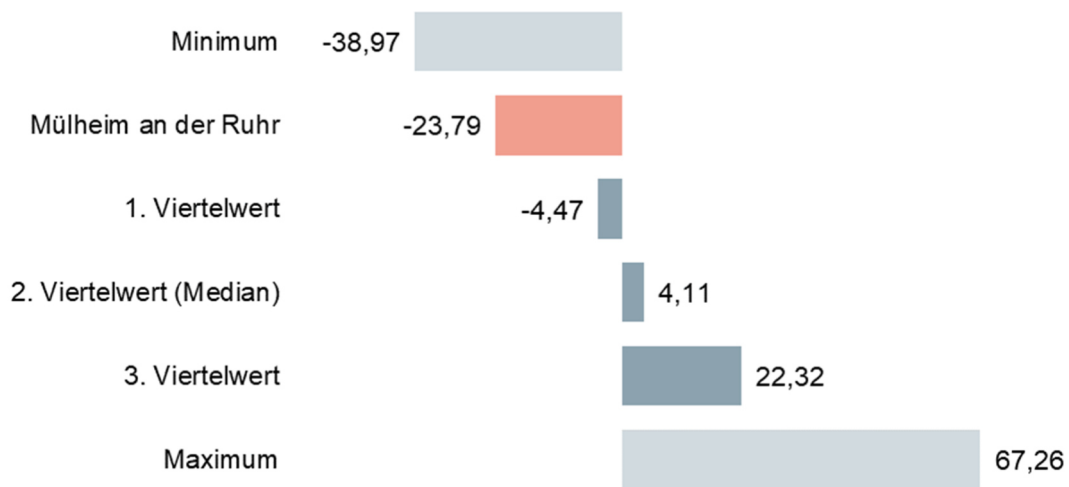
Eigenkapital in Tausend Euro



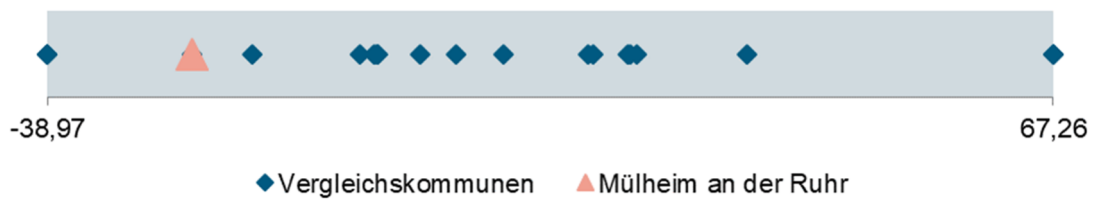
Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** ist seit 2013 überschuldet. Sie kann somit kein Eigenkapital mehr ausweisen. Dies ist zum einen auf die hohen Fehlbeträge zurückzuführen. Aber vor allem hat eine massive Abwertung der RWE Aktien 2013 zu einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage um 317 Mio. Euro geführt. Ohne diese Wertanpassung wäre die Überschuldung erst 2015 mit der abermaligen Abwertung der RWE-Aktien eingetreten. Seither ist der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf 619,5 Mio. Euro angestiegen. Das entspricht beinahe ein Viertel der Bilanzsumme.

Ab 2019 plant die Stadt Mülheim an der Ruhr mit durchgehend positiven Jahresergebnissen. Dennoch wird die Stadt auch zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit mehr als einer halben Milliarden Euro überschuldet sein. Es ist noch nicht absehbar, wann die Stadt die Überschuldung überwindet. Um zu einer rechtmäßigen Haushaltsführung zurückzukehren, müssen somit auch nach 2023 Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet und - soweit möglich - ausgebaut werden.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-21,97	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist konstant. Seit 2014 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die zweitniedrigste Eigenkapitalausstattung. Auch die Eigenkapitalquote 2 (inkl. Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) ist die zweitniedrigste im Vergleich. Ganz anders sah es noch 2010 aus. Nur fünf Kommunen hatten zu dem Zeitpunkt eine höhere Eigenkapitalausstattung. Dies zeigt sich auch beim Vergleich der Gesamteigenkapitalquote 1:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.*	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18
2010	21,47	-23,76	10,40	20,29	23,70	61,06	23

*Da bisher nur der Gesamtabchluss 2010 vorliegt ist kein aktueller interkommunaler Vergleich möglich.

Die Gesamteigenkapitalquote 1 liegt unter der des Kernhaushalts. 2010 hatte die Stadt Mülheim an der Ruhr noch eine Eigenkapitalquote 1 von 32,74 Prozent. Dennoch ist die Gesamteigenkapitalquote höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte.

Es ist davon auszugehen, dass auch die Gesamteigenkapitalquote 1 2015 unter der des Kernhaushalts liegt. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich wird aber voraussichtlich ähnlich wie die des Kernhaushalts ausfallen.

Schulden und Vermögen

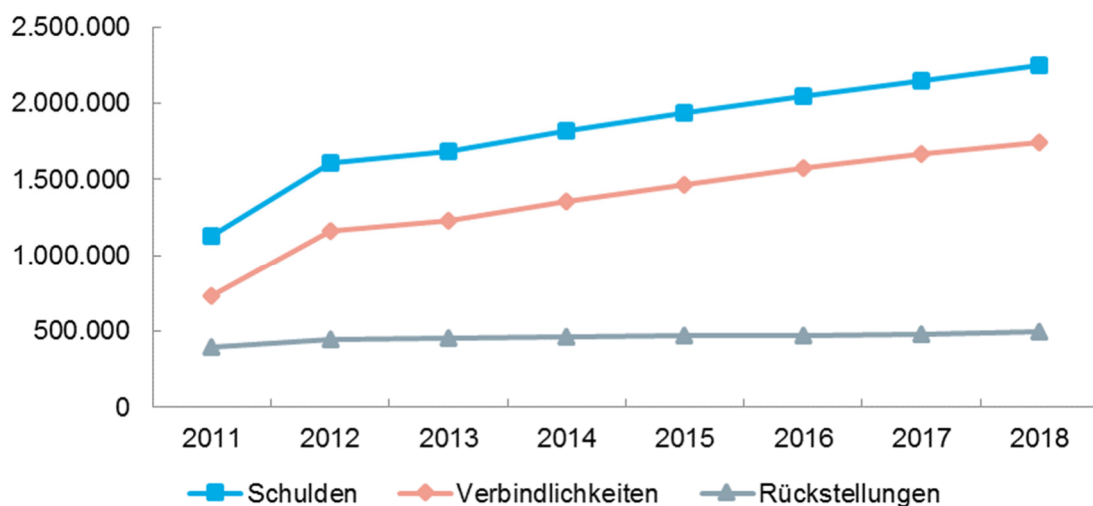
→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Mülheim an der Ruhr bilden den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab. Auch die Gesamtschulden des Konzerns 2010 sind deutlich überdurchschnittlich. Die Gesamtschulden sind von Verbindlichkeiten geprägt. Teilweise bestehen Reinvestitionsbedarfe beim Anlagevermögen. In den nächsten Jahren werden sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite weiter anwachsen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind so deutlich eingeschränkt.

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 der Stadt.

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.

Schulden in Tausend Euro



2010 gingen knapp 50 Prozent der Gesamtschulden des Konzerns **Mülheim an der Ruhr** auf die Schulden des Kernhaushalts zurück. Das aktuelle Verhältnis lässt sich nicht bestimmen, da bisher lediglich ein Gesamtabschluss vorliegt. Daher betrachten wir neben den Gesamtschulden 2010 auch die Schulden des Kernhaushalts. Die Schulden der Stadt Mülheim an der Ruhr haben sich seit 2011 beinahe verdoppelt. Das ist auf die Reintegration vom Abwasserbeseitigungsbetrieb sowie dem Immobilienservice 2012 zurückzuführen.

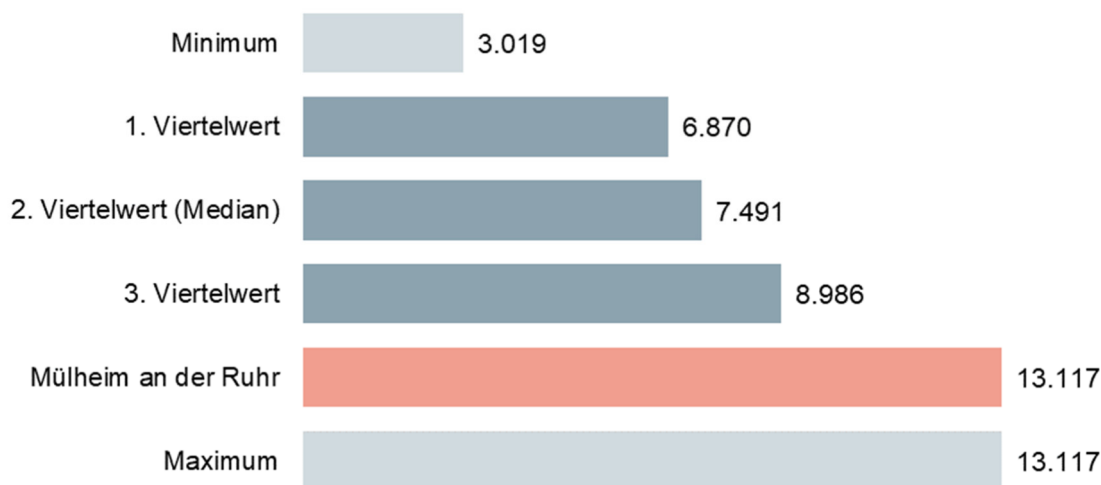
Gesamtschulden je Einwohner in Euro

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.	5.606	8.023	9.571	11.758	12.915	18
2010	11.033	5.180	7.385	8.936	10.936	11.729	23

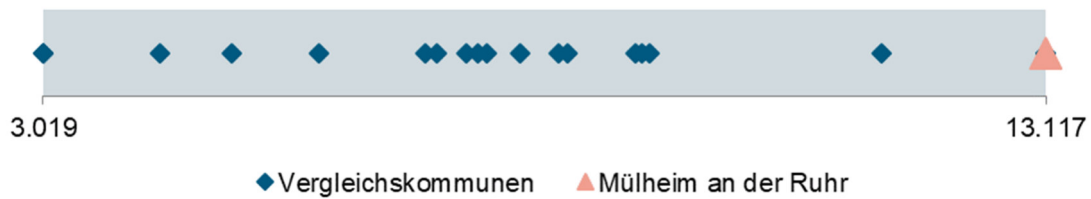
Bereits 2010 haben 75 Prozent der Vergleichskommunen geringere Gesamtschulden als Mülheim an der Ruhr. Es ist davon auszugehen, dass die Gesamtschulden der Stadt Mülheim an der Ruhr seither deutlich angestiegen sind. Die Schulden der Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr (BTMH) sind stabil geblieben, die Schulden der Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH (BHM) um knapp 19 Mio. Euro gestiegen. Bei der BHM sind vor allem die Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und der Gesellschafterin BTMH gestiegen. Die Auswirkung auf den Gesamtabchluss, in dem diese Verbindlichkeiten konsolidiert werden, ist somit schwer absehbar. Die gestiegenen Verbindlichkeiten des Kernhaushalts um knapp 846 Mio. Euro bis 2015 werden sich hingegen deutlich auswirken. Im Eckjahresvergleich 2010/2018 sind die Verbindlichkeiten der Stadt sogar um über eine Milliarde Euro angestiegen.

Um eine mögliche Entwicklung der Gesamtschulden darzustellen, betrachten wir die Schulden je Einwohner im interkommunalen Vergleich:

Schulden je Einwohner in Euro 2018 (Kernhaushalt)



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



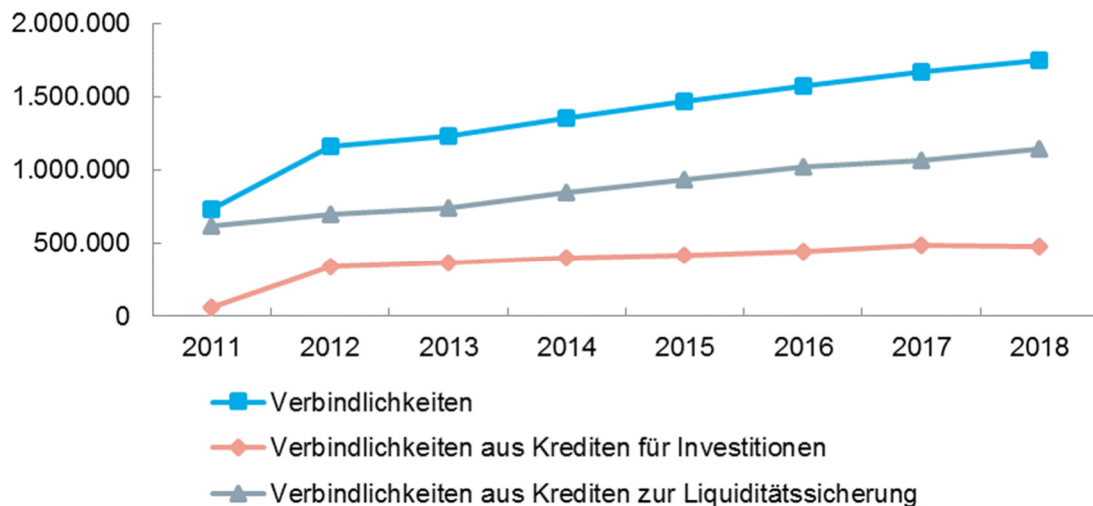
2010 lagen die Schulden des Kernhaushalts noch beim zweiten Viertelwert, also in genau in der Mitte des Vergleichs. 2018 hat die Stadt hingegen mit Abstand die höchsten Schulden je Einwohner. Den Maximalwert bildet die Stadt seit dem Jahresabschluss 2015. Da die Gesamtschulden je Einwohner 2010 bereits höher als bei Dreiviertel der Vergleichsstädte waren, könnten auch die Gesamtschulden 2015 wie der Kernhaushalt den Maximalwert darstellen.

Bestimmend für die Schulden des Kernhaushalts sind die Verbindlichkeiten. 2018 sind fast 80 Prozent der Schulden auf Verbindlichkeiten zurückzuführen. Der Anteil der Gesamtverbindlichkeiten an den Gesamtschulden 2010 liegt ebenfalls bei fast 80 Prozent. Daher betrachten wir die Verbindlichkeiten im Folgenden genauer.

Verbindlichkeiten

Auch bei den Verbindlichkeiten betrachten wir die Werte des Kernhaushalts. Hieraus versuchen wir, die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten abzuleiten.

Verbindlichkeiten in Tausend Euro (Kernhaushalt)



Durch die Reintegration des Kanalvermögens und des Immobilienservice in den Kernhaushalt sind die Investitionskredite 2012 deutlich angestiegen. Die Verbindlichkeiten sind von 2011 bis 2018 sogar über eine Mrd. Euro gestiegen. Die gestiegenen Verbindlichkeiten sind jedoch vor allem auf die gestiegenen Liquiditätskredite zurückzuführen. Die Liquiditätskredite machen 2018 knapp 65 Prozent der Verbindlichkeiten aus.

Die Liquiditätskredite des Kernhaushalts betragen zum 31. Dezember 2018 1.143 Mio. Euro. Liquiditätskredite unterliegen stärker als Investitionskredite Zinsänderungsrisiken. Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant trotz langfristiger Absicherung der Zinsen daher mit steigenden Zinsaufwendungen bis 2022. Dies belastet den Haushalt zusätzlich. Bereits jetzt hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die höchste Zinslastquote der kreisfreien Städte:

Zinslastquote in Prozent 2018 (Kernhaushalt)

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,38	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17

2010 sind 44 Prozent der Verbindlichkeiten im Gesamtabchluss auf die städtischen Verbindlichkeiten zurückzuführen. Der Anteil ist zwischenzeitlich aufgrund der Reintegration des Abwasserbetriebs angestiegen. Daher betrachten wir im interkommunalen Vergleich sowohl die Gesamtverbindlichkeiten als auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2015	k.A.	3.066	5.313	6.625	8.431	9.743	18
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	8.489	2.623	5.288	6.309	8.358	9.227	23
nachrichtlich: Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr							
Verbindlichkeiten je Einwohner 2018	10.194	484	4.270	5.030	6.047	10.194	17
Verbindlichkeiten je Einwohner 2010	3.724	726	3.121	3.724	4.939	8.337	23

Wie bereits bei den Gesamtschulden je Einwohner liegt der Wert des Konzerns Mülheim an der Ruhr höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Angesichts der Entwicklung der Verbindlichkeiten je Einwohner seit 2010 im Kernhaushalt gehören wahrscheinlich auch die Gesamtverbindlichkeiten zu den höchsten im interkommunalen Vergleich. Voraussichtlich werden diese höher ausfallen als die Verbindlichkeiten der Stadt allein. Mülheim an der Ruhr bildet auf Ebene des Kernhaushalts seit 2017 den Maximalwert.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	24.928	28.130	23.410	25.094

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-49.339	-58.457	-52.012	-43.650
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-24.411	-30.327	-28.602	-18.555
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	20.550	28.494	20.641	8.164
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.861	-1.833	-7.961	-10.392

Um die Liquiditätskredite abzubauen, reicht ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht aus. Der hieraus erwirtschaftete Überschuss muss auch die ordentliche Tilgung der Kredite finanzieren. Die Kredittilgung liegt bei knapp 32 Mio. Euro jährlich. Zur Finanzierung der laufenden Aufgaben müssen somit zunächst weitere Liquiditätskredite aufgenommen werden. Realisiert sich die Haushaltsplanung, werden die Liquiditätskredite daher zunächst weiter anwachsen. Derzeit plant die Stadt mit einem Anstieg bis 2022 um 24 Mio. Euro. Die Handlungsspielräume der Stadt werden so noch weiter eingeschränkt.

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

Produkt	durchschnittliche GND in Jahren	durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen und Wirtschaftswege	50,00	16,90	66,20
Abwasserkanäle	55,88	30,19	45,97
Hallenbäder	70,00	26,99	61,44
Sporthallen (TP)	50,00	24,87	50,26
Tageseinrichtungen für Kinder	70,00	40,26	42,49

Produkt	durchschnittliche GND in Jahren	durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnut- zungsgrad
Schulsporthallen	50,00	18,86	62,28
Schulen - Schulträgeraufgaben	80,00	41,98	47,53
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	80,00	44,55	44,31
Verwaltungsgebäude	80,00	38,00	52,50

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eher hohe Gesamtnutzungsdauern festgelegt². Damit wird die Ergebnisrechnung eher gering durch Abschreibungsaufwand belastet. Gleichzeitig steigt bei langen Gesamtnutzungsdauern das Risiko vorzeitiger Abschreibungen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt sind ausgewogen. Oft ist gerade einmal die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer erreicht. Dies ist auf die Investitionstätigkeit der Stadt Mülheim an der Ruhr zurückzuführen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 liegt die Investitionsquote bei 135 Prozent. Damit werden die jährlichen Abschreibungen ausgeglichen. Besonders viel hat die Stadt in Schulen und Kindergärten investiert. Zum einen steigt die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten. Zum anderen stehen vor allem bei den Schulen auch umfangreiche Sanierungen an. So wurden für Brandschutzmaßnahmen an Schulen Rückstellungen von 10,6 Mio. Euro gebildet. Für Investitionen in Schulgebäude sind allein für 2019 15 Mio. Euro veranschlagt. Auch in den nächsten Jahren werden Schulen und auch Sporthallen den Haushalt weiter belasten, investiv und konsumtiv.

Hinzu kommen die Tilgungsraten für die Sanierung über ÖPP-Modelle (öffentlich-private Partnerschaft): Vier Schulen wurden vor knapp zehn Jahren von privaten Investoren saniert. Da der Stadt aufgrund des Haushaltssicherungskonzeptes zu dem Zeitpunkt keine Sanierung aus eigener Kraft möglich war, hat sie sich für das ÖPP-Modell entschieden. Für die Investition und die Unterhaltung der Gebäude leistet die Stadt jährlich knapp zwei Mio. Euro.

Zusätzlich zum städtischen Vermögen sind noch weitere genutzte Gebäude zu betrachten. Unter anderem die Feuerwehrgebäude und das historische Rathaus wurden ebenfalls durch private Investoren errichtet bzw. saniert. Das Eigentum ist im Zuge der ÖPP-Maßnahme auf die SWB (Service-, Wohnungsvermietungs- und Baugesellschaft mbH) übergegangen. Gleichzeitig ist die Stadt wirtschaftlich Eigentümerin der Gebäude – der Restwert der Leasinggeschäfte sind in der Bilanz unter den Verbindlichkeiten aufgeführt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist indirekt über die BHM mit 72,1 Prozent an der SWB beteiligt. Die andere Gesellschafterin ist die medl GmbH, an der die BHM wiederum mit 61 Prozent beteiligt ist. Die Stadt zahlt als Gegenleistung für die Sanierung bzw. Errichtung Miete für die genutzten Gebäude. Um die laufenden Mietkosten zu senken, wird derzeit geprüft, das historische Gebäude wieder zu erwerben. Dies würde trotz Abschreibungen und Kreditzinsen den Haushalt laufend entlasten.

² vgl. NKF-Rahmentabelle

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Mülheim an der Ruhr 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 Mülheim an der Ruhr hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Bei den Gesamtabschlüssen liegt bisher lediglich der Gesamtabschluss 2010 vor.

→ Feststellung

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

Die Stadtverwaltung sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass die Kommune 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) einhält.

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

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** ist Teilnehmerin am Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wird

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

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

Diese Fristen hält die Stadt ein. Mülheim an der Ruhr hat bisher jedoch lediglich den Gesamtabschluss 2010 aufgestellt. Bisher hat die Stadt noch keinen Gesamtabschluss zum 30. September des Folgejahres aufgestellt (vgl. § 116 Abs. 8 GO NRW). Die Stadt ist auch nach dem 2. NKFVG NRW verpflichtet, weiterhin einen Gesamtabschluss aufzustellen. Bis zum 31. Dezember 2021 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr jedoch noch die Möglichkeit, die Gesamtabschlüsse im vereinfachten Verfahren nach dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse aufzustellen. Die Abschlüsse für die Jahre 2011 bis 2017 können der Anzeige des Gesamtabschlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde beigelegt werden. Die Stadt plant, diese Sonderregelung zu nutzen.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dieses wurde nach Maßgabe der Bezirksregierung eingerichtet, um die Zielerreichung des Haushaltsanierungsplans zu überwachen. Jeweils zum Stichtag 30. Juni, 30. September und 31. Dezember berichtet der Kämmerer dem Rat zum Stand des HSP. Im Fokus steht bei diesen Berichten die Prognose des Ergebnisplans zum Jahresende. Detaillierter wird hierüber in den jeweils zuständigen Fachausschüssen berichtet.

Intern erfolgt das Controlling über Zahlungsfreigaben. Die Freigaben erfolgen nach einer Verfügbarkeitskontrolle der Mittel. Auf diese Weise wird die Liquidität der Stadt überwacht. Gleichzeitig können Planabweichungen frühzeitig festgestellt und gegebenenfalls gegengesteuert werden. Das zentrale Controlling ist beim Kämmerer angeordnet. Dieser informiert den Verwaltungsvorstand. Über eine zusätzliche Risikobetrachtung werden Risiken bewertet und eingeordnet. Unterjährige Steuerungsmaßnahmen bei einem Risikoeintritt sollen somit verbessert werden.

Zusätzlich erfolgen pro Quartal Berichte an den Rat zum Zins- und Schuldenmanagement. Auch wird in fast jeder Sitzung des Finanzausschusses zum Stand bedeutender Investitionsmaßnahmen berichtet.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt ist es bisher nicht gelungen, die Handlungsspielräume durch Konsolidierung wieder auszuweiten. Es besteht weiterhin eine hohe Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren Haushaltspositionen. Vor allem die gestiegenen Aufwendungen im Sozialbereich belasten den Haushalt. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen müssen umgesetzt werden, um die städtischen Aufgaben weiter leisten zu können.

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.

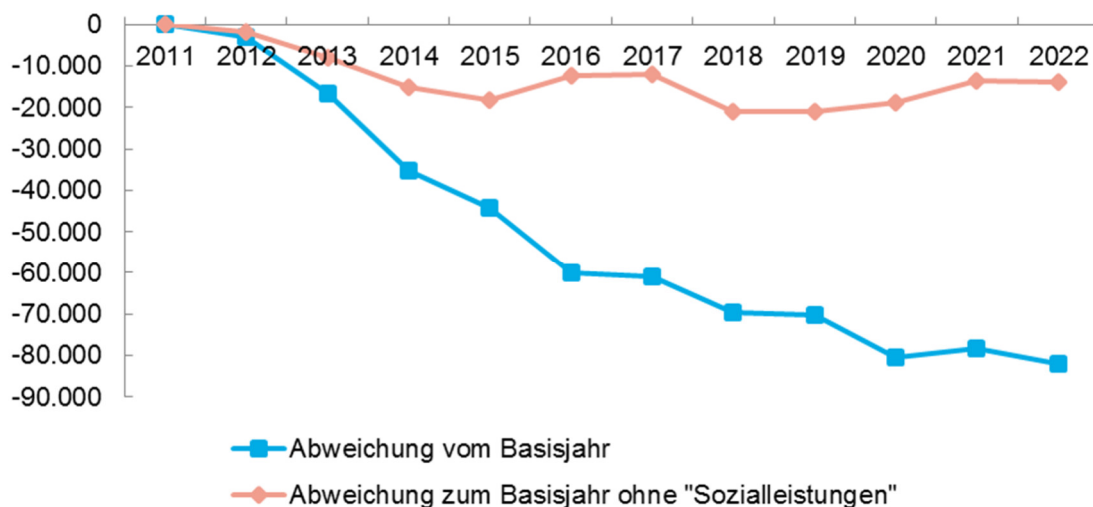
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung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

Als Sondereffekte in den Jahresergebnissen der **Stadt Mülheim an der Ruhr** bereinigt wurden unter anderem

- Zinserträge für Gewerbesteuernachzahlungen,
- außerplanmäßige Abschreibungen sowie
- außerordentliche Erträge und Aufwendungen.

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

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2018 Ist-Werte, ab 2019 Planwerte

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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Demnach ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht gelungen, die allgemeinen Aufwandssteigerungen seit 2011 auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten

Transferaufwendungen. Besonders stark zeigt sich die nicht ausreichende Konsolidierung in den Jahren 2013 bis 2016. Der blaue Graph ist an dieser Stelle sehr steil ausgeprägt.

Mit Beginn des Stärkungspakts 2017 kann man erstmals die positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen erkennen: Das bereinigte Ergebnis liegt in etwa auf dem Niveau des Vorjahres – die Aufwandssteigerungen konnten also ausgeglichen werden. Dies ist unter anderem auf Einsparungen bei den Personalaufwendungen zurückzuführen. Auch eine Erhöhung der Ausschüttung der Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH hat hierzu beigetragen.

Leicht sinkend ist der Graph zur mittelfristigen Finanzplanung ab 2020. Obwohl sich die bereinigten Ergebnisse gemäß der Grafik negativ entwickeln, plant die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. 2022 wird laut Haushaltsplanung ein Überschuss von 3,7 Mio. Euro erreicht. Dies ist jedoch kein Widerspruch. Es zeigt vielmehr, dass die positive Konjunktur die Haushaltsplanung stützt: Die Stadt rechnet mit deutlich steigenden Steuererträgen sowie Schlüsselzuweisungen. Da sie diese Positionen kaum beeinflussen kann, unterliegt die positive Entwicklung jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“).

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 48,9 Mio. Euro weniger negativ. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Landschaftsumlage: 10,3 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 6,5 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 32 Mio. Euro

Vor allem im Produktbereich 06 hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. Der Produktbereich umfasst neben Hilfe zur Erziehung³ auch die Kindertagesstätten. Vor allem der starke Ausbau von Kindertagesstätten hat in den letzten Jahren den Haushalt deutlich belastet (vgl. Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“). Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den hohen Zuschussbedarf für die Kindertagesstätten erkannt. So sieht der Haushaltssanierungsplan vor, den Verpflegungskostenbeitrag in den städtischen Einrichtungen sowie die Elternbeiträge zu erhöhen. Dennoch rechnet die Stadt im Haushaltsplan 2019 mit weiter steigendem städtischen Eigenanteil je Betreuungsplatz.

Lässt man die „Sozialleistungen“ bei der Betrachtung außen vor, werden die übrigen Aufwandssteigerungen häufiger ausgeglichen. Große Auswirkungen hat dies auch auf die mittelfristige Finanzplanung: Können die Aufwandssteigerungen ab 2020 in der Gesamtbetrachtung nicht ausgeglichen werden, so entwickelt sich der Graph ohne die „Sozialleistungen“ sogar positiv. Die geplanten positiven Konsolidierungseffekte können die allgemeinen Kostensteigerungen somit ausgleichen. Für die steigenden Aufwendungen der „Sozialleistungen“ reichen die be-

³ vgl. Teilbericht der gpaNRW „Hilfe zur Erziehung“

schlossenen Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nicht aus. Vor allem bei der Landschaftsumlage rechnet die Stadt mit einer deutlich negativen Entwicklung bis 2022 (+14,8 Mio. Euro). Der Produktbereich 06, bisher mit der höchsten Entwicklung seit 2011, bleibt nach Planung der Stadt hingegen nahezu auf dem Niveau 2018 (+840 Tausend Euro bis 2022).

Da nicht absehbar ist, dass sich die Finanzierung der Sozialleistungen deutlich zugunsten der Kommunen ändert, müssen die Aufwandssteigerungen in diesem Bereich ebenfalls durch Konsolidierung ausgeglichen werden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bereits einige Maßnahmen im Haushaltssanierungsplan aufgenommen, die erst in den folgenden Jahren die volle Wirkung entfalten:

- Einsparungen von Personalaufwendungen (sechs Mio. Euro zusätzlich ab 2022),
- Einsparungen durch ÖPNV-Optimierungen (sieben Mio. Euro ab 2023) sowie
- eine Verbesserung des Rathaus-Zinses durch Rückkauf oder Miete ab 2023 (siehe Ausführungen zum ÖPP-Modell im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe“).

Bisher hat der Stadtrat noch keine Beschlüsse zur Ausgestaltung dieser Einsparungen gefasst. Um den dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen ist dies jedoch notwendig: Ab 2023 fließt der Stadt keine Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG mehr zu. Ein ausgeglichener Haushalt ist somit ab 2023 aus eigener Kraft zu erreichen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen. Insbesondere notwendige Konzeptionen und Beschlüsse zu bereits eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen sollten kurzfristig beschlossen werden.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für Investitionsauszahlungen in größerem Umfang in Folgejahre als alle anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Diese Ermächtigungen schöpft sie jedoch nur im geringen Maß aus. Die Übertragung von Aufwandsermächtigungen hat die Stadt zum Jahr 2018 deutlich reduziert. Die Stadt hat Regelungen über Art, Umfang und Dauer für die Übertragung von Ermächtigungen erlassen.

Die 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 sollte die Kommune sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen kann. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat mit Verfügung vom 18. Juni 2013 die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Inwieweit die Stadt diese Regelungen nutzt, führt die gpaNRW im Folgenden aus.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grundzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	632.948	647.539	716.283	764.295	780.378
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	14.749	4.099	11.758	6.477	1.651
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,3	0,6	1,6	0,8	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	647.698	651.638	728.041	770.771	782.029
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	662.922	694.316	751.937	772.322	784.713
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102,4	106,5	103,3	100,2	100,3

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bis zum Jahr 2016 mehr Aufwendungen geleistet als in der Haushaltsplanung veranschlagt. Mit Eintritt in die dritte Stufe des Stärkungspakts 2017 gehen die Mehraufwendungen deutlich zurück. Die Ansatzüberschreitung bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit geht ebenfalls ab 2017 zurück. Auskömmlich ist der veranschlagte Betrag dennoch nicht: Die Stadt Mülheim an der Ruhr überträgt für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit keine Ermächtigungen in das Folgejahr. Da die Ermächtigungen für die ordentlichen Aufwendungen durch Ermächtigungsübertragungen anwachsen, führt dies regelmäßig auch zu höheren Auszahlungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte konsumtive Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagen. Hierbei sind auch Auszahlungen, die auf übertragene Aufwandsermächtigungen zurückzuführen sind, zu berücksichtigen.

Nach besonders hohen Ermächtigungsübertragungen 2017 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2018 deutlich zurückgefahren. Vor allem die Übertragungen für ordentliche Aufwendungen sind gesunken: In das Jahr 2018 wurden 75 Prozent geringere Ermächtigungen übertragen als noch in das Jahr 2017. Im Jahresvergleich 2016/2018 sind die Übertragungen sogar um 86 Prozent zurückgegangen. Auch diese Entwicklung ist auf die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen zurückzugehen. Die Bezirksregierung schreibt in ihrer Haushaltsverfügung vor, dass insbesondere Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden sollen. Damit folgt die Übertragung auch den Regelungen nach § 21 KomHVO. So sollen nur Ermächtigungsübertragungen vorgenommen werden, wenn im Folgejahr kein Budget zur Verfügung steht und diese zwingend notwendig sind.

Ermächtigungsübertragung je Einwohner (ordentliche Aufwendungen) in Euro 2018



Mülheim an der Ruhr hat 9,64 Euro je Einwohner nach 2018 übertragen. Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Im deutlich höheren Umfang werden Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen übertragen.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	70.655	92.732	164.742	123.060	82.111
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	58.101	58.157	76.542	145.269	107.684
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	82,2	62,7	46,5	118,0	131,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	128.756	150.890	241.324	268.328	189.795
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	76.591	71.489	65.974	99.468	68.678
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,5	47,4	27,3	37,1	36,2

Im Gegensatz zu den ordentlichen Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Grad der Inanspruchnahme investiver Ansätze gering. Lediglich 41,5 Prozent der Ansätze werden durchschnittlich in einem Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen. Nicht benötigte Haushaltsreste werden zum Großteil in das Folgejahr übertragen. So wird der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen teilweise verdoppelt. Durchschnittlich überträgt die Stadt 89,2 Mio. Euro ins Folgejahr. Durch diese großzügige Übertragung von Ermächtigungen bildet Mülheim an der Ruhr den Maximalwert im interkommunalen Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018

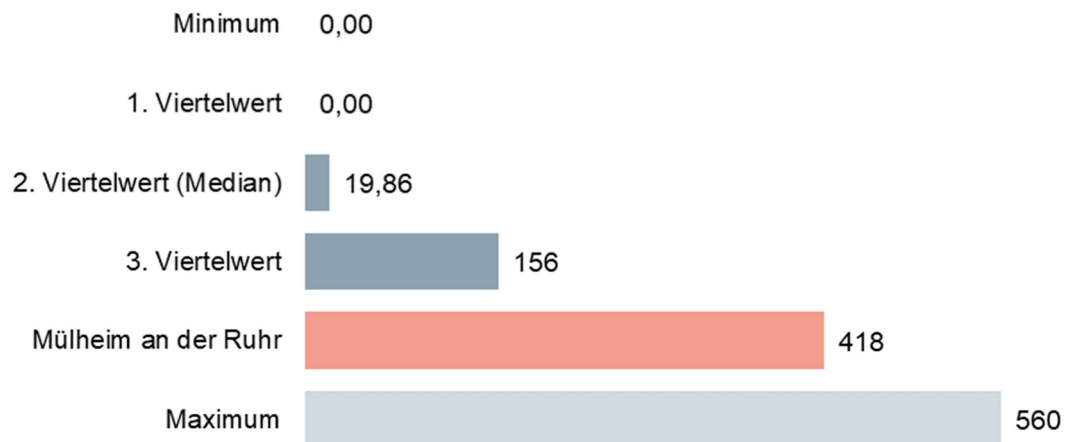


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten.

Gründe für die geringe Ausschöpfung der Haushaltsansätze sieht die Stadt vor allem in der Auslastung der Baubranche. Damit gehen eigene Personalengpässe einher. Verstärkt wird dieser Trend durch die wachsenden Investitionsvorhaben um vorhandene Fördermittel auszuschöpfen (zum Beispiel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz).

Korrespondierend zu den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen überträgt die Stadt Mülheim an der Ruhr auch Kreditermächtigungen ins Folgejahr. Hierdurch stellt die Stadt die Finanzierung der übertragenen Investitionsauszahlungen sicher. Im Schnitt 2014 bis 2018 werden jährlich 40 Mio. Euro Kreditermächtigungen ins Folgejahr übertragen – also weniger als die Hälfte der übertragenen Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten) je Einwohner in Euro 2018



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Wie bereits bei den Investitionsauszahlungen überträgt die Stadt im deutlich höheren Maß Ermächtigungen als andere kreisfreie Städte im Vergleich. Auch hier ist der Grad der Inanspruchnahme gering. Durchschnittlich wird lediglich 44 Prozent des Ansatzes in Anspruch genommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich und für Kreditermächtigungen prüfen.

Nähere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten und dem Investitionsbedarf der Stadt macht die gpaNRW im Kapitel „Schulden und Vermögen“.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kalkuliert die Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Sie nutzt innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten die Kalkulationsspielräume, um die Ziele des HSP zu erreichen.

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

Bereits in der letzten Prüfung wurden einige Gebührenbereiche der **Stadt Mülheim an der Ruhr** näher betrachtet. Zusätzlich zu den Abwassergebühren prüft die gpaNRW noch die Straßenreinigungsgebühren. Eine Analyse der Friedhofsgebühren nimmt die gpaNRW im Teilbericht „Friedhofswesen“ vor.

Abwassergebühren

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat 2012 die Abwasserbeseitigung in den Kernhaushalt reintegriert. Die Gebührenkalkulation erfolgt somit vollständig im Kernhaushalt. Die festgesetzten Gebühren werden durch die Nachkalkulation jährlich überprüft. Über- oder Unterdeckungen werden ausgeglichen.

In der Gebührenkalkulation werden die Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten zugrunde gelegt. Hierdurch werden die Ersatzinvestitionen zum Ende der Nutzungsdauer finanziert. Dies ist insbesondere im Abwasserbereich betriebswirtschaftlich sinnvoll: Reinvestitionskosten können nicht erneut über Kanalanschlussbeiträge finanziert werden. Durch Kalkulation der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte werden Kostensteigerungen bei Investitionen ausgeglichen und die notwendige Aufnahme von Investitionskrediten reduziert.

Das betriebsnotwendige Vermögen (abzüglich der Sonderposten als Abzugskapital) wird kalkulatorisch mit 5,95 Prozent verzinst. Der nach OVG-Rechtsprechung angemessene Zinssatz liegt 2019 bei 5,74 Prozent⁴. Zusätzlich räumt das Oberverwaltungsgericht Münster den Kommunen einen Zinsaufschlag von 0,5 Prozent ein. Somit kann ein Zinssatz bis zu 6,24 Prozent festgelegt werden. Um die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu erreichen, verzichtet die Stadt Mülheim an der Ruhr auf eine Anpassung des Zinssatzes an das sinkende Zinsniveau. Stattdessen nutzt sie den Zinsaufschlag, um die höhere Verzinsung des aufgenommenen Fremdkapitals auszugleichen. 2019 nimmt sie den Aufschlag lediglich mit 0,2 Prozentpunkte in Anspruch.

Straßenreinigung

Die Stadt hat die Straßenreinigung auf die Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH (MEG) übertragen. Diese erhält für die Reinigung ein Entgelt, das wiederum in die Gebührenkalkulation einfließt. Die festgesetzten Gebühren werden durch die Nachkalkulation jährlich überprüft. Über- oder Unterdeckungen werden in den Folgejahren ausgeglichen.

Anders als bei der Abwassergebührenkalkulation werden die Abschreibungen des betriebsnotwendigen Vermögens auf Anschaffungs- und Herstellungskosten kalkuliert. Eine kalkulatorische Verzinsung des von der Stadt eingesetzten Vermögens findet nicht statt. Da der Aufgabenbereich an die MEG übertragen ist, setzt die Stadt nur im sehr geringem Umfang selbst Vermögen ein. Die jährlichen Abschreibungen betragen weniger als 1.000 Euro. Der Aufwand für die Ermittlung von Wiederbeschaffungszeitwerten und eine kalkulatorische Verzinsung ist an dieser Stelle somit nicht wirtschaftlich. In der Abrechnung der MEG an die Stadt sind kalkulatorische Kosten enthalten. Indirekt fließen diese über die Gewinnausschüttung an die Stadt zurück.

Auf die Stadt Mülheim an der Ruhr entfällt ein Öffentlichkeitsanteil von 19,06 Prozent. Dieser unterteilt sich abermals in Straßenreinigung, Gehwegreinigung und Winterdienst. Berechnet wurde dieser anhand des öffentlichen Interesses der einzelnen Straßenarten. Die Berechnung und die Höhe sind angemessen.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ab 2019 den höchsten Grundsteuer B-Hebesatz der kreisfreien Städte. Sowohl die Grundsteuer B als auch die Gewerbesteuer spielen eine große Rolle im Haushaltssanierungsplan der Stadt.

Bevor die Stadt 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 der Stadt muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

⁴ Vgl. OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92

Hebesätze 2018 im Vergleich (Angabe in Prozent)

	Mülheim an der Ruhr	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse*	Teilnehmer Stärkungspakt**	fiktive Hebesätze GFG 2018***
Grundsteuer A	265	251	254	265	217
Grundsteuer B	640	565	606	672	429
Gewerbsteuer	550 (525)	431	477	499	417

in Klammern: Hebesätze des Vorjahres

*kreisfreie Städte

**kreisfreie Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

***die fiktiven Hebesätze wurden 2019 angehoben

In der Haushaltssatzung 2019 wird der Grundsteuer B-Hebesatz auf 890 Punkte erhöht. Der bisher höchste Hebesatz bei den kreisfreien Städten liegt bei 855 Punkten. Ursprünglich hat die Stadt 2019 eine Erhöhung auf 700 Punkte geplant. Durch den Rückgang der Gewerbesteuer 2018, der sich teilweise auch in den Folgejahren fortsetzt, war eine größere Anpassung notwendig. Erst nach Beschluss zur Grundsteuer-Erhöhung hat die Bezirksregierung den Haushaltssanierungsplan 2018 genehmigt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen ist sie verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Die Handlungsfähigkeit der Stadt wird zusätzlich durch die Vorgaben der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW eingeschränkt.
Ist-Ergebnisse	
F2	Der Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr ist strukturell stark defizitär. Die Stadt hat seit 2013 die höchsten Fehlbeträge je Einwohner im interkommunalen Vergleich. In den überwiegenden Jahren sind die Jahresergebnisse negativer ausgefallen als ursprünglich geplant.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 durchgehend mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung ausgeglichener Haushalte ist vor allem auf nicht beeinflussbare Haushaltspositionen zurückzuführen. Entwickeln sich die Steuererträge weniger positiv, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze aus § 75 Abs. 7 GO NRW. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Stadt die Verschuldung überwinden wird.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden der Stadt Mülheim an der Ruhr bilden den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab. Auch die Gesamtschulden des Konzerns 2010 sind deutlich überdurchschnittlich. Die Gesamtschulden sind von Verbindlichkeiten geprägt. Teilweise bestehen Reinvestitionsbedarfe beim Anlagevermögen. In den nächsten Jahren werden sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite weiter anwachsen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind so deutlich eingeschränkt.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Bei den Gesamtabschlüssen liegt bisher lediglich der Gesamtabschluss 2010 vor.		
F2	Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F3	Der Stadt ist es bisher nicht gelungen, die Handlungsspielräume durch Konsolidierung wieder auszuweiten. Es besteht weiterhin eine hohe Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren Haushaltspositionen. Vor allem die gestiegenen Aufwendungen im Sozialbereich belasten den Haushalt. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen müssen umgesetzt werden, um die städtischen Aufgaben weiter leisten zu können.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen. Insbesondere notwendige Konzeptionen und Beschlüsse zu bereits eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen sollten kurzfristig beschlossen werden.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für Investitionsauszahlungen in größerem Umfang in Folgejahre als alle anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Diese Ermächtigungen schöpft sie jedoch nur im geringen Maß aus. Die Übertragung von Aufwandsermächtigungen hat die Stadt zum Jahr 2018 deutlich reduziert. Die Stadt hat Regelungen über Art, Umfang und Dauer für die Übertragung von Ermächtigungen erlassen.	E4.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte konsumtive Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagen. Hierbei sind auch Auszahlungen, die auf übertragene Aufwandsermächtigungen zurückzuführen sind, zu berücksichtigen.
		E4.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich und für Kreditermächtigungen prüfen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kalkuliert die Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Sie nutzt innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten die Kalkulationsspielräume, um die Ziele des HSP zu erreichen.		
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ab 2019 den höchsten Grundsteuer B-Hebesatz der kreisfreien Städte. Sowohl die Grundsteuer B als auch die Gewerbesteuer spielen eine große Rolle im Haushaltssanierungsplan der Stadt.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	94,89	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-23,79	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	-10,88	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	29,74	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	6,09	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	38,56	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	126	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	51,42	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	14,88	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	22,24	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	3,38	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	32,83	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	24,27	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	21,98	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,83	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	48,37	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: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	209.317	439.158	523.877	551.108	619.468
Eigenkapital 1	-209.317	-439.158	-523.877	-551.108	-619.468
Sonderposten für Zuwendungen	283.453	284.936	286.968	287.055	287.758
Sonderposten für Beiträge	57.323	55.387	53.103	50.481	48.439
Eigenkapital 2	131.459	-98.836	-183.807	-213.572	-283.271
Bilanzsumme	2.185.786	2.303.801	2.407.334	2.508.238	2.604.439

Tabelle 6: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	400.931	415.734	440.697	484.156	475.809
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	846.537	935.226	1.022.615	1.068.443	1.142.818

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	63.821	61.612	59.363	57.110	54.836
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	12.351	16.765	13.572	8.995	6.629
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.884	2.497	1.267	1.987	1.064
Sonstige Verbindlichkeiten	27.423	29.894	25.185	24.931	32.006
Erhaltene Anzahlungen	6.373	8.173	11.141	21.015	32.771
Verbindlichkeiten	1.359.321	1.469.901	1.573.841	1.666.637	1.745.933
Rückstellungen	463.234	469.306	467.771	476.705	496.974
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	884	3.130	3.880	4.059	3.596
Schulden	1.823.438	1.942.337	2.045.492	2.147.400	2.246.502

Tabelle 7: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010
Verbindlichkeiten	1.421.586
Rückstellungen	426.172
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0
Gesamtschulden	1.847.758

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	812.356

Grundzahlen	2010
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	499.791
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.493
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	36.958
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0
Sonstige Verbindlichkeiten	70.987
Erhaltene Anzahlungen	0
Gesamtverbindlichkeiten	1.421.586

Tabelle 9: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2010
Anlagevermögen	2.687.362
davon Gebäudevermögen	725.151
davon Infrastrukturvermögen	901.924

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
Jahresergebnis	-131.751	-82.303	-79.265	-113.133	-78.505	-84.997	-49.548	-62.028	6.447	6.060	2.460	3.721
Gewerbesteuer	89.648	87.726	86.755	79.143	117.484	118.628	93.167	78.841	110.000	119.828	124.500	138.360
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	62.652	68.457	71.807	75.892	79.786	82.377	87.138	89.626	92.810	96.520	100.860	106.310
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	9.275	10.007	10.120	10.442	12.230	12.603	15.693	17.890	20.100	18.240	18.690	19.160
Ausgleichsleistungen	12.309	15.010	14.935	14.344	14.417	14.620	17.088	17.178	17.570	17.882	18.198	18.515

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Schlüsselzuweisungen vom Land	17.374	46.117	72.125	62.345	56.615	65.011	82.260	87.363	120.400	112.700	109.280	104.850
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	31.774	31.774	31.700	31.700	20.000	10.000
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	535	367	3.093	5.019	0	0	0	0
Summe der Erträge	191.259	227.317	255.743	242.167	281.066	293.606	330.212	327.691	392.580	396.870	391.528	397.195
Gewerbesteuerumlage	6.766	6.405	6.018	5.823	8.406	7.911	6.152	5.072	7.060	7.230	7.510	8.350
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	6.766	6.222	5.846	5.657	8.166	7.685	5.888	4.826	5.800	0	0	0
Summe der Aufwendungen	13.531	12.626	11.864	11.480	16.572	15.597	12.040	9.897	12.860	7.230	7.510	8.350
Saldo der Bereinigungen	177.727	214.691	243.878	230.686	264.494	278.009	318.172	317.794	379.720	389.640	384.018	388.845
Saldo der Sondereffekte	-6.359	9.214	-3.322	-5.597	4.300	0	-3.628	-7.000	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-303.119	-306.208	-319.821	-338.222	-347.299	-363.006	-364.092	-372.822	-373.273	-383.580	-381.558	-385.124
Abweichung vom Basisjahr	0	-3.088	-16.702	-35.102	-44.180	-59.887	-60.973	-69.703	-70.154	-80.461	-78.438	-82.005

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-303.119	-306.208	-319.821	-338.222	-347.299	-363.006	-364.092	-372.822	-373.273	-383.580	-381.558	-385.124

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	31.774	31.774	31.700	31.700	20.000	10.000
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-303.119	-306.208	-319.821	-338.222	-347.299	-363.006	-332.319	-341.048	-341.573	-351.880	-361.558	-375.124
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-3.088	-16.702	-35.102	-44.180	-59.887	-29.199	-37.929	-38.454	-48.761	-58.438	-72.005

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-303.119	-306.208	-319.821	-338.222	-347.299	-363.006	-364.092	-372.822	-373.273	-383.580	-381.558	-385.124
Landschaftsumlage	34.453	37.274	37.806	39.728	41.711	44.057	42.312	44.756	46.350	55.962	58.125	59.531
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-70.961	-70.545	-74.966	-74.780	-75.700	-90.864	-89.775	-77.497	-79.085	-80.403	-80.725	-81.102
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-45.082	-44.130	-46.363	-56.074	-59.092	-63.128	-67.352	-77.090	-74.267	-75.841	-76.449	-77.929
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-152.623	-154.260	-160.686	-167.639	-170.797	-164.957	-164.654	-173.479	-173.571	-171.374	-166.259	-166.562
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.636	-8.062	-15.016	-18.173	-12.334	-12.030	-20.855	-20.948	-18.751	-13.636	-13.939

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Mülheim an der Ruhr im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Strukturen	8
→ Steuerung und Organisation	11
Gesamtsteuerung und Strategie	11
Organisation	12
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	15
Prozesskontrollen	16
Finanzcontrolling	17
Fachcontrolling	19
→ Verfahrensstandards	20
Prozess- und Qualitätsstandards	20
→ Personaleinsatz	24
→ Leistungsgewährung	27
Fallsteuerung	27
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	29
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	39
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	51
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	53
Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII	54
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	56

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Mülheim an der Ruhr** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Hilfe zur Erziehung

2017 verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr im Bereich der **Hilfen zur Erziehung** einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hierfür sind insbesondere die im interkommunalen Vergleich dritthöchsten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall verantwortlich.

Im Bereich der **stationären Hilfen** hat Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich sogar die höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie wirken sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Hier setzen sich die Tendenzen der letzten überörtlichen Prüfungen 2008 und 2014 fort. Bereits damals hat die gpaNRW empfohlen, die Ursachen für die hohen stationären Aufwendungen zu ermitteln. Auch in der aktuellen Prüfrunde konnten konkrete Ursachen nicht genannt werden. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Stadt stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII unter der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII subsumiert. Die Stadt gewährt zudem keine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII. Daher umfassen die Hilfen nach § 34 SGB VIII auch kostenintensive Fälle. Differenzierte Auswertungen hierüber konnte die Stadt nicht vornehmen.

Die interkommunale Einordnung des Fehlbetrages und der Aufwendungen sieht die gpaNRW vor dem Hintergrund einer insgesamt prekären Haushaltssituation in Mülheim an der Ruhr sehr kritisch.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss daher das **Finanzcontrolling** deutlich verbessern. Es beschränkt sich aktuell lediglich auf eine Budgetüberwachung. Einzelnen Hilfearten konnte die Stadt für das Vergleichsjahr 2017 nicht separat auswerten. Differenzierte Abweichungsanalysen waren nicht möglich. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat sich bezüglich dieses Prüfungspunktes bereits fortentwickelt und sukzessive zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten aufgebaut. Diesen Weg muss die Stadt konsequent weitergehen. Die zusätzlichen Auswertungsmöglichkeiten sollte die Stadt nutzen, um Finanz- und Falldaten differenziert zu betrachten und deren Entwicklung, auch mit Hilfe von Kennzahlen, transparent darzustellen. Hierdurch wird die Steuerung weiter verbessert.

Einheitliche Verfahrensstandards sollen eine passgenaue Hilfegewährung ermöglichen. Aufgrund der Haushaltssituation in Mülheim an der Ruhr bewertet die gpaNRW insbesondere das Fehlen von Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl von Trägern, Begrenzungen von Laufzeiten sowie zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung in den Verfahrensstandards sehr kritisch. Zudem sollte die Stadt die Prozesse in den Verfahrensstandards übersichtlicher darstellen, beispielsweise durch eine grafische Modellierung. Die Prozessdarstellung sollte auch die einzu-

haltenden Bearbeitungsfristen, zu beteiligende andere Stellen und beizubringende Unterlagen enthalten.

Mülheim an der Ruhr verzeichnet eine mittlere **Falldichte**. Sie ist seit der letzten Prüfung im Jahr 2014 wie in allen Kommunen, gestiegen. Die Falldichte kann durch Steuerungsleistungen des Jugendamtes positiv beeinflusst werden. Erste Ansätze sind in Mülheim an der Ruhr zwar vorhanden. Eine ausformulierte Gesamtstrategie, mit der die Stadt verschiedenen Maßnahmen im Bereich der Hilfen zur Erziehung steuern will, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr nicht. Die Stadt sollte die vorhandenen Grundlagen weiterentwickeln, um Maßnahmen wirkungsorientiert steuern zu können und die dazu benötigten Ressourcen zu ermitteln.

Einfluss auf die Falldichte im Bereich der Hilfen zur Erziehung können auch die **sozialen Strukturen einer Stadt** nehmen. Obwohl die Bevölkerung einiger Stadtteile sehr wohlhabend ist, gilt Mülheim an der Ruhr als Stadt mit hoher Kinderarmut. Diese Situation kann vermehrte Unterstützungsleistungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben. Positiv bewertet die gpaNRW, dass der Kommunale Soziale Dienst (KSD) die Unterschiede in den Stadtteilen bei der strategischen Planung der Hilfen zur Erziehung berücksichtigt. Mülheim an der Ruhr ergreift auch Maßnahmen, um Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden und damit Perspektivlosigkeit junger Menschen abzubauen. Dies kann sich positiv auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Ferner versucht die Stadt die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen.

Die Wirksamkeit der im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung getroffenen Maßnahmen kann die Stadt aktuell nicht vollumfänglich kontrollieren. Das **Fachcontrolling** beschränkt sich auf Kontrollen zur Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensstandards. Die Verantwortlichen sollten daher weitere Erfolgskontrollen vornehmen. Hierzu sind Kennzahlen zu Laufzeiten der Hilfen und Abbruchquoten erforderlich. Positiv bewertet die gpaNRW die prozessunabhängigen Kontrollen in Form von regelmäßigen Revisionen und Selbstreflexionen bei Abschluss eines jeden Hilfefalles. Auch die Beteiligung von Experten aus diversen Netzwerken ist ein innovativer Ansatz zur Weiterentwicklung der Verfahrensstandards. Um Wirkungen tatsächlich darstellen zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr aber das Finanz- und Fachcontrolling verknüpfen. Nur so kann sie auch die finanziellen Auswirkungen von geänderten Verfahrensstandards ermitteln und darstellen.

Kritisch bewertet die gpaNRW die untypische **Organisationsstruktur**, die das Jugendamt in zwei Organisationseinheiten aufteilt. Da die Hilfen zur Erziehung durch Amt 50 „Sozialamt“ erbracht werden, ergeben sich zwar Synergieeffekte. Allerdings hat dies auch einen hohen Koordinierungsaufwand zwischen KSD und dem Amt 45 „Amt für Kinder, Jugend und Schule“ zur Folge.

Als problematisch bezeichnet die KSD-Leistung die Mitarbeitergewinnung. Als Ursache wird der allgemeine Fachkräftemangel genannt. Derzeit bearbeitet eine Vollzeitstelle 32 Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII. Hiermit liegt die Stadt knapp oberhalb des Personalrichtwertes der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeitstellen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die im Rahmen der überörtliche Prüfung 2008 und im Rahmen der Beratung 2016 durch die gpaNRW empfohlene Spezialisierung der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII umsetzen und so die Zugangs- und Verfahrenssteuerung so-

wie das Rückkehrmanagement verbessern. Durch eine effizientere Bearbeitung der Eingliederungshilfen kann eine Entlastung des KSD erreicht werden.

Positiv bewertet die gpaNRW das vierstufige Einarbeitungskonzept für neue Beschäftigte des KSD. Hier beteiligen sich auch Experten aus den bestehenden Netzwerken.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfegewährung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

Unterschiede zum Vergleichsring con_sens

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** beteiligt sich bereits seit mehreren Jahren am Vergleichsring der Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (con_sens). An dem Vergleich nehmen insgesamt elf mittlere Großstädte aus NRW teil. Im letzten Bericht von con_sens aus Oktober 2018 finden sich Vergleichsergebnisse der Städte auf Basis des Vergleichsjahres 2017.

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

Die Ergebnisse können nicht unmittelbar mit den Auswertungen der gpaNRW verglichen werden. Hierfür gibt es folgende Hauptgründe:

- Die Kennzahlenerhebung von con_sens basiert bei den Fallzahlen auf Jahressummen und Stichtagsauswertungen. Die gpaNRW legt Jahresdurchschnittswerte zu Grunde.
- con_sens zählt nicht die Anzahl der Fälle, sondern die einzelnen Kinder oder Jugendlichen, die Hilfen erhalten; bei familienbezogenen Hilfen werden daher alle Kinder bzw. Jugendlichen der Familie gezählt. Hingegen berücksichtigt die gpaNRW familienbezogene Hilfen als ein Fall, sofern nicht für jedes Kind ein Hilfeplanverfahren eingerichtet ist.
- con_sens verwendet bei den Einwohnerzahlen die Daten der Einwohnermeldeämter; die gpaNRW legt einheitlich die Daten von IT.NRW zu Grunde.

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist starke soziale und sozialräumliche Unterschiede auf. Neben wohlhabenden Wohngebieten gibt es Stadtteile mit einer hohen Armut. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen. So hat die Stadt im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil Alleinerziehender an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften. Dies kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung führen.

→ Feststellung

Die Stadt berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen. Die Stadt verzeichnet im interkommunalen Vergleich die geringste Arbeitslosenquote bei den unter 21-Jährigen. Auch die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ist vergleichsweise gering.

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

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW daher verschiedene soziostrukturellen Rahmenbedingungen in **Mülheim an der Ruhr**:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen in Mülheim an der Ruhr 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,65	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,83	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne	4,,73	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen							

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung. Er beträgt in Mülheim an der Ruhr 18,65 Prozent. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem geringsten Anteil von 0- bis unter 21-jährigen Einwohnerinnen und Einwohnern. Dies kann sich auf einwohnerbezogene Kennzahlen erhöhend auswirken.

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

Innerhalb der Stadt Mülheim an der Ruhr ist ein starkes soziales Gefälle festzustellen. Die südlich der Ruhr gelegenen Wohngebiete sind bürgerlich geprägt und sehr wohlhabend. So liegt zum Beispiel die SGB II-Quote im Stadtteil Saarn nur bei rund drei Prozent. Nördlich der Ruhr befinden sich hingegen große Industrieanlagen, in deren Umfeld sich klassische Arbeitersiedlungen mit einfacher Bebauung gebildet haben. Als Beispiele sind die Stadtteile Styrum, Eppinghofen, aber auch die Innenstadt zu nennen. Viele Bewohner dieser Stadtteile sind auf Transferleistungen angewiesen. In Styrum-Süd liegt die SGB II-Quote bei rund 31 Prozent.

Insbesondere Kinder und Jugendliche sind dabei von Armut betroffen. So nehmen Alleinerziehende mit Kind einen Anteil an den SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Höhe von rund 20 Prozent ein. Im interkommunalen Vergleich ist dies der zweithöchste Wert. Auch die Untersuchungen der Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik der Technischen Universität Dortmund (AKJ TU Dortmund) berücksichtigen die in der Stadt herrschende Armut. Sie ordnet Mülheim an der Ruhr dem Jugendamtstyp eins, Belastungsklasse eins (Jugendämter kreisfreier Städte mit sehr hoher Kinderarmut) zu. In dieser Belastungsklasse befinden sich insgesamt 13 der 23 kreisfreien Städte. Neun weitere Städte gehören zur Belastungsklasse zwei (Städte mit hoher Kinderarmut). Lediglich eine Stadt gehört zur Belastungsklasse drei (Stadt mit geringer Kinderarmut).

Die Mitarbeiter des KSD berichten insbesondere in den benachteiligten Stadtteilen von einer Leistungszunahme im Bereich der Jugendhilfe. Aber auch in den wohlhabenderen Stadtteilen verzeichnen sie steigende Fallzahlen. Hier werden sie vor allem im Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII tätig.

Auch vor diesem Hintergrund berücksichtigt der KSD die intrakommunalen Unterschiede bei der strategischen Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Hierzu ermitteln die Beschäftigten die Falldaten teils wohnblockscharf. Zudem nutzen sie den Keck-Atlas der Bertelsmann-Stiftung². Das Portal ermöglicht eine Auswertung stadtteilbezogener Sozialstrukturen. Außerdem versucht der KSD die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventionsarbeit zu senken. Ein Präventionskonzept liegt vor. Die Präventionskette beginnt bereits mit Hebammenbesuchen.

² Bertelsmann-Stiftung: Keck-Atlas, www.keck-atlas.de

Positiv auf die Jugendhilfeleistungen kann sich die im interkommunalen Vergleich geringste Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen auswirken. Sie liegt in Mülheim an der Ruhr bei 3,7 Prozent.

Laut con_sens - Gutachten³ profitieren arbeitssuchende junge Menschen in Mülheim an der Ruhr von der engen Verzahnung der Leistungsbereiche SGB II, VIII und XII im Rahmen des Gestaltungsspielraumes als Optionskommune. Der gelungene Übergang von der Schule in das Berufsleben kann demnach ein entscheidender Faktor für die Entwicklung eines positiven Selbstwertgefühls junger Menschen sein. Gelingt er, kann sich dies positiv auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken, da Perspektivlosigkeit abgebaut wird.

Auch eine gute Schulbildung fördert den Übergang von der Schule in das Berufsleben. Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss beträgt in Mülheim an der Ruhr 4,7 Prozent. In interkommunalen Vergleich ist dies der zweit niedrigste Wert.

Außerordentliche Besonderheiten, wie beispielsweise eine offen auftretende Drogenszene, können die Beschäftigten des KSD in Mülheim an der Ruhr nicht feststellen. In diesem Zusammenhang verweisen sie auch auf die vergleichsweise geringe Anzahl von Strafverfahren gegen Jugendliche und junge Erwachsene. Dies bestätigt das Gutachten des Vergleichsrings con_sens.

³ con_sens: Bericht Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2017, Seite 27 ff.

→ Steuerung und Organisation

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Mülheim an der Ruhr nicht. Allerdings haben die Beschäftigten des Sozialamtes auf Grundlage des städtischen Leitbildes konkrete Ziele erarbeitet. Hieraus kann die Stadt eine Gesamtstrategie entwickeln.

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

Die Grundlagen für eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung ergeben sich in **Mülheim an der Ruhr** aus dem städtischen Leitbild. Dies wurde unter Beteiligung der Bürgerschaft im Jahr 2012 erarbeitet und im Mai 2013 durch den Stadtrat beschlossen. Das Leitbild dient als Leitfaden für die städtische Entwicklung für einen Zeitraum von rund zehn Jahren.

Unter Berücksichtigung der Stärken und Schwächen erarbeiteten die am Leitbildprozess beteiligten Akteure für den Bereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche folgende Leitziele:

- Zusammenhang von sozialer Herkunft und Lebenschancen entkoppeln,
- präventive Angebote für Kinder und Jugendliche, die in schwierigen Familienbedingungen aufwachsen, stärken,
- stadtteilorientierte Handlungsansätze verstetigen und weiterentwickeln sowie
- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen besser integrieren.

Aufbauend auf diesen Leitzielen haben die Führungskräfte des Sozialamtes eigene Ziele für den KSD entwickelt. Sie sollen insbesondere der Bewältigung und Überwindung familiärer Belastungs-, Not- und Krisensituationen dienen, indem positive Lebensbedingungen für Kinder, Jugendliche und deren Familien geschaffen werden. Die Ziele sind im Einzelnen:

- Wir beraten und helfen individuell und persönlich möglichst vielen Kindern, Jugendlichen und Familien in familiären Belastungs-, Not- und Krisensituationen.

- Wir beraten und helfen möglichst früh(zeitig).
- Wir beraten möglichst kurz(zeitig).
- Wir tragen möglichst dauerhaft zur Überwindung und Bewältigung familiärer Belastungs-, Not- und Krisensituation bei.

Um die Ziele umsetzen zu können, hat der KSD zunächst seine Organisation und seine Prozesse optimiert. Hierzu dienen Organisations- und Prozessziele. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf die Personalausstattung, Steuerungsinstrumente und fachliche Standards.

Zudem hat der KSD zu sechs Schwerpunktthemen weitere fachliche Ziele erarbeitet. Sie werden regelmäßig evaluiert und angepasst. Hierzu werden punktuell auch Kennzahlen zu Grunde gelegt.

Diese Ziele könnten als Grundlage für eine Gesamtstrategie dienen. Hierzu fehlt allerdings noch eine genaue Beschreibung der Ziele. Auch Zusammenhänge sind anhand der aktuellen Darstellungsweise nicht zu erkennen. Ferner fehlen konkrete Maßnahmen, die der Zielerreichung dienen. Diese sollten entsprechend ihrer Priorität gewichtet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die auf unterschiedlichen Ebenen erarbeiteten Ziele zu einer Gesamtstrategie zusammenfassen und weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.

Organisation

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat als Optionskommune die Hilfen zur Erziehung dem Amt 50 „Sozialamt“ zugeordnet. Diese untypische Organisationsstruktur hat einen hohen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand mit dem Amt 45 „Amt für Kinder, Jugend und Schule“ zur Folge. Zudem erschwert dies die Festlegung einer Gesamtstrategie für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

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

Das Jugendamt der **Stadt Mülheim an der Ruhr** weist durch die Aufteilung auf zwei getrennte Organisationseinheiten eine untypische Organisationsstruktur auf. Der KSD sowie die Aufgabenbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe, Amtsvormundschaften, Beistandschaft und Unterhaltsvorschusskasse gehören organisatorisch zum Sozialamt (Amt 50). Alle anderen Aufgaben des Jugendamtes sind dem Amt für Kinder, Jugend und Schule (Amt 45), zu dem auch das Schulamt gehört, zugeordnet. Beide Ämter gehören zum Dezernat V „Bildung, Soziales, Sport und Kultur“.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr wählte diesen Aufgabenzuschnitt, da sie zugelassener kommunaler Träger nach SGB II (Optionskommune) ist. Zudem war die Stadt von 2002 bis 2004

Standort des Modellprojektes „Sozialagenturen – Hilfen aus einer Hand“ des Landes NRW. Sozialagenturen hat sie im Stadtteil Styrum und in der Innenstadt eingerichtet. Vor Ort werden diverse soziale Leistungen und Dienste angeboten, wie beispielsweise Leistungen nach dem SGB II, Leistungen des KSD sowie unterschiedliche Beratungsleistungen.

Durch die gewählte Organisationsstruktur konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr Synergieeffekte erzielen. Der Vergleichsring con_sens verweist in seinem Gutachten auf eine vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosigkeit. Sie kann sich positiv auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.⁴ Nach Angaben der KSD-Leitung steht sie in engem Zusammenhang mit der ganzheitlichen Betreuung junger Menschen durch das U 25-Team der Sozialagentur.

Allerdings hat die gewählte Organisationsstruktur auch einen hohen Koordinierungsaufwand zur Folge. So müssen sich die beiden Ämter regelmäßig austauschen. Hierzu nimmt die Leitung des KSD jeweils regelmäßig an den Abteilungsleiterbesprechungen des Jugendamtes und des Sozialamtes teil. Ferner bespricht sie sich im 14-tägigen Rhythmus jeweils mit den Leitungen des Jugendamtes und des Sozialamtes. Darüber hinaus finden diverse informelle Treffen statt. Dies erschwert auch die Steuerung im gesamten Jugendamtsbereich sowie die Festlegung einer Gesamtstrategie.

Der KSD bildet eine eigene Abteilung innerhalb des Sozialamtes. Er umfasst folgende Leistungsbereiche:

- Allgemeiner Sozialer Dienst,
- Pflegekinderdienst,
- Adoption,
- Jugendhilfe im Strafverfahren,
- Sozialdienst für ausländische Flüchtlinge,
- Wirtschaftliche Jugendhilfe,
- Hilfe für junge Volljährige,
- Jugendsozialarbeit,
- Schwangerenberatung und Schwangerenkonfliktberatung,
- Familienbesuchsservice.

Er ist dezentral in den fünf Stadtbezirken verortet. Innerhalb des KSD werden die örtlichen Zuständigkeiten regelmäßig evaluiert und angepasst. Dies erfolgt anhand teils wohnblockscharfer Leistungsauswertungen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die derzeitige Organisationsstruktur vor dem Hintergrund des hohen Koordinierungsaufwandes kritisch hinterfragen.

⁴ vgl. con_sens: Bericht Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2017, Seite 25 f.

➔ **Feststellung**

Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Mülheim an der Ruhr von einer vielschichtigen Vernetzung des KSD.

Der KSD ist in Mülheim an der Ruhr vielschichtig vernetzt. Dies sieht die gpaNRW als Vorteil für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung.

In folgende Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII stimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung mit freien Trägern ab:

- AG Jugendarbeit,
- AG Tageseinrichtungen,
- AG HzE,
- AG Stadtteilkonferenzen.

Die Stadtteilkonferenzen erarbeiten Grundlagen für stadtteilbezogene Kinder- und Jugendarbeit. Im Rahmen der Konferenzen werden Themen wie Bildung, Kultur und aktuelle Problemlagen stadtteilbezogen besprochen und neue Ansätze und Perspektiven diskutiert. Die Stadtteilkonferenzen tragen so auch zur Stadtentwicklung bei. Teilnehmer sind Vertreter der Kitas, Schulen, Jugendhilfeplanung und das Stadtteilmanagement.

Neben den Arbeitsgemeinschaften arbeitet der KSD eng mit der Polizei und dem Jugendgericht zusammen. Auf Initiative der Polizei wurde beispielsweise die Kinderschutz-Allianz gegründet. Ihr gehören Institutionen und Behörden an, die zum Einsatz kommen, wenn Kinder Opfer von Gewalt werden.

Um die vielseitigen Angebote bündeln zu können, wird der KSD durch einen HzE-Koordinator unterstützt. Hierbei handelt es sich um einen ausgebildeten Sozialarbeiter. Zu seinen Zuständigkeiten gehören unter anderem die Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern. Zudem berät er die Beschäftigten des KSD im Rahmen der Leistungsgewährung.

Die im Rahmen der Hilfen zur Erziehung entstehenden Kosten werden durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe abgerechnet. Sie gehört organisatorisch ebenfalls zum KSD.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

In Mülheim an der Ruhr fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.

→ Feststellung

Die Stadt hat im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung Risiken ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt. Insbesondere die systematische Fallbearbeitung dient der Risikominimierung. Die dazu erarbeiteten Verfahrensstandards stellen aber sowohl die Risiken als auch ihre Gegenmaßnahmen nicht vollumfänglich dar.

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

Ein schriftliches Konzept über das interne Kontrollsystem für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung liegt in **Mülheim an der Ruhr** nicht vor. Elemente eines IKS sind jedoch vorhanden. So konnte die Stadt fachliche und finanzielle Risiken sowie Korruptionsrisiken identifizieren und Gegenmaßnahmen erarbeiten. Sie hat diese in ihren Verfahrensstandards berücksichtigt. Hierdurch kann sie zu einer rechtmäßigen, wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerledigung beitragen.

Als ihr Hauptelement zur Risikominimierung nennt die KSD-Leitung die in den schriftlichen Verfahrensstandards dargestellte systematische Fallbearbeitung. Bei ihrer Erstellung konnte der KSD auch auf externen Sachverstand zurückgreifen, in dem die bestehenden Netzwerke genutzt wurden. Beispielsweise wurden rechtliche Risiken in Zusammenarbeit mit dem Jugendgericht identifiziert. Allerdings werden die einzelnen Risiken nicht vollumfänglich und übersichtlich in den Verfahrensstandards dargestellt.

Die Verfahrensstandards betrachten die Tätigkeiten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nur am Rande. Sie ist für die rechnerische Prüfung und die Auszahlungen von monetären Leistungen zuständig. Dienstanweisungen regeln die ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung. Weitere Vorgaben ergeben sich aus der allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung. Ferner nimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Rahmen der Risikominimierung eine wichtige Rolle ein, in dem sie für einen Großteil der prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen zuständig ist.

Die Verfahrensstandards stellen auch die grundsätzlich vorhandenen technischen Möglichkeiten zur Risikominimierung nicht dar. So weisen sie beispielsweise nicht auf die Möglichkeit einer automatisierten Wiedervorlage hin.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das interne Kontrollsystem als einen in die Arbeits- und Betriebsabläufe integrierten Prozess verstehen. Sie sollte daher die bestehenden Risiken

der einzelnen Prozessschritte ermitteln, benennen und entsprechende Gegenmaßnahmen in den Prozess einbetten. Diese sind dann auch in den Verfahrensstandards darzustellen.

Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. Ihre Ergebnisse dienen der qualitativen Fortentwicklung der Verfahrensstandards.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung verschiedene prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen implementiert. Sie werden insbesondere durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe ausgeführt. Daher beteiligt der Soziale Dienst die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Rahmen des Hilfeplanverfahrens. Sie erhält Informationen über die Einleitung, Veränderung oder Beendigung einer jeden Hilfe. Anhand dieser Informationen prüft sie die Vollständigkeit und Richtigkeit der Antragsunterlagen. Hauptaugenmerke der Prüfung liegen auf der örtlichen Zuständigkeit und möglichen Kostenerstattungen. Um diese Prüfungen zu erleichtern, füllt der KSD ein Formblatt und pflegt dieses bei jeder Fortschreibung des Hilfeplans.

Einen sehr sensiblen Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung stellen Maßnahmen im Rahmen von Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII dar. Hier sehen die Verfahrensstandards zur Risikominimierung eine abschließende Fallüberprüfung durch die Abteilungsleitung des KSD vor.

Neben den prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen werden technische Plausibilitätsprüfungen bei der Auszahlung von Leistungen durchgeführt. Die Leitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe vergibt ferner differenzierte IT-Berechtigungen an jeden Beschäftigten. Entsprechende schriftliche Regelungen hierüber liegen vor. Schnittstellen zwischen der Fachsoftware und Finanzsoftware (SAP) bestehen. Die Leitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wertet die Zugriffe regelmäßig aus.

Prozessunabhängige Kontrollen finden im zweimonatigen Rhythmus in Form von internen Revisionen statt. Beteiligt sind die Abteilungsleitung KSD, der HzE-Koordinator, die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die jeweilige Teamleitung. Die Beteiligten prüfen die HzE-Fälle jeweils eines KSD-Teams. Inhalte der Revision sind insbesondere die Einhaltung der Verfahrensstandards.

Der KSD in Mülheim an der Ruhr führt außerdem nach Abschluss eines jeden Hilfeplans eine Selbstreflexion anhand von Aktenanalysen durch. Hierdurch sollen allgemeine Risiken erkannt und bei künftigen Hilfeplanverfahren berücksichtigt werden. Durch die bestehenden Netzwerke beteiligt der KSD im Bedarfsfall auch das Familiengericht oder die Polizei. Die gpaNRW beurteilt diese Zusammenarbeit positiv.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet lediglich einige wenige Ansätze eines produktorientierten Finanzcontrollings. Die Daten beschränken sich hauptsächlich auf Fallzahlen

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

In **Mülheim an der Ruhr** sind nur wenige Ansätze eines produktorientierten Controllings anzutreffen.

Der Austausch mit der Finanzabteilung wird von den Beschäftigten des Sozialamtes als positiv beschrieben. Schnittstellen zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware bestehen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr stellt im städtischen Haushalt für die Produktgruppe 06010 „Hilfe für Kinder, Jugendliche und ihre Familien“ Planzahlen für einzelnen Leistungen/Indikatoren dar. Sie bilden die Basis für die Haushaltsansätze im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Das Amtscontrolling im Amt 50 – Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr erstellt auf dieser Grundlage monatliche Auswertungen. Diese werden in den Dienstbesprechungen erörtert. Ferner werden die Werte in quartalsweisen Berichten zusammengefasst. Das Amtscontrolling beschränkt sich auf folgende Werte:

- Bestand HZE (monatliche Fallzahlen),
- Bestand HzE ambulant (monatliche Fallzahlen),
- Bestand HzE stationär (monatliche Fallzahlen),
- monatliche Kosten je Hilfefall,
- monatliche Kosten je ambulanten Hilfefall,
- monatliche Kosten je stationären Hilfefall.

Die Stadtverwaltung nutzt diese Daten aber nicht zur Steuerung. Sie dienen in erster Linie der Budgetüberwachung.

Positiv bewertet die gpaNRW die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Controlling bei der Personaleinsatzplanung im KSD. Stadtteilbezogene Auswertungen, teils in grafischer Form, dienen als Grundlage. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie Controllinginstrumente die Steuerung

unterstützen können und so für einen optimalen Ressourceneinsatz, hier insbesondere der personellen Ressourcen, sorgen.

Die Controllingberichte sollten aber auch unter weiteren wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden. Die Tätigkeiten im Rahmen des Controllings sollen dabei insbesondere der Messbarkeit der für die Zielerreichung festgelegten Maßnahmen dienen.

Zu Fehlinterpretationen kann dabei die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen. Soll-Ist-Vergleiche bilden einen Einstieg in Abweichungsanalysen.

Die Controllingberichte für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beinhalten bislang lediglich drei Kennzahlen. Die Controllingberichte schaffen daher aktuell keine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes und -verbrauchs sowie der Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in den Controllingberichten im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig weitere Kennzahlenwerte für eine transparentere Darstellung der Sachverhalte nutzen. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses überörtlichen Prüfberichts fortgeschrieben werden. Vor dem Hintergrund der sehr hohen Aufwendungen je Fall, sollte die Stadt die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.

→ **Feststellung**

Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfasst Daten nur nach ambulanten und stationären Hilfen und differenziert nicht nach einzelnen Hilfearten. Detaillierte Auswertungen sind nicht möglich. Dadurch fehlt es an Transparenz. Die Controllingberichte ermöglichen derzeit keinen Überblick über die einzelnen Hilfearten.

Die Jugendamtssoftware⁵ bietet noch nicht die Möglichkeit, Aufwendungen und Fallzahlen einzelner Hilfearten vollständig auszuwerten.⁶ Weitere Auswertungen, beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen sowie trägerbezogene Auswertungen sind ebenfalls nicht möglich. Sie sind jedoch zwingend notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Mittlerweile hat die Stadt Mülheim an der Ruhr auch hier nachgebessert.

Insgesamt erschwerten die fehlenden Auswertungsmöglichkeiten auch die Datenerhebung im Rahmen dieser Prüfung. Teilweise konnte die Stadt ab dem Jahr 2018 nachbessern. Weitere Auswertungsmöglichkeiten sollen sukzessive ausgebaut werden.

⁵ Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt eine Software für den Bereich SGB II und hat diese für die Belange der Hilfen zur Erziehung umprogrammiert. Entsprechende Auswertungen müssen daher durch die IT erst in die Software eingearbeitet werden.

⁶ vgl. auch Kapitel „Leistungsgewährung“

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.

Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in Mülheim an der Ruhr beschränkt sich aktuell auf eine Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards im Rahmen regelmäßig durchgeführter Revisionen. Die Wirksamkeit der Hilfen wird allein durch die Einhaltung der Standards unterstellt. Für eine tatsächliche Erfolgskontrolle fehlt es an weitergehenden Auswertungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden zudem nicht transparent aufbereitet.

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

In **Mülheim an der Ruhr** ist die KSD-Leitung für das Fachcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zuständig. Grundlage bilden die Ergebnisse der internen Revisionen.⁷ Sie dienen insbesondere der Qualitätssicherung.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte aber auch die qualitative Zielerreichung überprüft werden. Hierzu bedarf es weiterer Auswertungen, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten bei den einzelnen Hilfearten. Auch trägerbezogene Auswertungen sind in diesem Zusammenhang sinnvoll.

Aufgrund eines fehlendes Berichtswesen werden die Ergebnisse derzeit nicht transparent aufbereitet.

Der Austausch zwischen Finanz- und Fachcontrolling erfolgt ausschließlich auf informeller Ebene. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.

⁷ vgl. auch „Prozesskontrollen“

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Der KSD arbeitet in Mülheim an der Ruhr nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Allerdings ist die Darstellung der Verfahrensstandards in verschiedenen Publikationen unübersichtlich.

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

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** verfolgt den Anspruch, Leistungen der Jugendhilfe optimal zu erbringen. Hierzu müssen die Beschäftigten bestehende gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigen. Damit die Tätigkeiten und Leistungen auch für Dritte nachvollziehbar sind, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Leitfaden mit Mindeststandards für die Bezirkssozialarbeit erstellt. Sie bieten die Voraussetzungen für eine transparente und lückenlose Dokumentation aller relevanten Ereignisse, Informationen, Arbeitsschritte und Entscheidungen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr stellt ihren Beschäftigten die Verfahrensstandards als Broschüre, aber auch in digitaler Form, zur Verfügung. Sie dienen gleichzeitig den Bürgerinnen und Bürgern auch als Informationsbroschüren.

Die Mindeststandards bilden eine einheitliche Arbeitsanweisung für die Fachkräfte. Sie nennen zu jedem Prozess grob die zu beachtenden Rechtsgrundlagen und die einzuhaltenden Prozessschritte (Kriterien). Diese werden stichpunktartig beschrieben. Die Verfahrensstandards verweisen außerdem auf die zu erfassenden Daten. Ferner beschreiben sie das Ziel des Prozesses. Abschließend werden die vorzunehmenden Prozessdokumentationen genannt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat darüber hinaus für einzelne Leistungen der Hilfen zur Erziehung vertiefende Leitfäden herausgebracht, beispielsweise für das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII oder die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII.

Die Broschüren enthalten grundsätzlich die einzelnen Arbeitsschritte vom Fallzugang über die Leistungsentscheidung bis zur Hilfeplanfortschreibung bzw. Fallbeendigung. Sie werden in Textform beschrieben und berücksichtigen auch besondere Fallkonstellationen. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sowie ausgesuchte einzuhaltenden Fristen werden benannt. Ferner beinhalten die Broschüren jeweils die einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie die für die Fallbearbeitung benötigten Vordrucke.

Die einheitlichen Verfahrensstandards und Leitfäden bieten zwar grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Aufgrund der aktuellen Darstellungsform der Verfahrensstandards müssen die Beschäftigten des KSD allerdings diverse Broschüren für ihre Arbeit nutzen. Ferner bindet die Herausgabe der Verfahrensstandards als Broschüre personelle und finanzielle Ressourcen, die die Haushaltssituation nicht zulässt. Auch können einzuarbeitenden Änderungen nicht zeitnah veröffentlicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse ausschließlich in einem digitalen Dokument darstellen und den Beschäftigten des KSD zur Verfügung stellen. So ist sichergestellt, dass Prozessoptimierungen zeitnah dargestellt und umgesetzt werden können.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden herausgebracht. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Angaben zu einzuhaltenden Bearbeitungsfristen und Aspekten der Wirtschaftlichkeit enthält er allerdings nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt stellt die einzelnen Verfahrensschritte des Hilfeplanverfahrens in ausformulierter Form ausführlich dar. Diese Form der Prozessdarstellung ist sehr unübersichtlich. Für eine chronologisch genaue und übersichtliche Prozessbeschreibung fehlt es an einer grafischen bzw. tabellarischen Modellierung des Prozesses.

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

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

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.

- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden werden. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

Der gesonderte Leitfaden für das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII setzt für den KSD in **Mülheim an der Ruhr** verbindliche Standards. Diese haben die Fachkräfte bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens zu beachten.

Einleitend nennt der Leitfaden die Grundzüge des Hilfeplanverfahrens, indem er Ziele und Aufgabe sowie die Rahmenbedingungen kurz erläutert. Anschließend beschreibt der Leitfaden die einzelnen Verfahrensschritte/Handlungsschritte. Hierzu teilt die Stadt Mülheim an der Ruhr das Hilfeplanverfahren in drei Phasen ein.

Die erste Phase umfasst die Problemsichtung und Beratung. Sie startet grundsätzlich mit einer verpflichtenden Beratung nach § 36 Abs. 1. Satz 1 SGB VIII. Im Beratungsprozess ermittelt die zuständige Fachkraft gemeinsam mit Eltern und Kind den Hilfebedarf. Ferner führt die Fachkraft die Zuständigkeitsprüfung durch. Sofern ein Anspruch auf Hilfen zur Erziehung besteht, werden die Eltern über die Möglichkeit der Antragstellung informiert. Dies ist Voraussetzung für die Hilfestellung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erwartet eine entsprechende Mitwirkung der Eltern. Als Verfechterin des Antragsprinzips wird sie ohne Antrag nur im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig. Der Leitfaden legt für diese Phase keine Bearbeitungsfristen fest.

In der zweiten Phase nehmen die Beschäftigten des KSD eine fachliche Klärung und Psycho-Soziale-Diagnostik (PSD) vor. Das System der Familie wird unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten erfasst. Aus der Gesamtschau der relevanten Informationen und Betrachtungsweisen ergibt sich der individuelle Hilfebedarf. Die PSD ist Grundlage für das folgende Fachgespräch, in dem der Leistungsanspruch in ein individuelles Hilfeangebot erarbeitet wird. Inhalt des Gesprächs ist auch eine Problem- und Bedarfsanalyse. Es nehmen mehrere Fachkräfte mit unterschiedlichem Tätigkeitsschwerpunkt teil.

Im Hilfeplan fasst die Fachkraft anschließend den erzieherischen Bedarf, die gewährende Art der Hilfe und die notwendigen Leistungen und Aufgaben sowie die zu erreichenden Ziele zusammen. Als Teil der Hilfestellung wird er zu Hilfebeginn erstellt und regelmäßig fortgeschrieben.

Die betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie die Eltern werden durch das Hilfeplangespräch an der Erstellung und Abstimmung des Hilfeplanes beteiligt. Über das Hilfeplangespräch fertigt die Fachkraft ein Protokoll an. Dies enthält auch Aussagen zu Zielen, Maßnahmen und deren Kosten. Die zuständige Fachkraft leitet anschließend die Ziele und Maßnahmen sowie die konkrete Zeitplanung an den ausgewählten Leistungserbringer weiter und benennt den konkreten Auftrag.

Spätestens in dieser Phase der Fallbearbeitung wird erstmals die Wirtschaftliche Jugendhilfe beteiligt. Hierzu reicht die zuständige Fachkraft die kompletten Antragsunterlagen weiter. Auch Veränderungen und Beendigungen von Hilfen sind der Wirtschaftlichen Jugendhilfe mitzuteilen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft Zuständigkeiten und klärt Möglichkeiten der Kostenerstattungen.⁸

In der abschließenden dritten Phase wird der Hilfeplan umgesetzt. Insbesondere in der Anfangsphase einer Hilfestellung legt die Stadt Mülheim an der Ruhr ein besonderes Augenmerk auf die Geeignetheit und Notwendigkeit der bewilligten Hilfeart. Sie schreibt daher bereits sechs Wochen nach Hilfebeginn eine Überprüfung in Form einer Hilfeplanfortschreibung vor. Nach weiteren vier Monaten erfolgt die nächste Fortschreibung. Ansonsten erfolgen Fortschreibungen grundsätzlich im sechsmonatigen Rhythmus. In jedem Hilfeplangespräch ist die örtliche Zuständigkeit, insbesondere vor dem Hintergrund einer möglichen Fallübergabe an ein anderes Jugendamt, neu zu prüfen.

Als Anlagen enthält der Leitfaden die für die Erstellung des Hilfeplanes benötigten Vordrucke.

Der Leitfaden beschreibt das Hilfeplanverfahren insgesamt sehr ausführlich. Nachteil der ausführlichen Textform ist, dass einzelne Arbeitsschritte nicht durchgängig chronologisch dargestellt werden können. Der Leitfaden enthält lediglich eine sehr grobe schematische Darstellung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII.

Der Leitfaden berücksichtigt größtenteils die von der gpaNRW definierten Mindeststandards. Wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie beispielsweise eine Begrenzung von Fachleistungsstunden, enthält der Leitfaden nicht. Auch vorzunehmende Arbeitsschritte, einzuhaltende Bearbeitungsfristen und erforderliche Unterlagen stellt er nicht durchgängig dar.

→ **Empfehlung**

Der Leitfaden sollte auch Angaben zu vorgegebenen Bearbeitungsfristen und Zuständigkeiten enthalten. Zudem sollte die Prozessdarstellung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie eine Begrenzung von Fachleistungsstunden, berücksichtigen. Ebenso sollte er die vorzunehmenden Arbeitsschritte, einzuhaltende Bearbeitungsfristen und zu beteiligende Akteure sowie erforderliche Unterlagen darstellen.

→ **Empfehlung**

Zur übersichtlicheren Darstellung sollten die einzelnen Verfahrensschritte grafisch dargestellt werden.

⁸ Nach Angaben der WJH erfolgt eine Beteiligung bereits zu Beginn des Verfahrens. Der Leitfaden nennt den definitiv spätesten Zeitpunkt der Beteiligung.

→ Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für den KSD zu akquirieren.

→ Feststellung

Mit einem mehrstufigen Einarbeitungskonzept bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine eigene Personalbemessung für den KSD entwickelt und bestimmt daran die benötigten Personalressourcen. Sie wird regelmäßig angepasst und bildet die Grundlage für den Stellenplan.

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

Die Leitung des KSD berichtet, dass sich die Personalrekrutierung in **Mülheim an der Ruhr** aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels schwierig gestaltet. Insbesondere die Bezirkssozialarbeit hat lt. Angaben der KSD-Leitung an Attraktivität verloren. Häufig entsprechen eingehende Bewerbungen nicht den für die Tätigkeit im KSD benötigten qualitativen Anforderungen. Vor diesem Hintergrund besteht mittlerweile eine große Konkurrenzsituation unter den Ruhrgebietsstädten. Daher hat die Stadt Mülheim an der Ruhr Dauerausschreibungen für die Stellen im KSD geschaltet. Ferner prüft die Verwaltung derzeit, Nachwuchskräfte für die soziale Arbeit über duale Studiengänge zu rekrutieren. Ein entsprechendes Angebot gibt es derzeit noch nicht.

Um neue Beschäftigte im KSD optimal für ihre Aufgaben zu qualifizieren, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr ein umfangreiches Einarbeitungskonzept erarbeitet. Es basiert auf vier Säulen.

Die Einarbeitung startet mit den sog. Einarbeitungswochen, in denen sich die neuen Beschäftigten mit Schlüsselthemen des KSD auseinandersetzen. Für Organisation und Durchführung sind die Leitungs- und Koordinierungskräfte des KSD verantwortlich. Zu bestimmten Themen lädt die Stadt aber auch externe Kräfte, beispielsweise aus Polizei und Justiz ein. Die zweite Säule in der Einarbeitung bildet das Mentoring. Eine erfahrene Kraft leitet hierzu die neue Mitarbeiterin oder den neuen Mitarbeiter an, berät und unterstützt diese. Das Einarbeitungskonzept dient dem Transfer der Weiterbildungsinhalte in die Praxis. Die dritte Säule stellen Inhouse-Schulungen dar. Die berufsbegleitende Supervision bildet die vierte Säule. Sie steht den Fachkräften des KSD generell zur Verfügung. Eine externe Fachkraft begleitet die Beschäftigten der Stadt Mülheim an der Ruhr.

In den Stellenanzeigen weist die Stadt Mülheim an der Ruhr auf die umfangreichen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten hin.

Um die benötigte Personalausstattung bestimmen zu können, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2008 ein Verfahren zur Personalbemessung erarbeitet. Vorausgegangen ist eine Überlastungsanzeige des KSD, da die Aufgaben in den Vorjahren deutlich ausgeweitet wurden. Weitere Änderungen in der Sozialgesetzgebung führten zudem seit 2009 zu einer veränderten und ausgeweiteten Dokumentationspflicht. Mit der Personalbemessung verfolgt die Stadt folgende Zielsetzungen:

- Festlegung der aktuellen und perspektivischen Standards für die Arbeit des KSD aufgrund der geänderten und zukünftig erwarteten Gesetzeslage.
- Ermittlung des Personalbedarfs für die Einhaltung der aktuellen und perspektivischen Standards.

Im Rahmen der Personalbemessung gliederte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Tätigkeiten des KSD in Kern- und Teilprozesse. In Prozessbeschreibungen entwickelte sie die Mindeststandards, die sich aus den Vorgaben des Kinder- und Jugendrechts sowie anerkannten fachlichen Empfehlungen und Hinweisen ergaben. Insgesamt legt die Stadt Mülheim an der Ruhr das Hauptaugenmerk auf eine passgenaue Hilfestellung. Entsprechende zeitliche Ressourcen müssen hierzu zur Verfügung gestellt werden. Auf dieser Grundlage konnte die Stadt das für die Aufgabenerledigung benötigte Zeitbudget ermitteln.

Der Stellenplan 2014 berücksichtigte erstmals die neue Personalbemessung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr richtete zwölf Vollzeit-Stellen neu ein. Auf Grundlage einer weiteren Überprüfung berücksichtigte der Stellenplan 2017 weitere zusätzliche 9,5 Stellen. Die aktuelle Überprüfung des Stellenbedarfs ergab 2018 einen zusätzlichen Bedarf von sechs Stellen.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	179	83	122	154	176	230	22

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

Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Die Stellenausstattung des KSD in Mülheim an der Ruhr liegt **2017** ist mit 32 Hilfeplanfällen durchschnittlich. Sie liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Auf Grundlage der Personalbemessung sollte der KSD in Mülheim an der Ruhr im Jahr 2017 mit 40 vollzeitverrechnete Stellen besetzt sein. Allerdings fielen jeweils fünf Kräfte aufgrund von Mutterschutz bzw. Elternzeit sowie Langzeiterkrankungen aus. Zudem kündigten drei Beschäftigte ihre Stelle. Zwei weitere Kräfte wechselten ihre Stelle innerhalb der Stadtverwaltung. Demgegenüber standen lediglich zwei Neueintritte. Tatsächlich waren im Jahr 2017 daher lediglich 33,4 Stellen besetzt.

Hieraus ergibt sich eine Stellenausstattung von 32 Hilfeplanfällen je Vollzeitskraft. Sie liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich, der in der Tabelle im vorherigen Abschnitt dargestellt ist, entspricht dies dem Medianwert.

Auch im Jahr **2018** berichten die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Mülheim an der Ruhr von einer angespannten Personalsituation im KSD. Die Stadt konnte die zusätzlich gewährten sechs Stellen aufgrund fehlender geeigneter Bewerbungen nicht besetzen. Zudem kündigten sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihr Beschäftigungsverhältnis. Insgesamt sechs Beschäftigte vielen aufgrund von Langzeiterkrankungen und Mutterschaft/Elternzeit aus. Daher ist eine KSD-Kraft im Schnitt für 38 Hilfeplanfälle zuständig.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Im Jahr 2017 war jede Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für durchschnittlich 179 Hilfeplanfälle zuständig. Im interkommunalen Vergleich gehört Mülheim an der Ruhr damit zu den 25 Prozent der Kommune mit der höchsten Anzahl von Fällen je Mitarbeiter.

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

In **Mülheim an der Ruhr** liegt eine Stellenbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vor. Die Sachbearbeitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe **2017** bearbeitet im Schnitt 179 Hilfeplanfälle. Im Jahr **2018** ist ein Beschäftigter der wirtschaftlichen Jugendhilfe sogar für 191 Hilfeplanfälle zuständig.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägersauswahl nicht zwingend vor.

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

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** steuert die Hilfefälle bereits seit Jahren anhand eines Prozesses. Er besteht aus drei Phasen.⁹

Der Prozess beinhaltet folgende Schwerpunkte:

- Zugangsformen vielfältiger Art zu unterschiedlichen Menschen,
- Erarbeitung persönlicher Ziele,
- Ermittlung, Einbindung und Mobilisierung der persönlichen, sozialen und sozialraumbezogenen Ressourcen,
- Gestaltung von Aushandlungsprozessen mit mehreren Beteiligten.

⁹ vgl. auch Kapitel „Prozess- und Qualitätsstandards“

Der fachliche Zugang erfolgt durch die Beschäftigten des KSD vor Ort. Als Verfechter des Antragsprinzips geben sie den Eltern einleitend Hinweise zum grundsätzlichen Leistungsanspruch. Erwartet wird aber eine aktive Mitarbeit der Familie. Sie umfasst auch die Antragstellung durch die Eltern. Der KSD wird allerdings von Amtswegen tätig, wenn eine Gefahr besteht.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen den erzieherischen Bedarf mittels verschiedener, aufeinander aufbauender Instrumente fest. In der einleitenden Beratung gem. § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII wird die individuelle familiäre Situation erörtert, um das System der Familie unter sozialpädagogischen Erkenntnissen zu erfassen. Aus der Gesamtschau aller relevanten Informationen ergibt sich der individuelle Hilfebedarf. Im anschließenden Fachgespräch stellen die beteiligten Akteure den Leistungsanspruch fest und erarbeiten ein individuelles Hilfeangebot.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird vor Beginn sowie bei jeder Änderung und Beendigung eines Hilfefalls informiert. Sie überprüft auch anhand eines auszufüllenden Formblattes die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Der Leitfaden zum Hilfeplanverfahren gibt als spätestens Zeitpunkt den Tag des Beginns der Hilfe an.¹⁰ Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Mülheim an der Ruhr weist in seinem Prüfbericht aus Januar 2018 darauf hin, dass die Gewährung von Hilfen zur Erziehung eine reibungslose Kommunikation zwischen Sozialem Dienst und Wirtschaftlicher Jugendhilfe bedarf. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung als auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Im Rahmen der örtlichen Prüfung wurde die Geltendmachung von Forderungen sowie die Zuständigkeitsprüfung beanstandet.

→ Empfehlung

Um Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Kostenerstattung frühzeitig prüfen zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine frühe Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich vorschreiben. Zusätzlich sollte sie bei der Auswahl der Leistungsanbieter beteiligt werden.

Der HZE-Koordinator führt das Anbieterverzeichnis. Er berät und unterstützt die Beschäftigten des KSD im Bedarfsfall bei der Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters. Hierbei steht die passgenaue Hilfegewährung im Vordergrund.

→ Empfehlung

Um eine Trägersauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die wirtschaftliche Jugendhilfe an der Teamsitzung zur Trägersauswahl beteiligt werden. Das Anbieterverzeichnis sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.

Insbesondere in der Anfangsphase einer Hilfeleistung legt die Stadt besonderen Wert auf die regelmäßige Überprüfung der Hilfepläne. Daher ist der erste Hilfeplan grundsätzlich für die Dauer von sechs Wochen befristet. Anschließend führt die zuständige Mitarbeiterin bzw. der zuständige Mitarbeiter des KSD das erste Hilfeplangespräch mit dem Ziel der Hilfeplanfortschreibung. Danach erfolgt eine Überprüfung und Fortschreibung im halbjährlichen Rhythmus. Durch dieses Vorgehen werden die Hilfen regelmäßig evaluiert.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

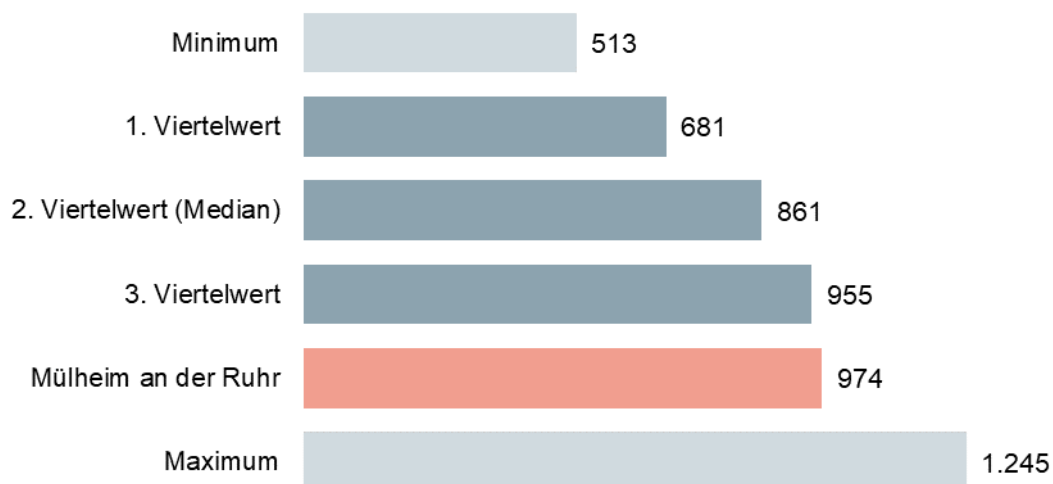
➔ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Jahr 2017 einen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung in Höhe von 974 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der hohe Fehlbetrag resultiert in erster Linie aus hohen Aufwendungen je Hilfefall.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsge- rechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Hierbei ist das ordentliche Ergebnis nicht mit dem Ergebnis der Pro- duktgruppe 06010 – Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien der **Stadt Mülheim an der Ruhr** gleichzusetzen.

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



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

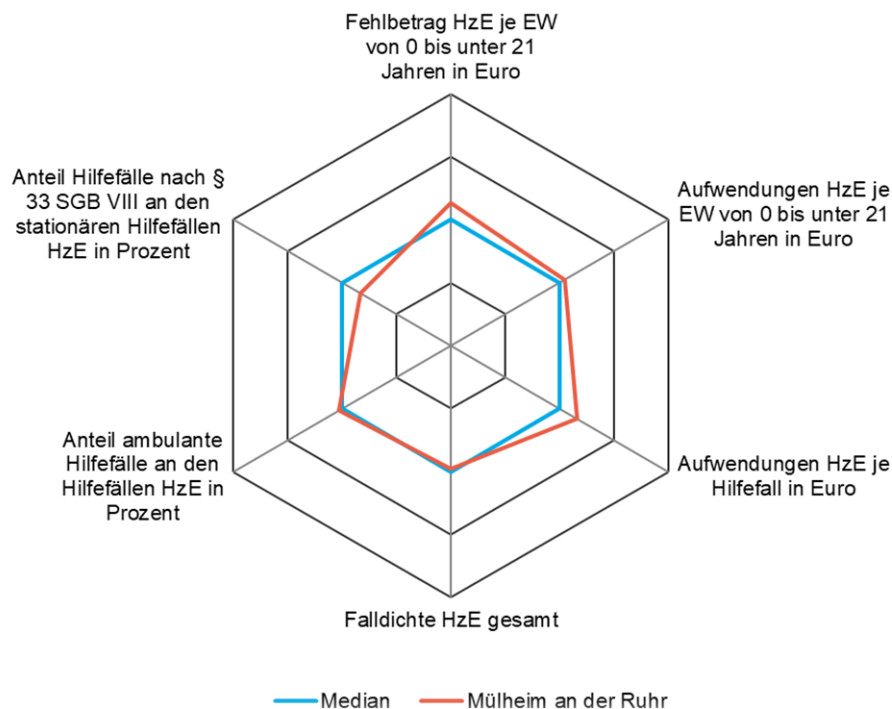


2018 sinkt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre leicht auf 959 Euro. Mülheim an der Ruhr ordnet sich im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
959	617	710	877	1.039	1.360	18

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der jeweiligen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfsfall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfsfall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfsfälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfsfällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

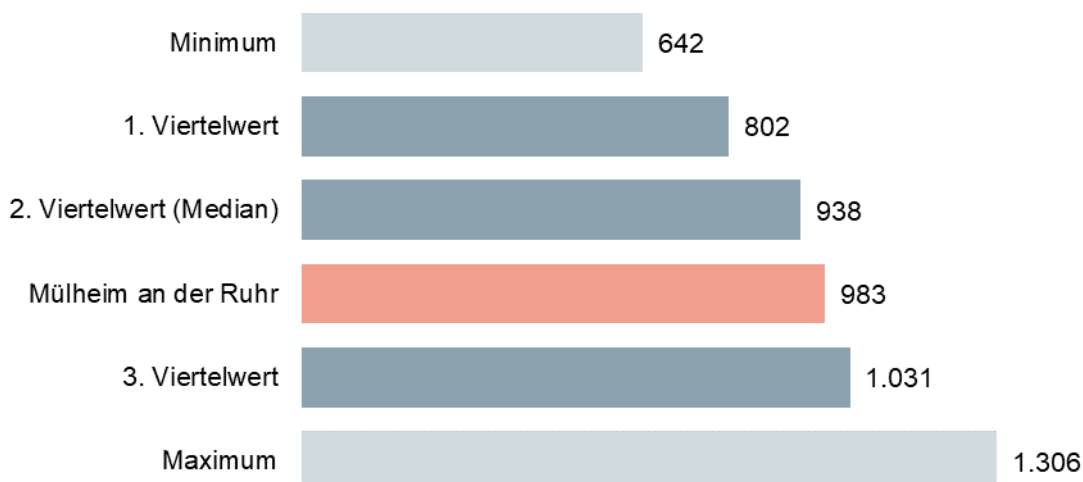
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.

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

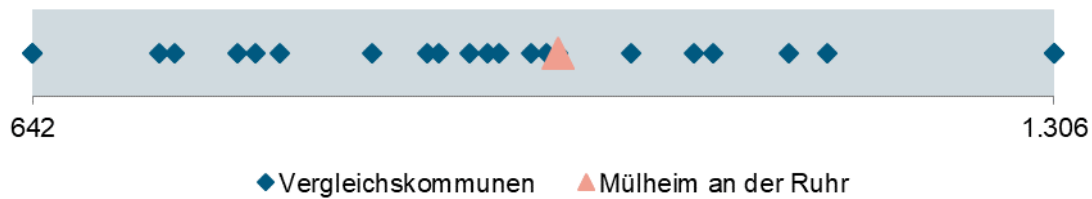
→ Feststellung

Hohe Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung belasten den Fehlbetrag der Stadt Mülheim an der Ruhr. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für Hilfen zur Erziehung gehört Mülheim an der Ruhr zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Bei einer Betrachtung je Hilfefall hat die Stadt im interkommunalen Vergleich sogar die dritthöchsten Aufwendungen je Hilfefall.

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



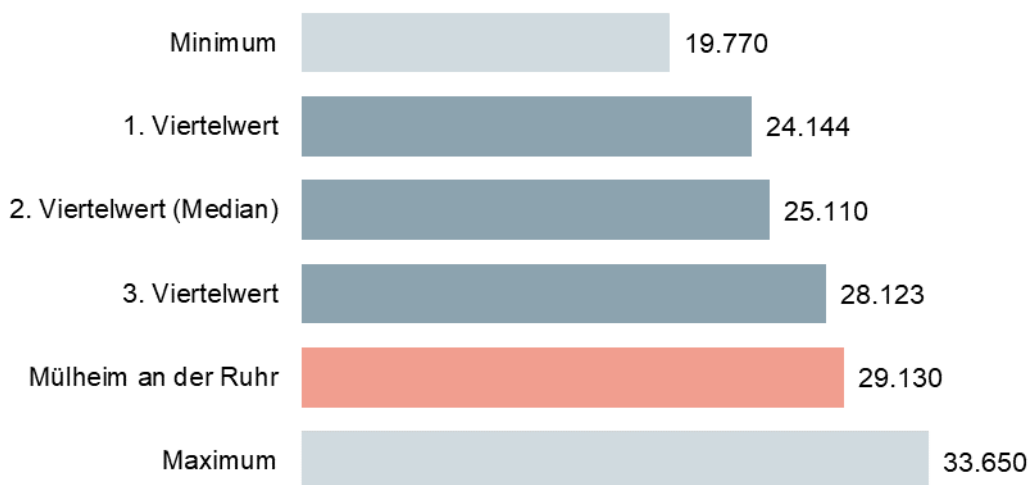
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren betragen **2018** 933 Euro. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ordnet sich in den interkommunalen Vergleich folgendermaßen ein.

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
933	679	815	894	1.019	1.211	19

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Sie verteilen sich wie folgt:



Im Jahr **2018** sinken die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Helfefall auf rund 26.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Mülheim an der Ruhr folgendermaßen ein:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26.170	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

→ **Feststellung**

Mülheim an der Ruhr hat die höchsten stationären Aufwendungen je Helfefall. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung erheblich.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards beinhalten trotz der hohen Aufwendungen bisher keine Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen, Begrenzung von Laufzeiten sowie zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung.

Um die Ursache für die hohen Aufwendungen im Vergleich zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW zunächst die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Helfefall in Euro	13.777	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Helfefall in Euro	47.769	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** erbringt 2017 Transferaufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 8,1 Mio. Euro für insgesamt 590 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 25 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 55 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Je Helfefall sind dies Aufwendungen in Höhe von rund 14.000 Euro. Mülheim an der Ruhr gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten ambulanten Aufwendungen je Helfefall.

Auch die stationären Aufwendungen sind 2017 sehr hoch. Sie betragen insgesamt 23,2 Mio. Euro für 486 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 75 Prozent der gesamten Transferaufwen-

dungen für 45 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall betragen rund 48.000 Euro. Dies ist im interkommunalen Vergleich der Maximalwert. Er belastet den Fehlbetrag erheblich.

Im stationären Bereich bestätigt sich damit das Ergebnis der letzten Prüfrunde aus dem Jahr 2014. Auch damals hatte die Stadt Mülheim an der Ruhr die höchsten Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall.

→ Empfehlung

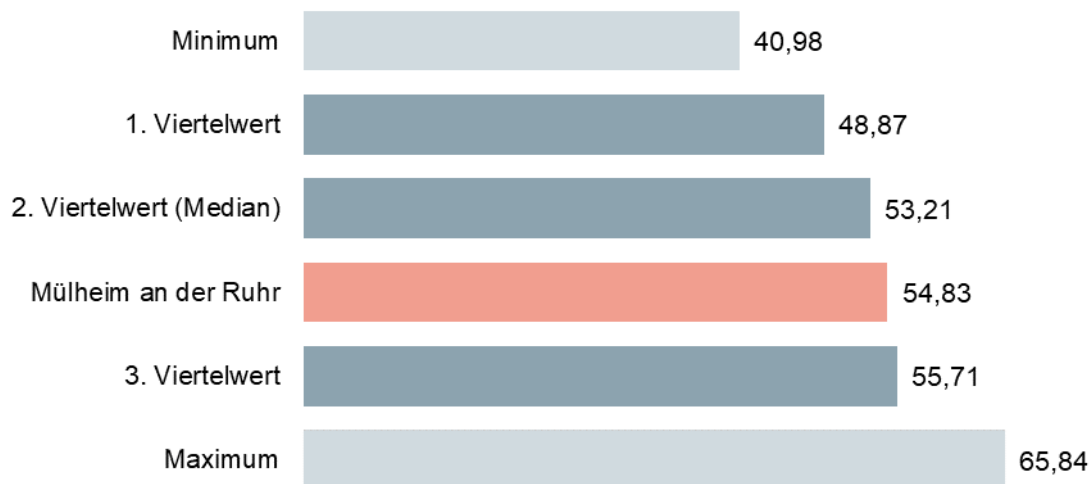
Vor dem Hintergrund der hohen stationären Aufwendungen muss die Stadt Mülheim an der Ruhr zwingend wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen. Hierzu sind Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen und bestehende Konzepte zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung in die Verfahrensstandards aufnehmen.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Mülheim an der Ruhr seit der letzten Prüfung um rund 21 Prozent gestiegen. Im interkommunalen Vergleich gehört sie zu den 50 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil bei gleichzeitig mittlerer Falldichte.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Ein hoher Anteil ambulanter Fälle an den gesamten Hilfefällen ist bei einer niedrigen Falldichte positiv zu sehen, wenn dadurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können. Der KSD in **Mülheim an der Ruhr** gewährt in 590 Fällen ambulante Hilfen. Dies entspricht einem Anteil von rund 55 Prozent an den gesamten Hilfefällen.

2018 steigt der Anteil weiter auf 61 Prozent. In der letzten überörtlichen Prüfrunde lag er bei nur rund 50 Prozent. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich Mülheim an der Ruhr damit folgendermaßen ein:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,05	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

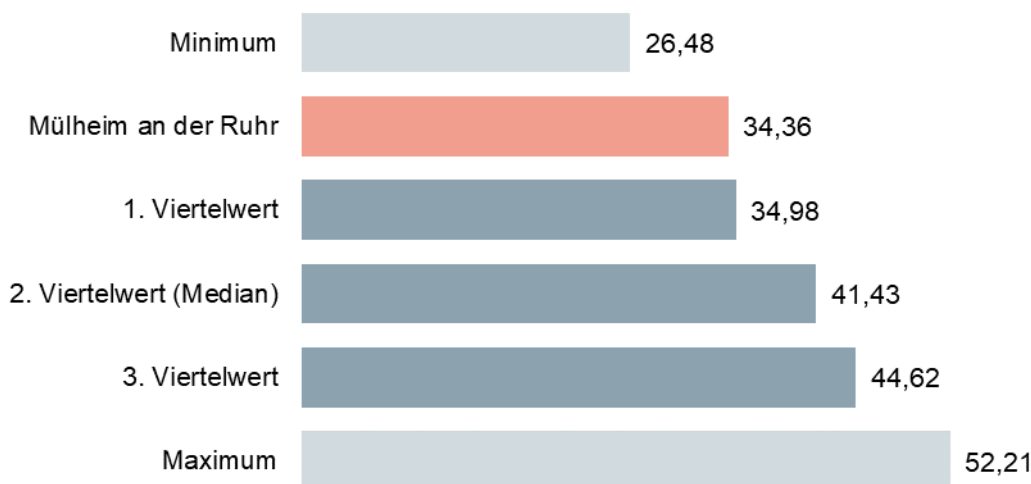
Anweisungen, dass ambulante Hilfen generell vorrangig vor stationären Hilfen zu gewähren sind, gibt es in Mülheim an der Ruhr nicht. Vielmehr sehen die Verfahrensstandards eine genaue Fallprüfung vor, um eine möglichst passgenaue Hilfestellung zu unterstützen. Hierdurch ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr gelungen, stationäre Hilfen zu Gunsten ambulanter Hilfen abzubauen. Gleichwohl beeinflussen die hohen Aufwendungen je Hilfefall, insbesondere im stationären Bereich, die Gesamtaufwendungen der Hilfe zur Erziehung negativ. Auf die Entwicklung der Fallzahlen einzelner Hilfearten geht die gpaNRW im Kapitel Falldichte näher ein.

Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen einen höheren Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als Mülheim an der Ruhr. Vollzeitpflegefälle sind in der Regel günstiger als Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII. Daher wirkt sich der geringe Anteil von 34,4 Prozent negativ auf den Fehlbetrag aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem.

Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist auch deshalb positiv zu sehen, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in **Mülheim an der Ruhr** seit der letzten Prüfung im Jahr 2014 von 38,1 Prozent auf 34,4 Prozent gesunken. **2018** beträgt der Wert 36,6 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgende Einordnung:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,55	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Laut Angaben der Vertreter des Jugendamtes der Stadt Mülheim an der Ruhr ist die Akquise geeigneter Pflegeeltern schwierig. Die Stadt befindet sich nach eigenen Angaben mit den umliegenden Städten in einer großen Konkurrenzsituation. Um vermehrt Pflegefamilien zu akquirieren, hat sie in den vergangenen Jahren Werbemaßnahmen forciert. Sie führte beispielsweise Anzeigenkampagnen und Plakataktionen an Bushaltestellen durch. Die nachfolgende Übersicht zeigt den Erfolg dieser Aktivitäten:

Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
stationäre Hilfefälle –gesamt–	388	446	486	446
davon Vollzeitpflege	135	154	167	163
Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent	34,79	34,53	34,36	36,55

Die Vollzeitpflegefälle sind seit 2015 um rund 21 Prozent gestiegen. Tendenziell sind aber die stationären Hilfen seit 2015 insgesamt angestiegen. Dies ist insbesondere in der Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen begründet. Die Stadt Mülheim an der Ruhr bringt diese in der Regel nicht in Pflegefamilien, sondern in spezialisierten Heimen unter. Dies wirkt sich negativ auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus. Andere Städte verfahren allerdings ebenso.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnahe sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt im Rahmen der Amtshilfe durch das Jugendamt vor Ort. Hierfür besteht ein Erstattungsanspruch. Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in 30,89 Prozent der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern.

Anteil Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht 2017

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,03	6,20	28,41	35,77	47,80	59,59	16

Der Anteil der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch beträgt 31 Prozent. Dieser Wert ordnet sich nur knapp oberhalb des 1. Viertelwertes ein. Dies bedeutet, dass knapp 75 Prozent der Vergleichskommunen mehr auswärtige Pflegefamilien in Anspruch nehmen als die Stadt Mülheim an der Ruhr.

→ Empfehlung

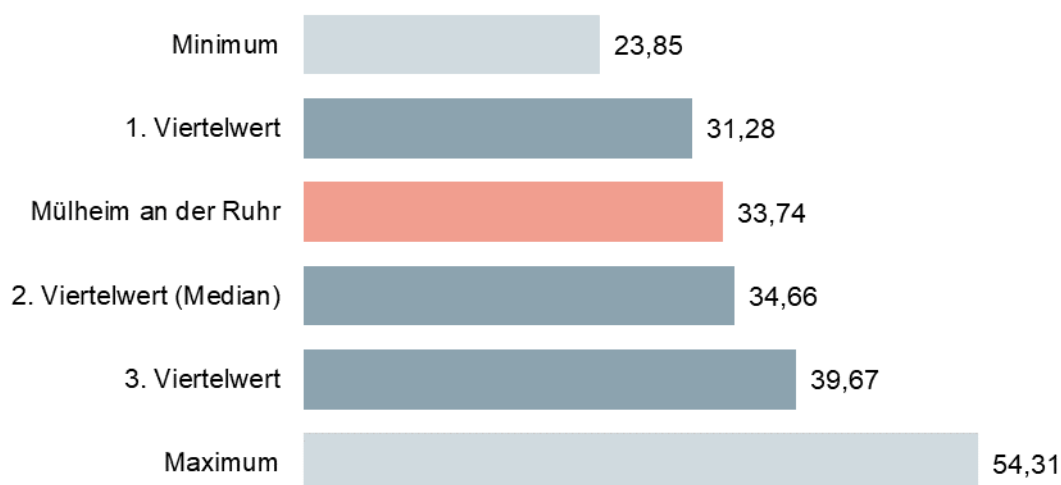
Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln.

Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet eine mittlere Falldichte von 34 HzE-Fälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist seit der letzten überörtlichen Prüfung gestiegen. Diesen Trend verzeichnen alle Vergleichskommunen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Mülheim an der Ruhr verzeichnet eine Falldichte von 33,7 Promille. Dieser Wert liegt nur leicht unterhalb des Medianwertes von 35,9 Promille.

2018 beträgt die Falldichte 35,7 Promille. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich Mülheim an der Ruhr damit folgendermaßen ein:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35,66	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

In der letzten Prüfung betrug sie noch unterdurchschnittliche 22,4 Promille. Dies entspricht einem Anstieg von rund 60 Prozent. Die sinkenden Einwohnerzahlen der 0 bis 21-jährigen wirken sich dabei erhöhend auf die Falldichte aus.

Die Zahl der Hilfeplanfälle hat sich seit 2015 absolut wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Hilfeplanfälle 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Hilfeplanfälle	838	960	1.076	1.145

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist insgesamt um ca. 37 Prozent gestiegen. Zur weiteren Analyse hat die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten separat betrachtet:

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	230	263	302	366
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	30	34	33	39
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	135	154	167	163
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	198	226	240	199
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	163	186	211	239
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	82	97	123	139

Die größten Zuwächse an Hilfefällen verzeichnen die flexiblen ambulanten Hilfen und die Eingliederungshilfen (um rund 60 Prozent). Große Zuwächse verzeichnen auch die Hilfen für junge Volljährige (um rund 50 Prozent). Die Hilfen nach §§ 33, 34 SGB VIII sind hingegen gesunken.

Die Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge stellt seit 2015 eine zusätzliche Belastung im Bereich der Hilfen zur Erziehung dar. Sie wird häufig als alleinige Ursache für den Anstieg von Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung genannt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die entsprechende Entwicklung der Fallzahlen in Mülheim an der Ruhr:

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Fallzahlen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	48	74	73	36

Zwischen 2015 und 2017 sind die Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge um rund 52 Prozent gestiegen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr gewährt den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen folgende Hilfen zur Erziehung:

	2015	2016	2017	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	0	0	0	6
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	0	0	0	0
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	43	49	28	13
Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	5	25	45	17

Entsprechende Entwicklungen sind in den übrigen Vergleichsstädten allgemein festzustellen.

Da auch enorme Anstiege bei Hilfearten, die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nicht gewährt werden, festzustellen sind, liegt die alleinige Ursache nicht nur in der Aufnahme der minderjährigen Flüchtlinge. Auch die Problemlagen in den Familien sind allgemein gestiegen. Zudem stellt nach Angaben des KSD die höhere allgemeine Sensibilisierung im Bereich des Kinderschutzes eine Ursache für den Anstieg der Fallzahlen dar.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr subsumiert unter den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII auch die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten konnte die Stadt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten nicht liefern. Dies erschwert die Steuerung.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** subsumiert unter den flexiblen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII auch die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Separate Auswertungen zu diesen Hilfearten konnte sie nicht vornehmen. Dies erschwert die Vergleichbarkeit der nachfolgenden Kennzahl. Die meisten anderen kreisfreien Städte betrachten die ambulanten Hilfen differenzierter.

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB 2017¹¹

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	10.963	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

Die Aufwendungen für die oben genannten Hilfen betragen 2017 in Mülheim an der Ruhr rund 3,3 Mio. Euro. Dies sind elf Prozent der gesamten Transferaufwendungen. Flexible ambulante Hilfen gewährte die Stadt Mülheim an der Ruhr 2017 in 302 Fällen. Dies entspricht einem Anteil von rund 28 Prozent an allen Hilfeplanfällen.

→ Empfehlung

Um die Steuerung zu verbessern, muss die Stadt Mülheim an der Ruhr künftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit freien Trägern die Mindestabnahme von Fachleistungsstunden vereinbart. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen aus.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit freien Trägern¹² Vereinbarungen zur Erbringung von ambulanten Jugendhilfeleistungen auf Grundlage des § 77 SGB VIII geschlossen. Sie beinhalten die jährliche Abnahme von jeweils 3.872 Fachleistungsstunden zu einem Stundensatz von 60,69 Euro. Diese Regelung verhindert eine passgenaue Hilfestellung und erhöht die Aufwendungen. Auch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Mülheim an der Ruhr hat daher bereits 2018 darauf hingewiesen, dass das Sozialamt die Notwendigkeit der Mindestabnahme prüfen sollte.

Zudem wirkt sich hier das Fehlen von wirtschaftlichen Vorgaben in den Verfahrensstandards, wie die Begrenzung von Fachleistungsstunden, negativ aus. Dies erschwert die Reduzierung von Aufwendungen.

¹¹ Die Kennzahl für Mülheim an der Ruhr beinhaltet auch Aufwendungen und Fallzahlen für die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII.

¹² Diakonisches Werk, AWO Kreisverband Mülheim an der Ruhr e. V. und Caritas-Sozialdienst e. V. Mülheim

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Mindestabnahmen von Fachleistungsstunden mehr vereinbaren. Die Stadt sollte hingegen dringend die Begrenzung von Fachleistungsstunden in die Verfahrensstandards aufnehmen und so die Aufwendungen senken.

2018 steigen die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen insgesamt auf 4,5 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 36 Prozent. Die Fallzahlen sind im Vergleich zum Vorjahr um 20 Prozent auf 366 Fälle gestiegen. Je Hilfefall wendet Mülheim an der Ruhr rund 12.000 Euro auf.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr begründet diese Steigerungsraten mit der strikten Umsetzung der Verfahrensstandards. Hierdurch konnten teure stationäre Hilfen zum Teil vermieden werden. Die Fallzahlen der stationären Hilfen sind entsprechend gesunken.¹³ Da jedoch in diesen Fällen naturgemäß ein höherer Hilfebedarf besteht, wirkt sich dies negativ auf die Aufwendungen für die flexiblen ambulanten Hilfen je Hilfefall aus.

Falldichte flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII (2017)¹⁴

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	9,47	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

2017 ordnet sich die Falldichte für die flexiblen erzieherischen Hilfen oberhalb des Median ein. Die Falldichte steigt **2018** sogar auf 11,4 Promille. Allerdings subsumiert Mülheim an der Ruhr auch die Fallzahlen für die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII unter die flexiblen ambulanten Hilfen.

Tiefergehende Analysen können daher nicht vorgenommen werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass auch andere kreisfreie Städte nicht nach einzelnen Hilfearten unterscheiden bzw. einzelne Hilfen nicht anbieten. Das erklärt die Spannweite bei der Kennzahl Falldichte flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII. Sie unterstreicht das Erfordernis einer Datendifferenzierung nach Hilfearten auch vor dem Hintergrund, dass die Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten unterschiedlich sind.

Falldichte Hilfearten nach § 28 bis § 30 SGB VIII 2017

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	k. A.	0,00	0,07	0,59	0,97	1,51	18

¹³ vgl. Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

¹⁴ Die Kennzahl für Mülheim an der Ruhr beinhaltet auch Fallzahlen für die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII.

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	k. A.	0,00	0,39	1,33	1,75	4,58	16
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	k. A.	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

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

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr im Bereich der Vollzeitpflege die zweithöchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogischen Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

Die Stadt **Mülheim an der Ruhr** leistet für Hilfen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall folgende Aufwendungen:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Transferaufwendungen je Hilfefall in Euro	21.809	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

Bei einer geringen Falldichte¹⁵ verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr im Rahmen der Vollzeitpflege vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Sie belaufen sich auf rund 22.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich verzeichnet lediglich eine Stadt höhere Aufwendungen. **2018** sinken die Aufwendungen je Hilfefall um ca. 1.000 Euro.

¹⁵ vgl. „Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen“

Die Kennzahl berücksichtigt auch Aufwendungen, die über den einfachen Pflegesatz hinausgehen, da ein erhöhter Pflegebedarf besteht. Laut Wirtschaftlicher Jugendhilfe sind dies rund 1,2 Mio. Euro. Ferner gewährt die Stadt Mülheim an der Ruhr zusätzlich weitere monetäre Leistungen, auch um Attraktivität für Pflegefamilien zu steigern. Entsprechend der Empfehlung des Landesjugendamtes sind dies folgende Beihilfen und Leistungen:

- Unfallversicherung – 79,00 Euro pro Jahr,
- Leistungen der Altersvorsorge – 39,00 Euro pro Monat,
- Möbelerstausstattung – 820,00 Euro einmalig,
- Bekleidungsbeihilfe bei Einzug – 200,00 Euro einmalig,
- Bekleidungsbeihilfe bei Einzug Familiäre Bereitschaftsbetreuung – 400,00 Euro einmalig,
- Einschulungsbeihilfe – 100,00 Euro einmalig,
- Taufe, Konfirmation, Kommunion etc. – 180,00 Euro nach Anlass,
- Urlaubsbeihilfe – 255,00 Euro jährlich,
- Klassenfahrten – tatsächliche Höhe jährlich,
- Weihnachtsbeihilfe – 35,00 Euro jährlich.

Hierdurch entstehen der Stadt jährliche Kosten in Höhe von rund 39.000 Euro. Dies sind 231 Euro je Hilfefall. Anderen Städten entstehen diese Aufwendungen auch.

Mülheim an der Ruhr hat zudem ca. 25 bis 30 Kinder in professionellen Pflegefamilien untergebracht. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass nicht ausreichend Pflegefamilien zur Verfügung stehen. Für die Unterbringung in professionellen Pflegefamilien muss die Stadt höhere Aufwendungen erbringen. Sie geht von zusätzlichen Aufwendungen in Höhe von rund 4.000 Euro je Hilfefall aus.

Differenzierte Auswertungsmöglichkeiten zu den zusätzlich gewährten Leistungen konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr im Rahmen dieser Prüfung nicht liefern. Daher kann die Entwicklung der Aufwendungen im Bereich der Vollzeitpflege nicht transparent dargestellt werden. Zudem erschweren fehlende Auswertungsmöglichkeiten zu den Laufzeiten der Hilfen die Steuerung. Im Laufe des Jahres 2018 konnte die Stadt hier nachbessern und entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die zusätzlichen Auswertungen für die Erarbeitung weiterer Maßnahmen für die Vollzeitpflege nutzen.

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

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Mülheim an der Ruhr gehört bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Die sinkende Falldichte führte bislang nicht zu einer Haushaltsentlastung. Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind sogar weiter gestiegen.

→ Feststellung

Mülheim an der Ruhr berücksichtigt im Gegensatz zu anderen Kommunen bei der Heimerziehung auch Aufwendungen und Fallzahlen für stationäre Eingliederungshilfen. Zudem umfasst die Heimerziehung auch intensivere Hilfefälle, da die Stadt keine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII anbietet. Diese teureren Hilfefälle wirken sich negativ auf den Kennzahlenvergleich aus.

→ Feststellung

Fehlende zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten erschweren die Analyse und somit auch die Steuerung. Hierauf hat die gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 hingewiesen.

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

Mülheim an der Ruhr erfasst auch stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII unter den Leistungen nach § 34 SGB VIII. Zudem bietet sie keine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII an. Die entsprechenden Fallzahlen und Aufwendungen intensiverer stationärer Leistungen finden sich daher in den Leistungen nach § 34 SGB VIII wieder. Dies wirkt sich negativ auf die Kennzahlen aus und erschwert die Vergleichbarkeit mit den anderen kreisfreien Städten.

In Mülheim an der Ruhr ergeben sich für Hilfen nach § 34 SGB VIII folgende Aufwendungen je Hilfefall:

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

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	67.609	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind in Mülheim an der Ruhr sehr hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. **2018** steigen die Aufwendungen weiter auf rund 71.000 Euro je Hilfefall.

Die Leistungen nach § 34 SGB VIII bilden die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in Mülheim an der Ruhr. Die Stadt wendet 2017 insgesamt rund 16,2 Mio. Euro für diese Hilfeart auf. Das ist mehr als die Hälfte der gesamten Transferaufwendungen für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.

Entsprechend der Systematik liegen für die stationären Hilfen nach § 34 SGB VIII 240 Hilfeplanfälle vor. Dies sind rund 22 Prozent aller Hilfeplanfälle.

Falldichte Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017¹⁶

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	7,53	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Mülheim an der Ruhr gehört bei der Heimerziehung zu den 50 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte. **2018** sinkt die Falldichte auf 6,2 Promille. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat aufgrund einer vermehrten Bewilligung von ambulanten Hilfen Heimfälle reduzieren können; darüber hinaus sind die Fallzahlen der unbegleiteten Minderjährigen Flüchtlinge in Heimen von 28 auf 13 zurückgegangen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr begründet den Rückgang mit der strikten Einhaltung der Verfahrensstandards. Hierdurch hat sie vermehrt ambulante Hilfen bewilligt.¹⁷ Entsprechend zu erwartende sinkende Aufwendungen haben sich hierdurch aber nicht ergeben. Diese Entwicklung ohne Kenntnis detaillierter Fallzahlen und Aufwendungen nach Hilfearten ist aufgrund der Haushaltssituation der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht akzeptabel.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss dringend die Ursache für hohe Aufwendungen feststellen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen. Das setzt zwingend auch eine Differenzierung bei der Erfassung der stationären Hilfearten voraus.

Ursachen für die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen können auch anhand der Verweildauern ausgewertet werden. Diese kann die Stadt Mülheim an der Ruhr derzeit allerdings noch nicht vornehmen. Daher kann sie dieses Steuerungsinstrument nicht nutzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dringend auch die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII auswerten, analysieren und für Steuerungszwecke verwenden. Um Kostenentwicklungen darstellen zu können, muss die Stadt die Leistungen differenzieren und die Hilfen nach §§ 35 und 35a SGB VIII jeweils separat betrachten.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr besitzt kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen beeinflussen kann.

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

- Voraussetzungen einer Rückführung,

¹⁶ Die Kennzahl berücksichtigt auch Fallzahlen für stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Da die Stadt Mülheim an der Ruhr, im Gegensatz zu anderen Städten, keine intensiv sozialpädagogische Einzelbetreuung anbietet, sind hier auch kostenintensive Fälle berücksichtigt.

¹⁷ vgl. auch Anteil ambulante Hilfen

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

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat aktuell kein Rückkehrkonzept. Allerdings wurde dies in der Vergangenheit bereits diskutiert. Entsprechend der Verfahrensstandards werden Rückkehroptionen im Hilfeplangespräch erörtert. Zudem beachtet die Stadt Mülheim an der Ruhr die Qualität der Elternarbeit bei der Auswahl des freien Trägers. Rahmenbedingungen und Vorgaben, wie eine erfolgreiche Rückführung angestrebt werden kann, gibt es allerdings nicht.

→ **Empfehlung**

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

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

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfasst die hohen Aufwendungen für stationäre Eingliederungshilfen nicht als Leistung nach § 35a SGB VIII, sondern als Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Separate Auswertungen sind nicht möglich. Zudem konnten die Stadt 2017 nicht die Aufwendungen für Schulbegleiter/Integrationshelfer ermitteln. Die gpaNRW hat sie anhand der Angaben für 2018 berechnet.

→ **Feststellung**

Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten hat die Stadt Mülheim an der Ruhr derzeit keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen. Dies erschwert die Steuerung.

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

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** konnte für das Vergleichsjahr 2017 nicht die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleiter ermitteln. Für das Jahr 2018 stehen entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung. Fallzahlen liegen ab 2015 hingegen vor. Daher konnte die gpaNRW die Aufwendungen für den interkommunalen Vergleich 2017 rechnerisch ermitteln und mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe abstimmen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr leistet demnach Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro ¹⁸	16.171	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	16.171	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	k. A.	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	17.502	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	46,92	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt Eingliederungshilfen nur als ambulante Fälle durch. Stationäre Leistungen und Fallzahlen sind unter Heimerziehungen nach § 34 SGB VIII subsumiert. Eine vollumfängliche Betrachtung der Eingliederungshilfen kann die gpaNRW daher nicht vornehmen.

→ Empfehlung

Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen zu erhalten, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch stationäre Eingliederungshilfen unter den Leistungen nach § 35a SGB VIII erfassen.

→ Feststellung

In Mülheim an der Ruhr sind die Fallzahlen für die Eingliederungshilfe seit 2015 um rund 30 Prozent gestiegen. Insbesondere die Falldichte bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung ist höher als bei der 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Fallzahlen sind in den in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich gestiegen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann sie seit dem Jahr 2015 darstellen. Sie haben sich wie folgt entwickelt:

¹⁸ ohne stationäre Eingliederungshilfen

Entwicklung der Fallzahlen für Eingliederungshilfen 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	163	186	211	239

Die KSD-Leitung begründet die weiter gestiegenen Fallzahlen insbesondere mit einer hohen Bereitschaft Betroffener, Leistungen nach § 35a SGB VIII zu beantragen. Erziehungsberechtigte werden seitens der Schule und teilweise durch die Kinderärzte dabei unterstützt. Entsprechende Entwicklungen werden aus allen kreisfreien Städten berichtet.

Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	3,10	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung. Bereits in der Prüfrunde 2008 stellte die gpaNRW hohe Fallzahlen fest.

→ Feststellung

Für die Eingliederungshilfe sind in Mülheim an der Ruhr die Fachkräfte des Sozialen Dienstes zuständig. Die von der gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 und im Rahmen der Beratung 2016 empfohlene Spezialisierung hat die Stadt bislang nicht umgesetzt.

Zuständig für die Eingliederungshilfe sind in Mülheim an der Ruhr die Fachkräfte des KSD. Es bestehen allerdings Schnittstellen zum Amt für Kinder, Jugend und Schule sowie zum Gesundheitsamt. So übernimmt der Kinder- und Jugendärztliche Dienst die ärztliche Diagnostik von Lese- und Rechtschreibschwächen sowie bei Dyskalkulie.

Die Stadt plant aktuell die Einrichtung eines eigenen Spezialdienstes für Eingliederungshilfen. Eine entsprechende Organisationsmaßnahme hat die gpaNRW bereits in der überörtlichen Prüfung 2008 und im Rahmen der Beratung 2016 empfohlen. Hintergrund dieser Empfehlung ist eine komplexere Fallbearbeitung und das dazu zwingend erforderliche Spezialwissen. Aus Erfahrung ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben in einem Spezialteam zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie einem verbesserten Rückkehrmanagement führt. Entsprechende Fallreduzierungen und Einsparpotentiale sind die Folge.¹⁹ Die benötigten personellen Ressourcen sind vorhanden.²⁰

¹⁹ vgl. gpaNRW, Stadt Mülheim an der Ruhr – Beratung – Amt 50, Seite

²⁰ vgl. Personaleinsatz

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Planungen zur Einführung eines eigenen Spezialdienstes für Eingliederungshilfen dringend vorantreiben, auch um entsprechende finanzielle Einsparpotentiale zu erzielen.

→ **Feststellung**

Der rechtssicheren Fallbearbeitung dient ein Handbuch, dass die Stadt nach der überörtlichen Prüfung 2008 erstellt hat. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.

Um eine rechtssichere Fallbearbeitung vornehmen zu können, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr nach der überörtlichen Prüfung 2008 ein Handbuch erstellt. Es stellt den Bearbeitungsprozess dar, betrachtet Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten und gibt einen Überblick über benötigte Dokumente und Checklisten. Diese enthalten auch Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung. So prüft die Fachkraft die Teilhabebeeinträchtigung des Kindes im Rahmen von Hausbesuchen. Hierzu erfragt sie beispielsweise auch die Integration des Kindes im Stadtteil.

Die Zusammenarbeit mit den Schulen beschreibt die KSD-Leitung als eng. An Schulen mit mehreren Eingliederungsfällen mit schulischem Bezug besucht die Fachkraft des KSD die Schule, um die Organisation und Umsetzung der Hilfen zu vertiefen. Im Rahmen der Bewilligung der Eingliederungshilfe holt der KSD zu jedem Antrag eine Stellungnahme der Schule ein. Je nach Sachlage nimmt die Schule auch am Fachgespräch teil. Unterrichtsbesuche führt der KSD im Bewilligungsverfahren aber nur in Ausnahmefällen durch.

→ **Empfehlung**

Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen.

Durch die dargestellten Maßnahmen konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr einen weiteren Anstieg der Fallzahlen verhindern. Bei fehlenden Voraussetzungen lehnt sie den Antrag auf Eingliederungshilfe ab. Dies kann jedoch auch die Gewährung anderer Formen der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben.

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

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Aufgrund zusätzlicher differenzierter Auswertungsmöglichkeiten ab 2018 kann die Stadt Mülheim an der Ruhr die Entwicklungen im Bereich der jungen Volljährigen genauer analysieren und so die Steuerung für diese Hilfeart verbessern.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat Aufwendungen für junge Volljährige bis einschließlich 2017 den Grundhilfearten²¹ zugeordnet. Seit 2018 wertet sie die Aufwendungen für junge Volljährige differenziert aus. Fallzahlen konnte sie über den gesamten Prüfungszeitraum ermitteln.

Für 2017 hat die gpaNRW die Aufwendungen fallbezogen anhand des sich für 2018 ergebenden Verhältnisses ermittelt. Mülheim an der Ruhr leistet demnach Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	28.480	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	11,43	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	3.537	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	42.372	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Transferaufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	21.809	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	41.755	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Mit Ausnahme der Vollzeitpflege verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den Hilfen für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen. Dies ist auch in den besonderen Regelungen für junge Volljährige im Hilfeplanverfahren begründet. Grundsätzlich wird eine Fachkraft der Wirtschaftlichen Jugendhilfe mit pädagogischer Ausbildung konkret in das Verfahren einbezogen.

Ferner begleitet der KSD die langfristig in Heimen betreuten Kinder bereits ab dem 16. Lebensjahr sukzessive bei der Verselbständigung. Im Hilfeplanverfahren werden entsprechende Ziele vereinbart. Diese beziehen sich z. B. auf den regelmäßigen Schulbesuch oder auf die Kontrolle der eigenen Ausgaben.

²¹ § 27 SGB VIII, § 33 SGB VIII und § 34 SGB VIII

Die freien Träger haben sich auf die Begleitung der jungen Volljährigen eingestellt. Sie unterbreiten entsprechende Angebote, beispielsweise in Form von Probeappartements, in denen die Betroffenen eine eigene Haushaltsführung erlernen.

Unter bestimmten Voraussetzungen gewährt die Stadt Mülheim an der Ruhr jungen Erwachsenen Hilfen zur Erziehung nur als ergänzende Hilfe zu Leistungen nach dem SGB II. Hierzu müssen allerdings folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Rückkehr in das Elternhaus nicht möglich und
- Verselbständigung möglich.

Entsprechende Vereinbarungen mit dem Jobcenter wurden geschlossen.

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

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet den zweitniedrigsten Anteil an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlingen an den Hilfefällen.

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

An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für UMA gegeben. Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

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

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	28.089	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	6,78	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** verzeichnet vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Die Hilfefälle für diesen Personenkreis nehmen

nur einen Anteil von 6,8 Prozent an den gesamten Hilfefällen ein. Dies ist im interkommunalen Vergleich der zweitgeringste Wert.

Die Stadt profitierte nach eigenen Angaben davon, dass sich die Flüchtlinge vorwiegend in die größeren Nachbarstädte des Ruhrgebietes orientierten. Daher sind kaum UMAs aus eigenem Antrieb nach Mülheim an der Ruhr gekommen. Vorwiegend handelt es sich um zugewiesene Flüchtlinge. Auf die Zuweisungen konnte sich die Stadt gut vorbereiten. Zur Planung der Unterbringung erstellte die Stadt eigene Prognosen anhand des Königsteiner Schlüssels. Diese trafen bislang weitestgehend ein.

Aktuell verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr kaum noch Zuweisungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.

Im Rahmen von Brückenlösungen konnten zwei Wohneinheiten für Flüchtlinge eingerichtet werden. Zudem strebte die Stadt schnelle Überführungen in Regelangebote an. Hierbei konnte sie auf einen für die Arbeit mit Flüchtlingen spezialisierten Sozialarbeiter zurückgreifen.

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

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet die niedrigsten Aufwendungen für Inobhutnahmen.

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Eine Kommune sollte deshalb die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

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

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfefall in Euro	1.687	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	6,58	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.

Mülheim an der Ruhr gehört zu den 50 Prozent der Kommune mit der höchsten Falldichte.

Im Rahmen der Inobhutnahme bringt die Stadt Kinder in Bereitschaftspflegefamilien unter. Sie zahlt ihnen den dreifachen Pflegesatz, allerdings nur bei tatsächlicher Belegung. Darüber hinaus nutzt die Stadt Mülheim an der Ruhr auch Jugendschutzstellen.

Aufgrund langer gerichtlicher Verfahren dauern die Inobhutnahmen häufig sehr lange.

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

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

→ Feststellung

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

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschließungsgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	k. A.	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	13,56	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte keine Aufwendungen für die vorläufigen Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mitteilen. Entsprechend der im Kapitel „Unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge“ getroffenen Aussagen ist die Falldichte auch bei den Fällen nach § 42a SGB VIII gering.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.

→ Feststellung

Die Verfahrensstandards der Stadt Mülheim an der Ruhr für vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge basieren auf Handlungsempfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Begründung zum Gesetzentwurfes der Bundesregierung und den Empfehlungen des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Aufgrund der Prozessdarstellung in Textform fehlt es aber auch hier an der Übersichtlichkeit.

Die Kommunen sollten für das Verfahren des Ersts Screenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Auch für die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII hat der KSD der **Stadt Mülheim an der Ruhr** Verfahrensstandards erarbeitet und in Form eines Leitfadens veröffentlicht. Er liegt, wie die Leitfäden und Verfahrensstandards sowohl als Broschüre, als auch in digitaler Form vor.

Die im Leitfaden dargestellten Standards basieren auf Handlungsempfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Begründung zum Gesetzentwurfes der Bundesregierung und den Empfehlungen des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Der Leitfaden betrachtet folgende Aspekte:

- Verteilverfahren,
- Erstkontakt,
- Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII,
- Durchführung des Clearingverfahrens,
- Pflicht des KSD zur Bestellung eines Vormunds,
- Ende der vorläufigen Inobhutnahme,
- Alterseinschätzung gem. § 42f SGB VIII,
- Kostenerstattung.

Als Anlagen enthält der Leitfaden die gesetzlichen Neuerungen und eine Information zur Verteilstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen.

Die Prozessbeschreibung erfolgt auch hier in Textform. Die einzuhaltenden Fristen und die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren werden sehr genau dargestellt. Hierdurch beschreibt die Stadt die Prozesse auch im Themenfeld der vorläufigen Inobhutnahmen sehr genau. Allerdings fehlt ebenfalls eine schematische Darstellung des gesamten Prozesses. Dies erschwert eine effektivere und effizientere Leistungserbringung.

→ **Empfehlung**

Auch im Themenfeld der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die einzelnen Verfahrensschritte übersichtlicher darstellen. Hierzu sollte sie zusätzlich eine grafische Darstellung der einzelnen Verfahrensschritte ergänzen. Diese sollte die einzelnen Arbeitsschritte, die beizubringenden Unterlagen und die einzuhaltenen Bearbeitungsfristen sowie die zu beteiligenden Akteure umfassen.

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

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist starke soziale und sozialräumliche Unterschiede auf. Neben wohlhabenden Wohngebieten gibt es Stadtteile mit einer hohen Armut. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen. So hat die Stadt im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil Alleinerziehender an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften. Dies kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung führen.		
F2	Die Stadt berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen. Die Stadt verzeichnet im interkommunalen Vergleich die geringste Arbeitslosenquote bei den unter 21-Jährigen. Auch die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ist vergleichsweise gering.		
F3	Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Mülheim an der Ruhr nicht. Allerdings haben die Beschäftigten des Sozialamtes auf Grundlage des städtischen Leitbildes konkrete Ziele erarbeitet. Hieraus kann die Stadt eine Gesamtstrategie entwickeln.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die auf unterschiedlichen Ebenen erarbeiteten Ziele zu einer Gesamtstrategie zusammenfassen und weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat als Optionskommune die Hilfen zur Erziehung dem Amt 50 „Sozialamt“ zugeordnet. Diese untypische Organisationsstruktur hat einen hohen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand mit dem Amt 45 „Amt für Kinder, Jugend und Schule“ zur Folge. Zudem erschwert dies die Festlegung einer Gesamtstrategie für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.	E4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die derzeitige Organisationsstruktur vor dem Hintergrund des hohen Koordinierungsaufwandes kritisch hinterfragen.
F5	Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Mülheim an der Ruhr von einer vielschichtigen Vernetzung des KSD.		
F6	In Mülheim an der Ruhr fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum inter-		

	Feststellung		Empfehlung
	nen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.		
F7	Die Stadt hat im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung Risiken ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt. Insbesondere die systematische Fallbearbeitung dient der Risikominimierung. Die dazu erarbeiteten Verfahrensstandards stellen aber sowohl die Risiken als auch ihre Gegenmaßnahmen nicht vollumfänglich dar.	E7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das interne Kontrollsystem als einen in die Arbeits- und Betriebsabläufe integrierten Prozess verstehen. Sie sollte daher die bestehenden Risiken der einzelnen Prozessschritte ermitteln, benennen und entsprechende Gegenmaßnahmen in den Prozess einbetten. Diese sind dann auch in den Verfahrensstandards darzustellen.
F8	Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. Ihre Ergebnisse dienen der qualitativen Fortentwicklung der Verfahrensstandards.		
F9	Das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet lediglich einige wenige Ansätze eines produktorientierten Finanzcontrollings. Die Daten beschränken sich hauptsächlich auf Fallzahlen	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in den Controllingberichten im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zukünftig weitere Kennzahlenwerte für eine transparentere Darstellung der Sachverhalte nutzen. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses überörtlichen Prüfberichts fortgeschrieben werden. Vor dem Hintergrund der sehr hohen Aufwendungen je Fall, sollte die Stadt die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F10	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.	E10	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.
F11	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in Mülheim an der Ruhr beschränkt sich aktuell auf eine Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards im Rahmen regelmäßig durchgeführter Revisionen. Die Wirksamkeit der Hilfen wird allein durch die Einhaltung der Standards unterstellt. Für eine tatsächliche Erfolgskontrolle fehlt es an weitergehenden Auswertungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden zudem nicht transparent aufbereitet.	E11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.

	Feststellung		Empfehlung
F12	Der KSD arbeitet in Mülheim an der Ruhr nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Allerdings ist die Darstellung der Verfahrensstandards in verschiedenen Publikationen unübersichtlich.	E12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse ausschließlich in einem digitalen Dokument darstellen und den Beschäftigten des KSD zur Verfügung stellen. So ist sichergestellt, dass Prozessoptimierungen zeitnah dargestellt und umgesetzt werden können.
F13	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden herausgebracht. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Angaben zu einzuhaltenden Bearbeitungsfristen und Aspekten der Wirtschaftlichkeit enthält er allerdings nicht.	E13	Der Leitfaden sollte auch Angaben zu vorgegebenen Bearbeitungsfristen und Zuständigkeiten enthalten. Zudem sollte die Prozessdarstellung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie eine Begrenzung von Fachleistungsstunden, berücksichtigen. Ebenso sollte er die vorzunehmenden Arbeitsschritte, einzuhaltende Bearbeitungsfristen und zu beteiligende Akteure sowie erforderliche Unterlagen darstellen.
F14	Die Stadt stellt die einzelnen Verfahrensschritte des Hilfeplanverfahrens in ausformulierter Form ausführlich dar. Diese Form der Prozessdarstellung ist sehr unübersichtlich. Für eine chronologisch genaue und übersichtliche Prozessbeschreibung fehlt es an einer grafischen bzw. tabellarischen Modellierung des Prozesses.	E14	Zur übersichtlicheren Darstellung sollten die einzelnen Verfahrensschritte grafisch dargestellt werden.
F15	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat aufgrund des allgemein herrschenden Fachkräftemangels zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte für den KSD zu akquirieren.		
F16	Mit einem mehrstufigen Einarbeitungskonzept bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.		
F17	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine eigene Personalbemessung für den KSD entwickelt und bestimmt daran die benötigten Personalressourcen. Sie wird regelmäßig angepasst und bildet die Grundlage für den Stellenplan.		
F18	Die Stellenausstattung des KSD in Mülheim an der Ruhr liegt 2017 ist mit 32 Hilfeplanfällen durchschnittlich. Sie liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.		
F19	Im Jahr 2017 war jede Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für durchschnittlich 179 Hilfeplanfälle zuständig. Im interkommunalen Vergleich gehört Mülheim an der Ruhr damit zu den 25 Prozent der Kommune mit der höchsten Anzahl von Fällen je Mitarbeiter.		
F20	Die Stadt Mülheim an der Ruhr steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Pro-	E20.1	Um Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Kostenerstattung frühzeitig prüfen zu

	Feststellung		Empfehlung
	zesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl nicht zwingend vor.		können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine frühe Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich vorschreiben. Zusätzlich sollte sie bei der Auswahl der Leistungsanbieter beteiligt werden.
		E20.2	Um eine Trägerauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen zu können, sollte die wirtschaftliche Jugendhilfe an der Teamsitzung zur Trägerauswahl beteiligt werden. Das Anbieterverzeichnis sollte neben Erfahrungen und angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.
F21	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Jahr 2017 einen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung in Höhe von 974 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der hohe Fehlbetrag resultiert in erster Linie aus hohen Aufwendungen je Hilfefall.		
F22	Hohe Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung belasten den Fehlbetrag der Stadt Mülheim an der Ruhr. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für Hilfen zur Erziehung gehört Mülheim an der Ruhr zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Bei einer Betrachtung je Hilfefall hat die Stadt im interkommunalen Vergleich sogar die dritthöchsten Aufwendungen je Hilfefall.		
F23	Mülheim an der Ruhr hat die höchsten stationären Aufwendungen je Hilfefall. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung erheblich.		
F24	Die Verfahrensstandards beinhalten trotz der hohen Aufwendungen bisher keine Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen, Begrenzung von Laufzeiten sowie zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung.	E24	Vor dem Hintergrund der hohen stationären Aufwendungen muss die Stadt Mülheim an der Ruhr zwingend wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen. Hierzu sind Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Einrichtungen und bestehende Konzepte zur Rückführung bzw. zur Verselbständigung in die Verfahrensstandards aufnehmen.
F25	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Mülheim an der Ruhr seit der letzten Prüfung um rund 21 Prozent gestiegen. Im interkommunalen Vergleich gehört sie zu den 50 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil bei gleichzeitig mittlerer Falldichte.		
F26	Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen einen höheren Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als Mülheim an der Ruhr. Vollzeitpflegefälle sind in der Regel günstiger als Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII. Daher	E26	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die

	Feststellung		Empfehlung
	wirkt sich der geringe Anteil von 34,4 Prozent negativ auf den Fehlbetrag aus.		Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln.
F27	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet eine mittlere Falldichte von 34 HzE-Fälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist seit der letzten überörtlichen Prüfung gestiegen. Diesen Trend verzeichnen alle Vergleichskommunen.		
F28	Die Stadt Mülheim an der Ruhr subsumiert unter den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII auch die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten konnte die Stadt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten nicht liefern. Dies erschwert die Steuerung.	E28.1	Um die Steuerung zu verbessern, muss die Stadt Mülheim an der Ruhr künftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.
F29	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit freien Trägern die Mindestabnahme von Fachleistungsstunden vereinbart. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen aus.	E29	Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Mindestabnahmen von Fachleistungsstunden mehr vereinbaren. Die Stadt sollte hingegen dringend die Begrenzung von Fachleistungsstunden in die Verfahrensstandards aufnehmen und so die Aufwendungen senken.
F30	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Mülheim an der Ruhr im Bereich der Vollzeitpflege die zweithöchsten Aufwendungen je Hilfefall.	E30	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die zusätzlichen Auswertungen für die Erarbeitung weiterer Maßnahmen für die Vollzeitpflege nutzen.
F31	Mülheim an der Ruhr gehört bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Die sinkende Falldichte führte bislang nicht zu einer Haushaltsentlastung. Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind sogar weiter gestiegen.		
F32	Mülheim an der Ruhr berücksichtigt im Gegensatz zu anderen Kommunen bei der Heimerziehung auch Aufwendungen und Fallzahlen für stationäre Eingliederungshilfen. Zudem umfasst die Heimerziehung auch intensivere Hilfefälle, da die Stadt keine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII anbietet. Diese teureren Hilfefälle wirken sich negativ auf den Kennzahlenvergleich aus.	E32	Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss dringend die Ursache für hohe Aufwendungen feststellen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen. Das setzt zwingend auch eine Differenzierung bei der Erfassung der stationären Hilfearten voraus.

	Feststellung		Empfehlung
F33	Fehlende zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten erschweren die Analyse und somit auch die Steuerung. Hierauf hat die gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 hingewiesen.	E33	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dringend auch die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII auswerten, analysieren und für Steuerungszwecke verwenden. Um Kostenentwicklungen darstellen zu können, muss die Stadt die Leistungen differenzieren und die Hilfen nach §§ 35 und 35a SGB VIII jeweils separat betrachten.
F34	Die Stadt Mülheim an der Ruhr besitzt kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen beeinflussen kann.	E34	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Fallzahlen zur Rückführung in die Herkunftsfamilie erheben. Auf dieser Basis sollte sie ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.
F35	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfasst die hohen Aufwendungen für stationäre Eingliederungshilfen nicht als Leistung nach § 35a SGB VIII, sondern als Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Separate Auswertungen sind nicht möglich. Zudem konnten die Stadt 2017 nicht die Aufwendungen für Schulbegleiter/Integrationshelfer ermitteln. Die gpaNRW hat sie anhand der Angaben für 2018 berechnet.		
F36	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten hat die Stadt Mülheim an der Ruhr derzeit keinen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen. Dies erschwert die Steuerung.	E36	Um einen vollumfänglichen und verursachungsgerechten Überblick über die Eingliederungshilfen zu erhalten, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch stationäre Eingliederungshilfen unter den Leistungen nach § 35a SGB VIII erfassen.
F37	In Mülheim an der Ruhr sind die Fallzahlen für die Eingliederungshilfe seit 2015 um rund 30 Prozent gestiegen. Insbesondere die Falldichte bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.		
F38	Für die Eingliederungshilfe sind in Mülheim an der Ruhr die Fachkräfte des Sozialen Dienstes zuständig. Die von der gpaNRW bereits in der Prüfrunde 2008 und im Rahmen der Beratung 2016 empfohlene Spezialisierung hat die Stadt bislang nicht umgesetzt.	E38	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Planungen zur Einführung eines eigenen Spezialdienstes für Eingliederungshilfen dringend vorantreiben, auch um entsprechende finanzielle Einsparpotentiale zu erzielen.
F39	Der rechtssicheren Fallbearbeitung dient ein Handbuch, dass die Stadt nach der überörtlichen Prüfung 2008 erstellt hat. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.	E39	Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen.
F40	Aufgrund zusätzlicher differenzierter Auswertungsmöglichkeiten ab 2018 kann die Stadt Mülheim an der Ruhr die Entwicklungen im Bereich der jungen Volljährigen genauer analysieren und so die Steuerung für diese Hilfeart verbessern.		

	Feststellung		Empfehlung
F41	Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.		
F42	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet den zweitniedrigsten Anteil an Hilfefällen für unbegleiteten minderjährige Flüchtlingen an den Hilfefällen.		
F43	Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte Aufwendungen für Inobhutnahmen für das Vergleichsjahr 2017 nicht vollumfänglich darstellen. 2018 stehen entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung.		
F44	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nicht separat auswerten. Hierdurch kann sie die finanziellen Auswirkungen nicht vollumfänglich darstellen und diesen Bereich nicht optimal steuern.	E44	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch die Aufwendungen für die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge separat erfassen, um einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabengebiet zu erhalten.
F45	Die Verfahrensstandards der Stadt Mülheim an der Ruhr für vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge basieren auf Handlungsempfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung und den Empfehlungen des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Aufgrund der Prozessdarstellung in Textform fehlt es aber auch hier an der Übersichtlichkeit.	E45	Auch im Themenfeld der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die einzelnen Verfahrensschritte übersichtlicher darstellen. Hierzu sollte sie zusätzlich eine grafische Darstellung der einzelnen Verfahrensschritte ergänzen. Diese sollte die einzelnen Arbeitsschritte, die beizubringenden Unterlagen und die einzuhaltenden Bearbeitungsfristen sowie die zu beteiligenden Akteure umfassen.

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	166.640	167.108	169.278	170.936	171.265
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	25.187	25.310	25.946	26.880	27.196
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	29.962	30.126	30.981	31.887	32.112

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	21.326.777	24.276.628	28.298.719	31.344.029	29.965.120
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	739	811	920	983	933
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	24.866	26.460	29.130	26.170
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	4.670.595	5.083.943	5.863.774	8.128.334	8.895.044
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	k. A.	8.825	9.592	13.777	12.725
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	16.656.182	19.192.685	22.434.945	23.215.695	21.070.076
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	k. A.	49.466	50.416	47.769	47.242
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	32,62	34,76	33,74	35,66
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	k. A.	60,52	58,68	54,83	61,05
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	k. A.	40,54	40,53	34,36	36,55

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

	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	2.521.069	2.595.434	3.187.466	3.310.763	4.504.000
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	230	263	302	366
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

	2014	2015	2016	2017	2018
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.091.289	1.221.812	1.295.222	1.249.776	1.360.154
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	30	34	33	39
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	3.128.072	3.102.964	3.424.217	2.642.134	3.232.538
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	135	154	167	163
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	13.528.110	13.604.972	16.109.395	16.226.153	14.149.756
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	198	226	240	199
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0	0	0	0	0
Anzahl der Hilfefälle	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.058.237	1.166.729	1.257.849	3.412.177	2.813.123
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	163	186	211	239
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	2.584.716	3.024.571	3.503.026	3.905.549
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	82	97	123	139
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	k. A.	17,03	19,27	24,57	28,28
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	1.946.041	2.050.463	k. A.
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	48	74	73	36

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	224.075	363.967	341.406	298.549	513.413
Anzahl der Inobhutnahmen	k. A.	140	151	177	118
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	k. A.	61,00	82,00	24,00	24,00

➔ 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
Mülheim an der Ruhr im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	9
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	10
➔ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	14
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	16
➔ Organisation und Personaleinsatz	24
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	24
Personal- und Leistungskennzahlen	27
➔ Steuerung und Controlling	32
Fach- und Finanzcontrolling	32
Steuerung der Leistungsgewährung	33
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	36
Steuerung der Pflegelandschaft	38
Quartiersmanagement	40
➔ Anlage: Ergänzende Tabellen	42

→ Managementübersicht

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

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Hilfe zur Pflege

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den **höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren** in unserem Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Aus diesem Grund ist die Hilfe zur Pflege bei der Stadt Mülheim an der Ruhr schon länger ein wichtiges Thema und wird es aufgrund der demographischen Entwicklung auch bleiben.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bewegt sich - was die **sozialen Rahmenbedingungen** betrifft - im Mittelfeld im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Es sind jedoch deutliche sozial-räumliche Disparitäten zu erkennen. Das Einkommensniveau ist überdurchschnittlich.

Durch die **Pflegestärkungsgesetze II und III** sind die **Leistungsbezieher** von 2016 bis 2018 **zurückgegangen**. Dies trifft stärker auf die Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen (minus 22 Prozent) zu als auf die Leistungsbezieher in Einrichtungen (minus fünf Prozent). Trotzdem hat die Stadt Mülheim an der Ruhr im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten **überdurchschnittlich viel Leistungsbezieher je Einwohner ab 65 Jahren**.

Positiv ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr vergleichsweise viele Pflegebedürftige nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen versorgt und daher zu den 25 Prozent der Kommunen mit der **höchsten ambulanten Quote** gehört. Die ambulante Quote hat sich bei steigenden Fallzahlen im Vergleich zu unserer letzten Prüfung 2006 nicht wesentlich verändert.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte ihr **Fach- und Finanzcontrolling** weiter ausbauen, um die quantitative und qualitative Zielerreichung zu überwachen. Zukünftig sollte klar herausgearbeitet bzw. messbar gemacht werden, wann eine Maßnahme wirklich erfolgreich war. Maßnahmen sollten dann in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. Durch einen Ausbau des Finanzcontrollings könnten Wechselwirkungen transparenter gemacht werden.

Die **Organisation der Aufgabe der Hilfe zur Pflege** könnte punktuell noch optimiert werden, um eine einheitlichere Sachbearbeitung zu gewährleisten. Gut ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr alle relevanten Aufgaben Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in einer Abteilung gebündelt hat. Somit ist eine **enge Verzahnung zwischen Leistungsgewährung, Beratung und Bedarfsfeststellung** gewährleistet.

Die **Quantität der Fallzahlen**, die von der **Sachbearbeitung** Hilfe zur Pflege **außerhalb** von Einrichtungen bearbeitet werden, ist **unterdurchschnittlich**. Die bearbeiteten Fallzahlen von der Sachbearbeitung **in** Einrichtungen sind hingegen vergleichsweise **überdurchschnittlich**.

Das **Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege** ist in Mülheim an der Ruhr **gut strukturiert**. Das Verfahren berücksichtigt alle wesentlichen Aspekte, um es den Menschen zu ermöglichen, so lange wie möglich zuhause gepflegt zu werden. Der **Pflegestützpunkt und die Senioren- und Wohnberatung** sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr gut aufgestellt und ausreichend vernetzt.

In den zurückliegenden Jahren hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht über die **Pflegeplanung** gesteuert. Mit den aktuellen Überlegungen die Pflegeplanung neu aufzustellen, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die richtige Maßnahme ergriffen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bringt sich bei der Schaffung von **altengerechten Quartiersstrukturen** ein. Zukünftig sollten die notwendigen Bedarfe der altengerechten Quartiersentwicklung durch die Pflegeplanung im Vorfeld besser gesteuert werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

➔ Strukturen

Demografische Entwicklung

➔ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren. In dieser Situation befand sich die Stadt Mülheim an der Ruhr schon bei unserer ersten Prüfung im Jahr 2006. Die Hilfe zur Pflege ist bei der Stadt daher schon lange ein wichtiges Thema.

➔ Feststellung

Nach Prognosen von IT.NRW steigt der Anteil potenziell pflegebedürftiger Menschen in Mülheim an der Ruhr (Einwohner/in ab 65 Jahren) von 2018 bis 2040 auch weiter um rund 20,2 Prozent an.

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 Mülheim an der Ruhr*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	75.181	75.098	76.882	78.351	78.872	80.719	77.669
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	51.460	51.934	52.187	52.248	51.827	47.895	42.369
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	29.082	28.634	28.381	28.114	27.845	28.024	32.675
Einwohner ab 80 Jahren	10.917	11.442	11.828	12.223	12.721	14.521	16.004
Einwohner gesamt	166.640	167.108	169.278	170.936	171.265	171.159	168.717

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

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

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	23,69	16,92	20,33	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	7,43	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	24,86	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	8,48	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	28,85	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	9,49	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Von 2014 bis 2018 steigt die Einwohnerzahl in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** um rund 2,7 Prozent. Maßgeblicher Einflussfaktor für diese Entwicklung sind die zugewiesenen Flüchtlinge. Von 2018 bis 2040 wird die Bevölkerung nach der Prognose von IT.NRW um 1,5 Prozent sinken. Die Bevölkerungsgruppe der 45- bis unter 65-Jährigen sinkt um rund 8,2 Prozent. Bei dieser Bevölkerungsgruppe handelt es sich um den Personenkreis, der ältere Menschen in ihrer häuslichen Umgebung pflegen könnte.

Demgegenüber steigt der Anteil potenziell pflegebedürftiger Menschen in Mülheim an der Ruhr (Einwohner/in ab 65 Jahren) von 2018 bis 2040 um rund 20,2 Prozent an. Aktuell hat Mülheim an der Ruhr den höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren. Das Verhältnis zwischen den zukünftig pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich weiter verschärfen. Es ist somit zukünftig von einer deutlichen Versorgungslücke auszugehen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden, was zu deutlich höheren Aufwendungen führen wird und ggf. auch zu Versorgungsengpässen durch kommerzielle Anbieter aufgrund der Fachkräftemangels. Alternative Lösungen sind zukünftig nötig, um den Bedarf zu decken.

Soziale Strukturen

➔ Feststellung

Die SGB II-Quote ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt leicht überdurchschnittlich, unterscheidet sich aber in den einzelnen Stadtteilen stark. Das Einkommensniveau ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt überdurchschnittlich.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Mülheim an der Ruhr 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 wird.

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II -Quote in Prozent ¹⁾	16,5	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	24.787	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote ¹⁾	7,7	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

Die SGB II-Quote dient als Indikator, wie viele Menschen zukünftig im Alter auf Leistungen des Siebten Kapitel SGB XII angewiesen sind. Die SGB II-Quote ist in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** leicht überdurchschnittlich. Das heißt, es werden zukünftig tendenziell mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld im Vergleich zu den anderen Städten in Anspruch nehmen müssen. Die Altersarmut in Mülheim an der Ruhr bewegt sich im Mittelfeld.¹ Anhand der SGB II-Quoten lassen sich in Mülheim an der Ruhr sozialräumliche Disparitäten erkennen. Die südlich der Ruhr gelegenen Wohngebiete sind bürgerlich geprägt und sehr wohlhabend. So liegt zum Beispiel die SGB II-Quote im Stadtteil Saarn nur bei rund drei Prozent. Im Norden der Stadt Mülheim an der Ruhr befinden sich klassische Arbeitersiedlungen. In diesen Stadtteilen, also z.B. Styrum, Eppinghofen, Innenstadt sind viele Bewohner auf Transferleistungen angewiesen. In Styrum-Süd liegt die SGB II-Quote z.B. bei rund 31 Prozent.

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

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden von uns als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Das Einkommensniveau beeinflusst nicht nur den Zugang zu den Leistungen des SGB XII, sondern nimmt auch Einfluss auf die Höhe der Erträge aus der Unterhalts-heranziehung. Das Einkommensniveau in Mülheim an der Ruhr ist insgesamt überdurchschnittlich. Aber auch hier machen sich Unterschiede in den Stadtteilen bemerkbar.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

➔ Feststellung

Bis Ende 2018 waren fast alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Lediglich in Einrichtungen waren Ende 2018 noch vier Fälle nicht neu begutachtet. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Mülheim an der Ruhr seit 2017 rückläufig.

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

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbezieher nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.²

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat Ende 2018 keine Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen, die noch nicht neu begutachtet wurden. Bei den Leistungsbezieher in Einrichtungen müssen noch vier Fälle neu begutachtet werden. Diese Fälle erhalten nach § 138 SGB XII die Leistungen der Hilfe zur Pflege vorerst weiter. Nach Information der Abteilungsleiterin sind diese Fälle in 2019 jedoch neu begutachtet worden.

Ende 2018 hatten 54 (Ende 2017: 91) Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen keinen Anspruch mehr auf Hilfe zur Pflege, weil kein Pflegegrad erreicht wurde. Die Stadt Mülheim an der Ruhr teilte hierzu mit, dass diese Fälle nach § 70 SGB XII weitergeführt wurden. Rund sechs Leistungsbezieher in Einrichtungen (Ende 2017: zehn) hatten Ende 2017 keinen Anspruch mehr auf Hilfe zur Pflege. Hier wurde gemäß § 27 b SGB XII weiter bewilligt.

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

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

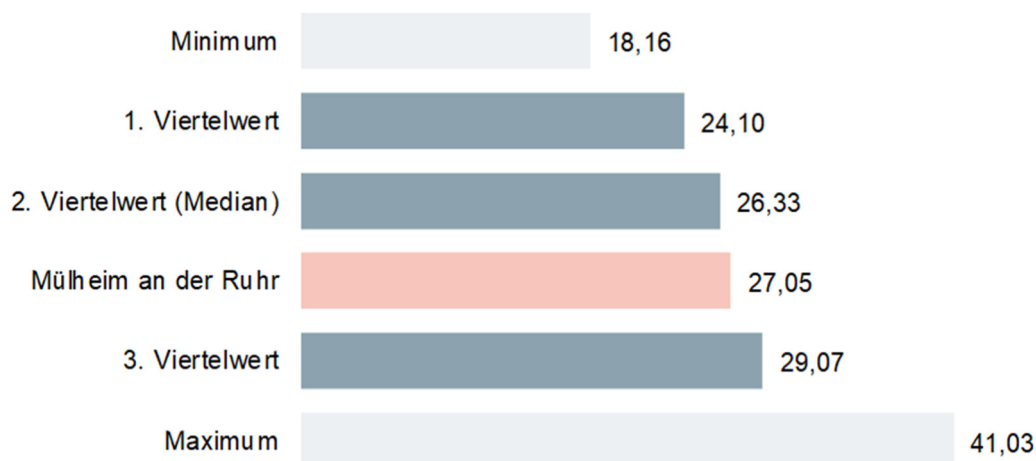
Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sind in Mülheim an der Ruhr in 2018 leicht überdurchschnittlich.

→ Feststellung

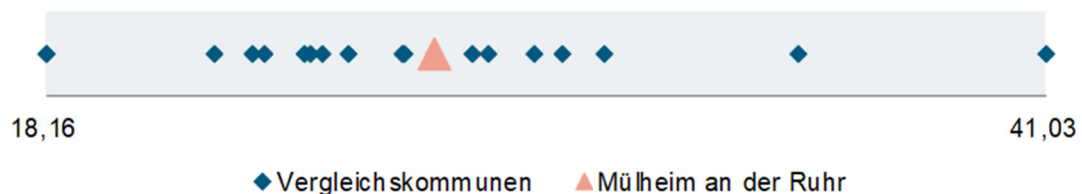
Von den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten deutlich mehr Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen versorgt.

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

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



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
29,38	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

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

Die Kennzahl Leistungsbezogener von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (im Folgenden Leistungsdichte) ist in Mülheim an der Ruhr überdurchschnittlich. Dabei werden überdurchschnittlich viele Leistungsbezogener außerhalb von Einrichtungen versorgt im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Ein Grund für eine höhere Leistungsdichte könnte der hohe Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren sein. In diesem Alter ist das Pflegerisiko wesentlich höher. Dementsprechend müssten dann auch die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI höher als bei den anderen Städten sein. Dies ist aber nicht der Fall:

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

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
17,74	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

Weitere Einflussfaktoren für eine höhere Leistungsdichte können sein: hoher Anteil nicht Pflegeversicherter, hohe Kosten für die ambulante und stationäre Versorgung, gute Vernetzung innerhalb der Stadtteile und ein guter „Zugang“ zu den Kunden. Details zu den Gründen für die höhere Leistungsdichte konnte uns die Stadt Mülheim an der Ruhr während der Prüfung nicht zur Verfügung stellen.

Zukünftig werden die Leistungsdichte und die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege auch durch gesetzliche Rahmenbedingungen wesentlich beeinflusst:

- Dazu gehört die Entwicklung des Modells der Pflegeversicherung. Aktuell übernimmt diese nur einen Teil der Pflegekosten. So müssen Preiserhöhungen in der Pflege von den pflegebedürftigen Personen bzw. von den Kommunen getragen werden. Zahlreiche Prognosen gehen daher von einem dramatischen Ausgabenanstieg in den kommenden Jahrzehnten aus und fordern vor diesem Hintergrund bereits heute einschneidende Maßnahmen zur Reform der Pflegefinanzierung.
- Auch das Angehörigen-Entlastungsgesetz wird sich auf die Leistungsdichte und die Höhe der Transferaufwendungen auswirken. 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. Zudem kann dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird.

Ambulante Quote

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr versorgt vergleichsweise viele Pflegebedürftige nach dem SGB XII ambulant. Viele Maßnahmen, die für eine gute ambulante Quote ergriffen werden können, wurden umgesetzt.

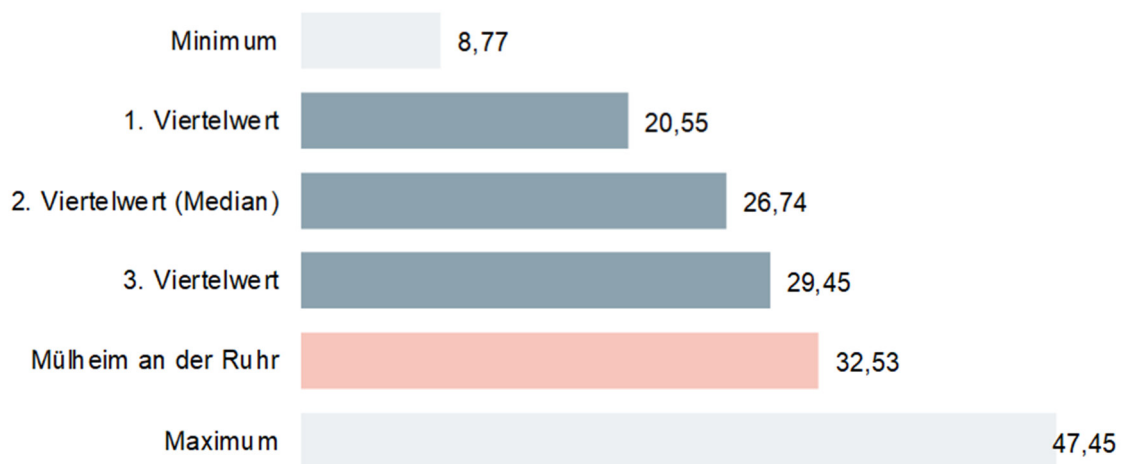
→ Feststellung

Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es gelungen, die hohe ambulante Quote bei steigenden Fallzahlen im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW beizubehalten.

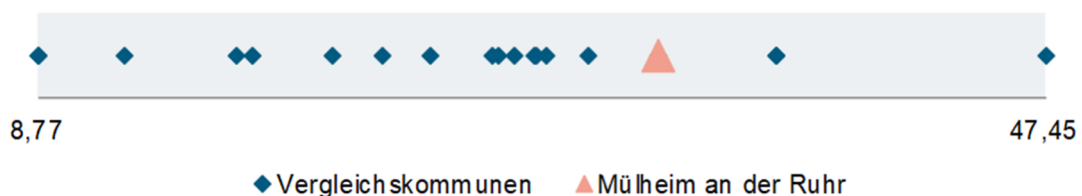
Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären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

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

Ambulante Quote 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,67	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die Stadt Mülheim an Ruhr gehört in 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten ambulanten Versorgung. Letztmalig wurde die ambulante Quote von der gpaNRW in 2006 erhoben und auch mit den anderen kreisfreien Städten verglichen. Auch hier erreichte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit 39,2 Prozent schon einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. In der aktuellen Prüfung ergeben sich im Zeitverlauf folgende Quoten:

Ambulante Quote 2014 bis 2017

2014	2015	2016	2017	2018
38,77	39,36	37,44	36,67	32,53

Die ambulante Quote hat sich seit 2006 nicht verbessert, sondern ist etwa gleichgeblieben. In 2016 ist die ambulante Quote sogar leicht gesunken. 2017/2018 ist durch den Umstellungsprozess aufgrund der Pflegestärkungsgesetze II/III nicht mit den Vorjahren vergleichbar.

Primär in 2011 und 2012 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr mehrere Maßnahmen ergriffen, um dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ gemäß § 13 SGB XII besser gerecht zu werden:

- Aufbau und Ausbau des Pflegemanagements (Zusammenführung Aufgaben der Planung, der Pflegeberatung, der Wohnberatung, der individuellen Leistungssteuerung, der wirtschaftlichen Hilfestellung außerhalb von Einrichtungen sowie der Heimaufsicht in einer Abteilung),
- die Senioren- und Wohnberatung und den Pflegestützpunkt als Angebot vor der wirtschaftlichen Hilfestellung nutzen und in Beratungs- und Antragsverfahren einbinden,
- zusätzliche Pflegefachkräfte für die Heimnotwendigkeitsprüfung (vgl. Haushaltssanierungsplan-Maßnahme 87 „Einsatz von Pflegefachkräften zur Forcierung von ambulanten Hilfen“),
- eine zusätzliche Pflegefachkraft für die Bedarfsfeststellung,
- Reaktivierung der Pflegeplanung sowie
- Einführung eines Fallmanagements für komplexe Fälle.

Die Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind im direkten Vergleich der Jahre 2006 und 2016 um 19 Prozent gestiegen und die Leistungsbezieher in Einrichtungen um 29 Prozent. Bei insgesamt steigenden Fallzahlen konnte die ambulante Quote konstant gehalten werden. Die Leistungsbezieher in Einrichtungen sind jedoch stärker gestiegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Erfolg der Maßnahmen messbar nachhalten. Für die Maßnahme Heimnotwendigkeitsprüfung wird dies bereits durchgeführt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dies für alle Maßnahmen durchführen.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Belastung für den Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr aus der Hilfe zur Pflege ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten als unauffällig einzustufen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich am Median.

→ **Feststellung**

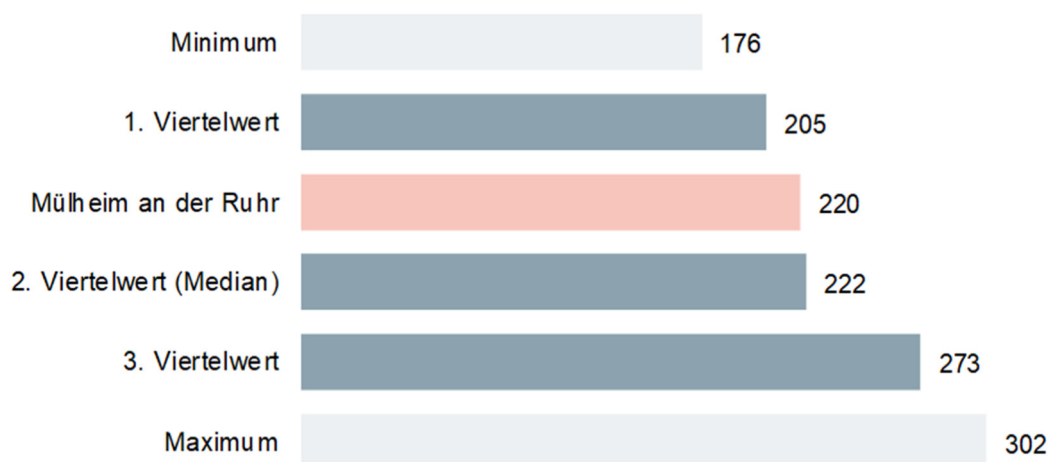
In der Stadt Mülheim an der Ruhr werden sowohl die Angehörigen der Leistungsbezieher in Einrichtungen als auch die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt die höchsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung je Leistungsbezieher in Einrichtungen in 2018.

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

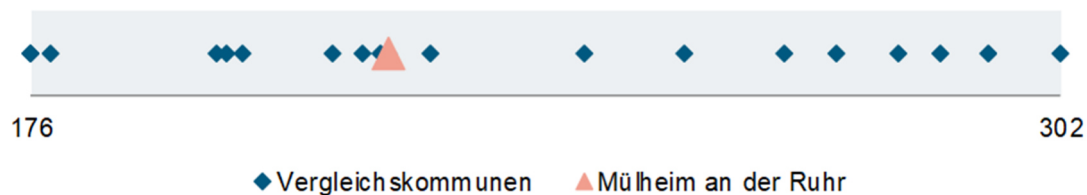
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

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



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

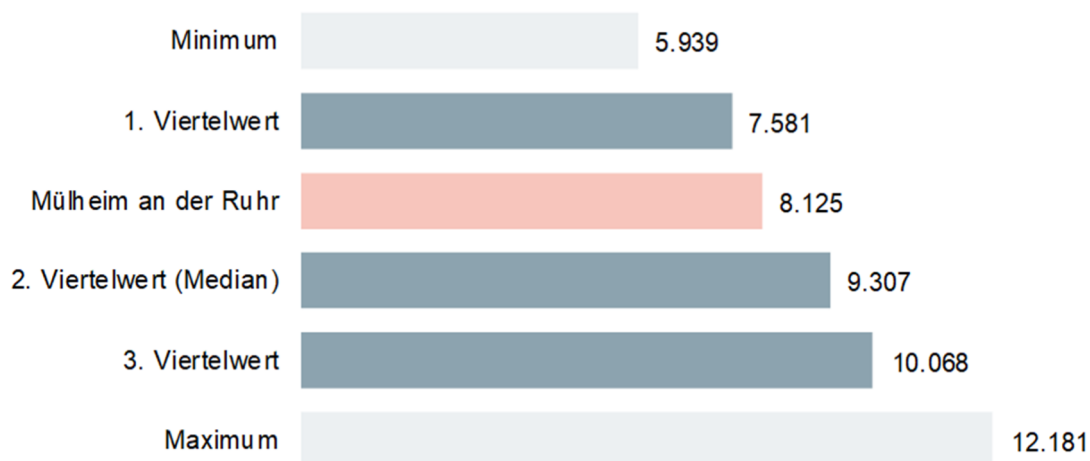


2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
224	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro der **Stadt Mülheim an der Ruhr** orientieren sich in 2017 und 2018 am Median. Im Wesentlichen wird die Kennzahl von der Anzahl der Leistungsbezieher, der ambulanten Quote und den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher beeinflusst. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher liegen 2018 sogar unterhalb des Medians:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.617	5.570	6.896	8.674	9.176	11.115	19

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Mülheim an der Ruhr

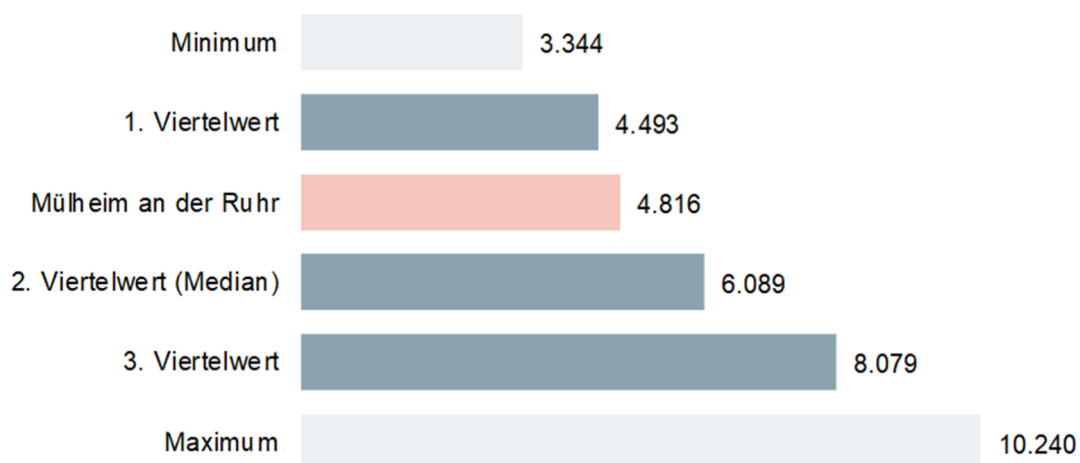
Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	9.643.507	10.313.936	11.238.348	9.028.598	8.917.436
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	1.148	1.209	1.242	1.185	1.098
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro*	8.402	8.528	9.049	7.617	8.125

* es können sich Rundungsdifferenzen ergeben

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege sinken in 2017 und 2018 deutlich aufgrund höherer Leistungen der Pflegekassen. Mittel- und langfristig ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen wieder steigen, z.B. durch höhere Pflegesätze, Ausweitung der Leistungen, höhere Anzahl an Pflegebedürftigen usw.

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 je Leistungsbezieher in Euro 2017

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.599	3.214	3.551	4.983	7.171	9.717	19

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Mülheim an der Ruhr

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	2.263.326	2.582.639	2.545.032	1.998.906	1.719.247
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	445	476	465	435	357
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro*	5.086	5.426	5.473	4.599	4.816

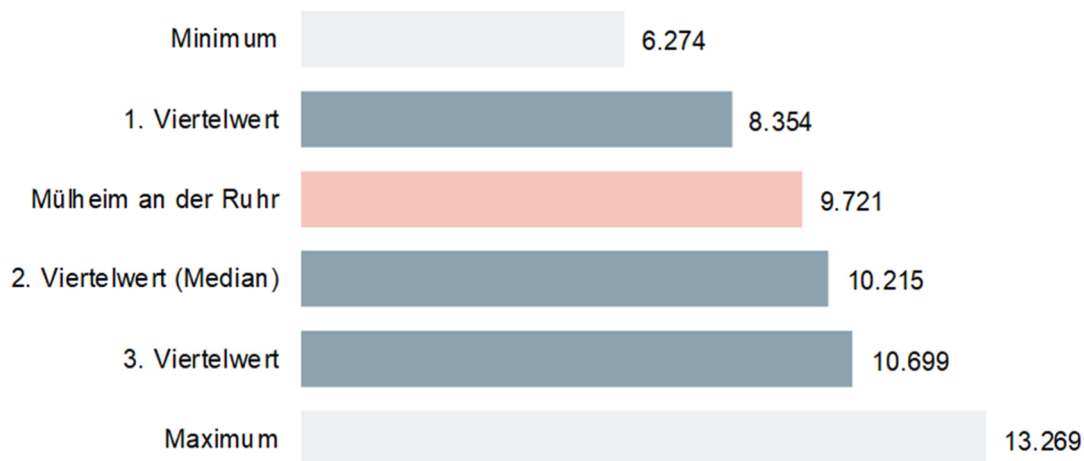
* Es können sich Rundungsdifferenzen ergeben.

In 2017 und 2018 sinken die Transferaufwendungen und die Anzahl der Leistungsbezieher aufgrund der Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze II/III. Nach Auskunft der Stadt gab es keine weiteren örtlichen Besonderheiten. Von 2017 zu 2018 sinkt die Anzahl der Leistungsbezieher um 78 Fälle. Fast 50 Prozent davon entfallen auf die Bestandsfälle. Das sind die Leistungsbezieher, die in 2016 Hilfe zur Pflege erhalten haben, aber ab 2017 wegen eines fehlenden Pflegegrades keine Anspruchsrundlage für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII mehr hatten. Diese Fälle wurden dann nach dem Neunten Kapitel SGB XII (§ 70 SGB XII) weiterbewilligt. Diese Bestandsfälle nehmen im Zeitverlauf ab und führen zu geringeren Transferaufwendungen und Leistungsbeziehern.

Überschlägig betrachtet ist eine ambulante Versorgung für die Stadt Mülheim an der Ruhr um 15.786 Euro je Leistungsbezieher günstiger, als eine stationäre Versorgung (inklusive teilstationärer Versorgung) inklusive Pflegewohngehalt in 2018. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Tagespflege, Nachtpflege und Kurzzeitpflege (teilstationären Versorgung) in der Regel von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Anspruch genommen wird und im Rahmen einer Vollkostenrechnung neben den Transferaufwendungen noch weitere Kosten anfallen. Jede Kommune muss somit im Einzelfall für sich selbst überprüfen, wie hoch die Kostendifferenz zwischen der ambulanten und der stationären Versorgung ist.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Mülheim an der Ruhr

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	7.380.181	7.731.298	8.693.316	7.029.692	7.198.188
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	703	733	777	751	741
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro*	10.501	10.541	11.189	9.366	9.721

* es können sich Rundungsdifferenzen ergeben

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** unauffällig bzw. unterdurchschnittlich. Ein Einflussfaktor auf die Höhe der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist u.a. der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (eeE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der eeE der Stadt Mülheim an der Ruhr im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten mit 854 Euro leicht über dem Median von 846 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in der Stadt Mülheim an der Ruhr bei rund 1.864 Euro liegt, der Median beträgt rund 1.858 Euro.

Obwohl die Zuzahlungen durchschnittlich sind, sind die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Mülheim an der Ruhr unterdurchschnittlich. Ein Einflussfaktor hierfür

kann das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Pflegebedürftigen in 2018 sein. Je höher der Anteil des eigenen Einkommens und Vermögens ist, desto geringer sind die Aufwendungen je Leistungsbezieher im Durchschnitt.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	152	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	6.217	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Eine Betrachtung der Zeitreihe von 2014 bis 2018 zeigt, dass die Aufwendungen für Pflegewohngeld absolut kontinuierlich gestiegen sind:

Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Mülheim an der Ruhr 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
5.466.703	5.660.102	6.192.646	6.103.834	6.151.016

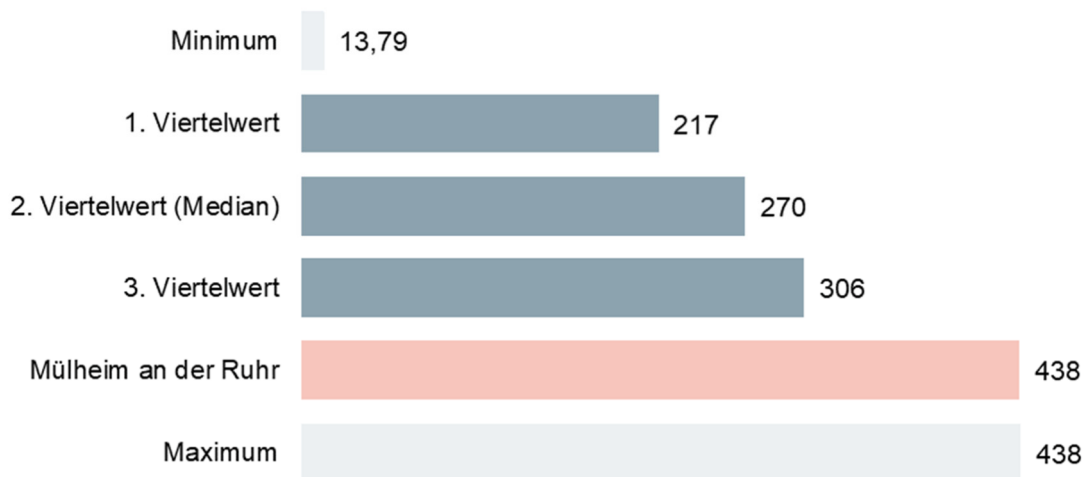
Die Investitionen der Träger in die Erfüllung der baulichen Mindestvorgaben haben unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegewohngeld. Hierfür bestand eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2018. Daher kam es vor allem in den letzten Jahren zu Kostensteigerungen.

Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen die Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen. Bei der Anzahl der Leistungsbezieher von Pflegewohngeld in Mülheim an der Ruhr hat sich im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 nur eine minimale Veränderung (zwei Fälle weniger) gezeigt.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Städte nur bedingt direkt steuerbar. Eine verbindliche Pflegeplanung kann Einfluss auf das Pflegewohngeld nehmen sowie auf eine noch höhere ambulante Versorgung.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

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



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

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	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	k.A.*	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	648	16,55	301	338	429	648	14

* Die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr nicht differenziert nennen, da der Unterhalt außerhalb von Einrichtungen zusammen mit den Unterhaltsansprüchen des Dritten und Vierten Kapitels SGB XII eingefordert wird.

Die Unterhaltsheranziehung erfolgt in Mülheim an Ruhr nach Information der Abteilung Sozialhilfe und Grundsicherung nach dem SGB XII sowohl für die Angehörigen von Leistungsbeziehern in Einrichtungen als auch für die Angehörigen von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen. Die Unterhaltsheranziehungserträge außerhalb von Einrichtungen konnten jedoch nicht ausgewertet werden, da diese zusammen mit den Unterhaltserträgen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII auf ein Sammelkonto gebucht werden. Die Stadt Mülheim an der

Ruhr erzielt allein mit den Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen den Maximalbetrag. Die hohen Erträge aus der Unterhaltsheranziehungen korrespondieren u.a. mit dem guten Einkommensniveau in der Stadt Mülheim an der Ruhr und dem eingesetzten Personal (vgl. Kapitel Personaleinsatz).

➔ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Die Organisation der Aufgabe der Hilfe zur Pflege ermöglicht grundsätzlich eine effektive und rechtmäßige Aufgabenerledigung. Punktuell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen und Vorgaben.

➔ Feststellung

Positiv ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr alle relevanten Aufgaben der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in einer Abteilung gebündelt hat. Somit ist eine enge Verzahnung zwischen Leistungsgewährung, Beratung und Bedarfsfeststellung gewährleistet.

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

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

Die Hilfe zur Pflege ist in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** innerhalb der Abteilung Sozialhilfe und Grundsicherung nach dem SGB XII (Abteilung 50-4) im Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr angesiedelt. Das Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zum Dezernat Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Sport und Kultur. Innerhalb der Abteilung 50-4 gibt es zwei Teams, die mit der Hilfe zur Pflege befasst sind.

In das Aufgabengebiet des Teams Pflegemanagement (50-41) fallen: Leistungsgewährung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und bei gleichzeitigem Bedarf auch alle anderen Leistungsarten des SGB XII. Im Team Pflegemanagement ist auch die Senioren- und Wohnberatung, der Pflegestützpunkt und die Heimaufsicht angesiedelt. Pflegefachkräfte für die ambulante Bedarfsfeststellung, Pflegefachkräfte für die Überprüfung der Heimnotwendigkeit bei Pflegeversicherten sowie eigene Gutachten für nicht pflegeversicherte Personen, eine gesonderte Fallmanagerin für komplexe Hilfefälle sowie die Geschäftsstelle für die Kommunale Alten- und Pflegekonferenz und des Seniorenbeirates komplettieren das Aufgabenfeld des Pflegemanagements.

Die Unterhaltsheranziehung für die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen wird zentral im Team Grundsicherung und Sozialhilfe in Einrichtungen (50-42) durchgeführt und ist somit nicht Aufgabe des Teams Pflegemanagement. Diese Stelle bearbeitet auch die Unterhaltsheranziehung des Teams Grundsicherung und Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen (50-44, ohne Hilfe zur Pflege).

Zu den Aufgaben des Teams Grundsicherung und Sozialhilfe in Einrichtungen (50-42) gehört: Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sowie bei Bedarf weitere Leistungen des SGB XII, Pflegewohngeld in Einrichtungen. Aufgabe der Leistungsgewährung ist auch die Unterhaltsheranziehung.

Als Stabsstelle der Amtsleitung des Sozialamtes sind die Sozialplanung und das zentrale Controlling für das gesamte Amt angedockt.

Im Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr ist eine gesonderte Vollzeit-Stelle mit einem stundenweisen Stellenanteil für die Innenrevision für alle Abteilungen des Sozialamtes zuständig. Einzige Ausnahme ist die Abteilung für die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die eine eigene Innenrevision hat. Hauptaufgabe der Innenrevision ist die Kontrolle der Auszahlungen nach dem SGB XII. Dazu werden zehn Prozent der Einmalzahlungen per Zufallsgeneratorauswahl kontrolliert. Außerdem sollen in unregelmäßigen Abständen stichprobenartig monatliche Auszahlungen des SGB XII inklusive der Fallakte überprüft werden. Nach Aussage des Sozialamtes gibt es keine aktuellen Feststellungen. Nicht alle erforderlichen Beteiligten waren jedoch über die Arbeit und die Ergebnisse der Innenrevision ausreichend informiert.

➔ **Empfehlung**

Die Ergebnisse der Innenrevision sollten dokumentiert und entsprechend an die Abteilungsleitungen/Teamleitungen kommuniziert werden.

Als weiterer Schutz vor dolosen Handlungen und um sicherzustellen, dass alle Beschäftigten gleiche Qualitätsstandards in der Bearbeitung erfüllen, erfolgt eine Kontrolle im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips aller Fälle bei der Erstbewilligung und bei den monatlichen Zahlverfahren. Bei Auszahlungen von einmaligen Leistungen greift das Zwei-Augen-Prinzip bis 500 Euro, darüber hinaus greift das Vier-Augen-Prinzip. Die Beträge sind gestaffelt. Für alle Einmalauszahlungen wird im Vorfeld der angelegte Fall jedoch im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips freigegeben.

In Mülheim an der Ruhr gibt es zwar eine amtsinterne Plattform, die Hilfestellung für die Sachbearbeitung bietet. Diese Plattform wird jedoch nach Information der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht für den SGB XII-Bereich genutzt und ist auch nicht auf dem aktuellen Stand. Strukturierte, zentrale Arbeitshinweise mit Hinweisen zur Dokumentation in der Fallakte gibt es nicht. Es gibt viele verschiedene einzelne Quellen, wie Checklisten zur Antragstellung, Selbstauskunft und Vermögen, Fortbildungsunterlagen, Auszüge aus Fachzeitschriften und für außergewöhnliche Fälle Musterschreiben. Bei komplexen Fallkonstellationen unterstützt auskunftsgemäß zusätzlich die Teamleitung und es finden etwa alle sechs Wochen Dienstbesprechungen statt.

→ **Empfehlung**

Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden, wie beispielweise in einem Verwaltungs-Wiki.³ Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Rechenbeispiele usw. zum Beispiel nach Paragraphen mit aktuellem Stand hinterlegt werden. Das würde die Sachbearbeitung weiter entlasten und vereinheitlichen.

Es liegen im SGB XII-Bereich keine verbindlichen Richtlinien, wie mit bestimmten Sachverhalten einheitlich zu verfahren ist, vor. Nach Information der Abteilungsleitung werden Ermessensentscheidungen immer zwischen der Sachbearbeitung und der jeweiligen Teamleitung abgesprochen.

Beispiel: Die Regelungen des § 87 SGB XII beziehen sich ausschließlich auf den Teil des Einkommens, der die nach § 85 SGB XII ermittelte Einkommensgrenze übersteigt. Soweit das zu berücksichtigende Einkommen über der Einkommensgrenze liegt, ist die Aufbringung der Mittel in angemessenem Umfang zuzumuten. Bei der Prüfung, welcher Umfang angemessen ist, sind insbesondere die Art des Bedarfs, die Art oder Schwere der Behinderung oder der Pflegebedürftigkeit, die Dauer und Höhe der erforderlichen Aufwendungen sowie besondere Belastungen der nachfragenden Person und ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen zu berücksichtigen. Bei Personen, die die Voraussetzungen der Pflegegrade 4 und 5 erfüllen und blinden Menschen ist der Einkommenseinsatz gemäß § 87 Abs. 1 Satz 3 SGB XII auf maximal 40 Prozent beschränkt. In vielen Kommunen wird zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes „des angemessenen Umfangs“ ein gestuftes Verfahren in Richtlinien festgelegt. Damit ist gewährleistet, dass die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes sowie die Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung nach objektiven Kriterien erfolgen. So können die getroffenen Entscheidungen strukturiert dokumentiert werden und es kann rechtssicher belegt werden, dass das Ermessen pflichtgemäß ausgeübt wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte sukzessive Richtlinien aufstellen, wie mit Ermessensentscheidungen einheitlich verfahren wird.

Ein strukturiertes und standardisiertes Verfahren, um Wissen zu bewahren, gibt es Mülheim an der Ruhr noch nicht. Bei den Stabsstellen ist ebenfalls noch keine Regelung für ein Wissensmanagement eingeführt. Hier besteht das Risiko, dass bei Ausfall dieses Beschäftigten, z.B. der Sozialplanung, wichtige Informationen, Aufgaben, Kontakte, aktuell laufende Maßnahmen usw. nicht verfügbar sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zuerst wichtige Schlüsselpositionen bestimmen. Dann sollte ein standardisiertes Verfahren festgelegt werden, um das Wissen, das bei diesen Schlüsselpositionen vorhanden ist, zu bewahren und zu dokumentieren.

Ein Schulungskonzept gibt im Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht. Sofern es Änderungen im Fachverfahren gibt, wird zentral eine Schulung durch die Teamleitungen bzw. der Abteilungsleitung vorgeschlagen. Im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche wird gemeinsam entsprechender Schulungsbedarf festgelegt. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden

³ Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

durch erfahrene Beschäftigte eingearbeitet und erhalten eine Handakte mit allen wichtigen Informationen

Für die Hilfe zur Pflege werden in Mülheim an der Ruhr verschiedene Softwareprodukte eingesetzt. Nach Auskunft der Stadt Mülheim an der Ruhr funktioniert der Softwareeinsatz bei der Hilfe zur Pflege reibungslos. Das gesamte Hilfeverfahren wird jedoch nicht in einer Softwarelösung abgebildet.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Die Quantität der Fallzahlen, die von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bearbeitet werden, ist unterdurchschnittlich.

→ Feststellung

Positiv ist, dass das gesamte Beratungsangebot (Pflegestützpunkt und Senioren- und Wohnberatung) für ältere Menschen im Team Pflegemanagement gebündelt ist. Positiv ist auch, dass eine Pflegefachkraft im Pflegestützpunkt beschäftigt ist und für komplexe Fälle ein Fallmanagement durch eine Sozialarbeiterin angeboten wird.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** setzt im Bereich Hilfe zur Pflege in 2017 und 2018 insgesamt 19,54 Vollzeit-Stellen ohne Overhead-Aufgaben ein. Von diesen 19,54 Vollzeit-Stellen entfallen 9,04 Vollzeit-Stellen auf die Leistungssachbearbeitung. Auf die Unterhaltsheranziehung entfallen drei Vollzeit-Stellen. Fünf Vollzeit-Stellen sind im Pflegestützpunkt und in der Senioren- und Wohnberatung tätig. Im Pflegestützpunkt ist eine Pflegefachkraft sowie eine Sozialarbeiterin beschäftigt. In der Senioren- und Wohnberatung sind drei Sozialarbeiter beschäftigt. Eine weitere Pflegefachkraft ist für die Überprüfung der Heimnotwendigkeit zuständig und 1,5 Vollzeit-Stellen sind in der ambulanten Bedarfsfeststellung tätig.

Jeden Monat werden Statistiken über die Fallzahlen erstellt. Die Auslastung wird überprüft. Bei deutlichen Abweichungen wird auskunftsgemäß versucht, die Fälle umzuverteilen. In der Sachbearbeitung in und außerhalb von Einrichtungen gab es keine Bearbeitungsrückstände. Nach eigenen Angaben wird ein regulärer Fall innerhalb von zwei Wochen bearbeitet. Komplexe Fälle haben eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von sechs Wochen.

Für die Wiederbesetzung von Stellen gilt bei der Stadt Mülheim an der Ruhr aufgrund der schwierigen Haushaltssituation eine Ein-Jahres-Wiederbesetzungssperre. Bei jeder frei werdenden Stelle erfolgt eine Prüfung durch den Organisationsbereich, ob eine Wiederbesetzung erforderlich ist.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

In der Stadt Mülheim an der Ruhr werden in 2017 und 2018 3,79 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen eingesetzt. 1,5 Vollzeitstellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

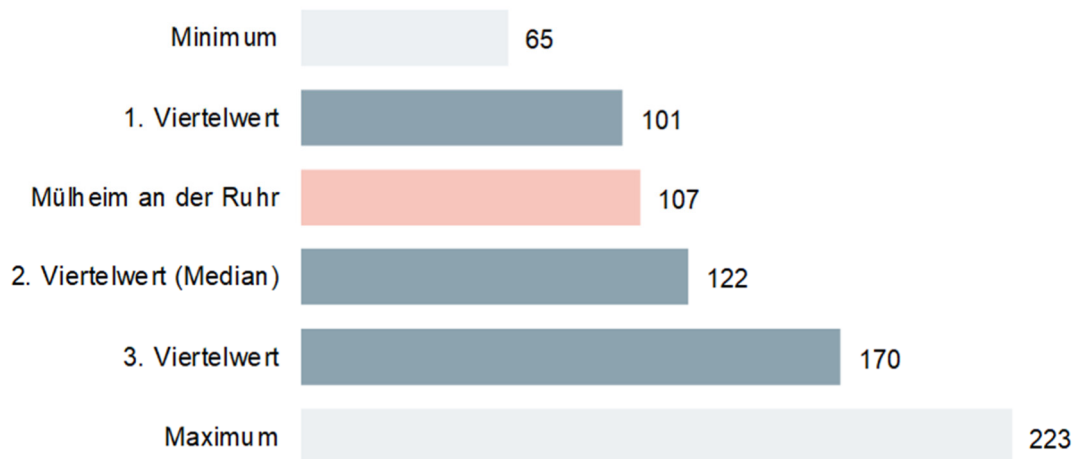
Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,30	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Die Effektivität der Leistungssachbearbeitung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Mülheim an der Ruhr weniger Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle betreut werden als im überwiegenden Teil der anderen kreisfreien Städte.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

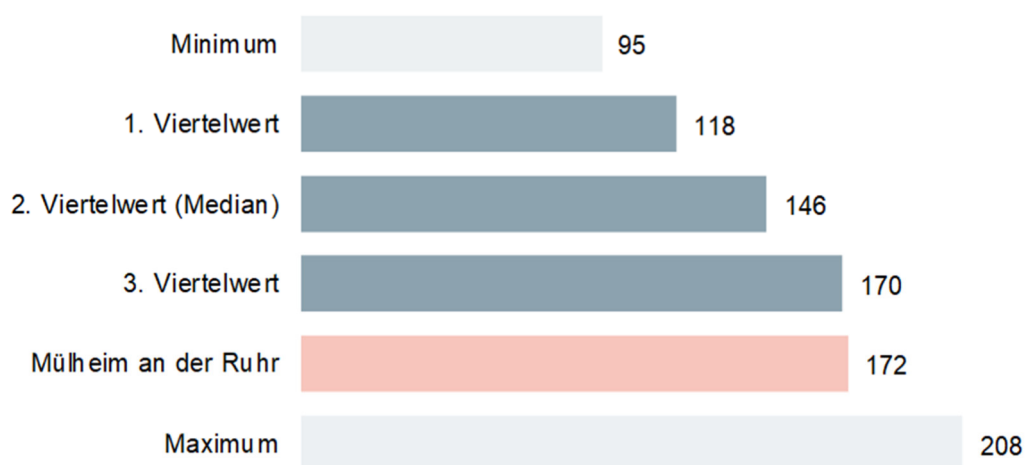
Für die Aufgabe Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden 5,25 Vollzeit-Stellen in der Leistungsbearbeitung eingesetzt. Eine Pflegefachkraft ist zusätzlich für die Prüfung der Heimnotwendigkeit zuständig.

Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,54	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

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



Die bearbeiteten Fallzahlen von der Sachbearbeitung in Einrichtungen sind vergleichsweise überdurchschnittlich.

Pflege- und Wohnberatung

Für die Aufgabe Pflege- und Wohnberatung werden in Mülheim an der Ruhr fünf Vollzeit-Stellen eingesetzt. Es gibt eine Besonderheit: die Stadt bietet einen Pflegestützpunkt und eine Senioren- und Wohnberatung im Team Pflegemanagement an.

Zu den Aufgaben der Seniorenberatung gehören: Informationen über seniorenrelevante Anbieter und deren Leistungsangeboten weitergeben, Beratungen zu erforderlichen Hilfen anbieten, Beratung der Angehörigen leisten, Angebote für die Versorgung älterer Menschen koordinieren und vernetzen, bürgerschaftliches Engagement initiieren und fördern, Stadtteilgruppen moderieren und koordinieren, Hilfe bei der Beschaffung einer altersgerechten Wohnung bieten, über Freizeitangebote und Begegnungsstätten informieren, den jährlichen Seniorenausflug organisieren, mit dem städtischen Pflegestützpunkt kooperieren. Die Wohnberatung berät über barrierefreies Wohnen, Wohnungsanpassungen, Vorbeugung von Selbstständigkeitseinschränkungen, Optimierung der häuslichen Pflege, Finanzierungsmöglichkeiten und Wohnformen im Alter. In der Senioren- und Wohnberatung sind drei Sozialarbeiter beschäftigt.

Der kommunale Pflegestützpunkt berät zum Thema Pflege, Pflegeversicherung und Demenz. Darüber hinaus unterstützt der Pflegestützpunkt bei der Antragstellung von Pflegeleistungen und hilft bei Widersprüchen gegen eine Pflegegradeinstufung. Seit Januar 2018 gehört das Fallmanagement als Angebot für alle Bürgerinnen und Bürger zum Pflegestützpunkt. Im Pflegestützpunkt sind eine Pflegefachkraft und eine Sozialarbeiterin beschäftigt.

Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,23	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Da die Seniorenberatung in Mülheim an der Ruhr bei den Stellenanteilen für der Pflege- und Wohnberatung enthalten ist und nicht gesondert ermittelt werden konnte, fällt die Stellenausstattung überdurchschnittlich aus. Die Beratungen erfolgen engmaschig und überwiegend durch Hausbesuche, was die ambulante Quote positiv beeinflusst. Positiv wird bewertet, dass das gesamte Beratungsangebot für ältere Menschen im Team Pflegemanagement gebündelt ist. Positiv ist auch, dass eine Pflegefachkraft im Pflegestützpunkt beschäftigt ist und für komplexe Fälle ein Fallmanagement durch eine Sozialarbeiterin angeboten wird.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Für die Aufgabe Unterhaltsheranziehung werden rechnerisch drei Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	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	0,74	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Für die Unterhaltsheranziehung setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr deutlich mehr Personal je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren ein als andere Städte. Gleichzeitig werden sehr hohe Erträge erzielt.

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

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt zukünftig eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten.

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

→ Empfehlung

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

➔ 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

Mit der neuen Pflegeplanung aus Mai 2019 wurden Ziele erstmals mit einzelnen Maßnahmen übersichtlich aufbereitet. Zukünftig soll die Wirkung der Maßnahmen auf dieser Basis evaluiert werden. Dazu muss noch klar herausgearbeitet bzw. messbar gemacht werden, wann eine Maßnahme wirklich erfolgreich war.

➔ Feststellung

Durch den Ausbau des Finanzcontrollings könnten Wechselwirkungen transparenter gemacht werden.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** verfolgt in der Hilfe zur Pflege im Wesentlichen das Ziel den gesetzlichen Auftrag mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Versorgung sicherzustellen. Dazu gehört gemäß § 13 SGB XII auch die Einhaltung des Grundsatzes ambulant vor stationär. Ziele finden sich in der kommunalen Pflegeplanung der Stadt Mülheim an der Ruhr. Die Ziele sind gegliedert nach Grundsatzzielen und Rahmenzielen. Diese Ziele sind federführend von der Stabstelle für Sozialplanung in Abstimmung mit den Abteilungsleitungen vorbereitet und von der Amtsleitung final festgelegt worden. In der aktuellen Pflegeplanung aus Mai 2019 sind konkrete Maßnahmen nun auch benannt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr will diese Pflegeplanung zukünftig als Basis nutzen, um zu beurteilen, ob diese Maßnahmen den gewünschten Erfolg zeigen.

➔ Empfehlung

Wann eine Maßnahme für die Zielerreichung erfolgreich war, sollte zukünftig klar herausgearbeitet und regelmäßig evaluiert werden.

Nahezu alle Daten zum Finanzcontrolling für das Sozialamt werden von der Stabstelle der Amtsleitung des Sozialamtes bereitgestellt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr bildet im Haushalts-

plan unter dem Produkt 0503005 die Hilfe zur Pflege ab. Für das Produkt werden die Leistungsbezieher absolut dargestellt. Zusätzlich werden die Leistungsbezieher unterteilt nach ambulant, stationär, teilstationär, Kurzzeitpflege und ambulant betreute Wohngruppen. Gesondert ausgewiesen sind die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen. Es ist ein Ziel für die Hilfe zur Pflege formuliert: bei der Unterhaltsheranziehung soll eine Refinanzierungsquote von vier Prozent erreicht und gehalten werden. Weitere Ziele sind nicht formuliert, sollten aber ergänzt werden.

Gut ist, dass für die Amtsleitung und die Abteilungsleitungen des Sozialamtes monatlich ein Bericht erzeugt und in den monatlichen Abteilungsleiterbesprechungen erörtert wird. Der Bericht enthält für alle relevanten Rechtsgebiete (SGB II, SGB XII, Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien sowie besondere Sozialaufgaben) eine Plan-/Ist-Abweichungen absolut. Zusätzlich sind die Abweichungen noch auf Erträge, Transferaufwendungen und übrige Aufwendungen geschlüsselt. Die Abweichungen werden verbal begründet. Die Kämmerei erhält diesen Bericht ebenfalls quartalsweise. Sofern eine Gegensteuerungsmaßnahme möglich ist, wird diese festgelegt. Zu jedem Rechtsgebiet werden auch die gesamten geplanten und vorhandenen Leistungsbezieherinnen bzw. Leistungsbezieher dargestellt. Im Wesentlichen dienen diese Auswertungen der Budgetüberwachung, nicht aber zu einer produktorientierten Steuerung. Dazu müssten jeweils Kennzahlen gebildet werden, die miteinander in Bezug gebracht werden: Zum Beispiel „Höhe der ambulanten Quote im Verhältnis zur Entwicklung der Fallzahlen absolut, ambulante Quote auf Stadtebene, ambulante Kosten je Fall bzw. je Anbieter, Höhe des angerechneten Einkommens und Vermögens“.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Finanzcontrolling weiter ausbauen.

Seit dem 1. Quartal 2019 wird für die zuständigen Fachausschüsse ein quartalsweiser Bericht erzeugt. Hier wird ebenfalls eine Plan-/Ist-Abweichung für die Ergebnisrechnung und die Leistungsbezieher des Sozialamts dargestellt und unterteilt nach Produktgruppen, die sich wieder auf die Rechtsgebiete beziehen. Sofern Abweichungen bestehen, werden diese schriftlich erläutert.

Steuerung der Leistungsgewährung

➔ **Feststellung**

Das Hilfeverfahren außerhalb von Einrichtungen ist in Mülheim an der Ruhr gut strukturiert. Das Verfahren berücksichtigt alle wesentlichen Aspekte, um den Menschen zu ermöglichen, so lange wie möglich zuhause gepflegt zu werden.

➔ **Feststellung**

Auch das Hilfeverfahren in Einrichtungen ist gut geeignet, um individuell und bedarfsgerecht Leistungen zu gewähren.

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) Hilfefahrverfahren,
- 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.

Hilfefahrverfahren außerhalb von Einrichtungen

In **Mülheim an der Ruhr** überprüft die Leistungssachbearbeitung im Team Pflegemanagement (50-41) bei einer Antragstellung zuerst mit einem Vordruck die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Damit werden auch die Situation der Angehörigen, das soziale Umfeld, das Wohnumfeld des Antragstellers und die gesundheitlichen Einschränkungen aufgenommen und schriftlich festgehalten. Diese Informationen verbleiben als Anlage zum Hauptantrag in der Akte. Die Leistungssachbearbeitung prüft, ob weitere Hilfestellungen nötig sind, wie zum Beispiel Senioren- und Wohnberatung und/oder Pflegeberatung. Bei Bedarf wird der Kontakt zu den Beratern hergestellt.

Die Leistungssachbearbeitung beauftragt ein Gutachten zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit und im Anschluss, bei Bedarf, eine Pflegekraft zur Bedarfsfeststellung. Bei Pflegeversicherten wird der Medizinische Dienst der Krankenkassen beauftragt und bei Nicht-Pflegeversicherten erfolgt die Pflegegraduierung durch eigene Pflegefachkräfte des Teams Pflegemanagements. Nur in Zweifelsfällen bei der eigenen Pflegegraduierung wird der amtsärztliche Dienst des Amtes 53 hinzugezogen.

Die Leistungssachbearbeitung prüft dann regulär vorrangige Ansprüche. Dazu wird der Antrag im Fachverfahren als Fall aufgenommen. Ein Bewilligungsbescheid/Ablehnungsbescheid wird aus dem Fachverfahren erzeugt. Die Bewilligung der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII wird in der Regel in Mülheim an der Ruhr nicht zeitlich befristet. Im Rahmen der Bewilligung werden die Leistungsbezieher darauf hingewiesen, dass persönliche oder wirtschaftliche Veränderungen unaufgefordert mitgeteilt werden müssen. Es ist aber festgelegt, dass alle zwei Jahre eine erneute Überprüfung des Pflegebedarfes erfolgt. Über eine Schnittstelle werden die Zahlungsverpflichtungen in die Finanzbuchhaltung übernommen. In der laufenden Sachbearbeitung werden regelmäßig Änderungen der Ansprüche bearbeitet, zum Beispiel durch Änderungen des Pflegebedarfes, Rentenerhöhungen oder der Regelsätze.

➔ **Empfehlung**

Optimal wäre es, wenn bei der Überprüfung des Pflegebedarfes die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse erneut abgefragt werden.

Nachdem die Leistungssachbearbeitung in 50-41 die Zahlung bewilligt hat, werden die Daten der möglichen Unterhaltspflichtigen an einen Mitarbeiter im Team 50-42 übergeben. Die Rechtswahrungsanzeige wird dann auch von diesem Mitarbeiter im Team 50-42 verschickt.

Eine Überprüfung der Unterhaltsansprüche erfolgt auskunftsgemäß alle zwei Jahre. Da die Unterhaltsfestsetzungen von der Teamleitung gegengezeichnet werden, achtet diese nach Information der Stadt, auch darauf, dass die Wiedervorlage nach zwei Jahren eingehalten wird.

Die Einzahlungen werden von der Unterhaltsstelle überprüft und entsprechend verbucht. Für öffentlich-rechtliche Forderungen wird das Mahn- und Beitreibungsverfahren durch die Stadtkasse erledigt. Bei privatrechtlichen Forderungen erfolgen Erinnerungsschreiben durch die Sachbearbeitung. Sofern dies erfolglos bleibt, erfolgt eine Übergabe an das Rechtsamt.

Im Team Pflegemanagement sind 1,5 Vollzeitkräfte für die ambulante Bedarfsfeststellung eingesetzt. Im Rahmen eines Hausbesuches ermittelt die Pflegefachkraft, gemeinsam mit dem Antragsteller und ggf. mit den Angehörigen oder unterstützenden Personen bzw. einem Dienstleister, welche Hilfen gewollt und notwendig sind. Es wird ein Versorgungsplan/Hilfeplan erstellt. Sofern der Antragsteller bzw. unterstützende Personen nicht in der Lage sind, die Hilfen vollumfänglich zu beschaffen, vermittelt die zuständige Pflegefachkraft die erforderlichen Hilfen. Falls erforderlich, geschieht dies in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten der Senioren- und Wohnberatung bzw. dem Pflegestützpunkt. Die Pflegefachkraft schreibt eine Stellungnahme für die Sachbearbeitung, die zur gemeinsamen Akte genommen wird. In der Stellungnahme wird der individuelle Pflegebedarf festgestellt. Innerhalb von drei Monaten erfolgt seitens der Pflegefachkräfte proaktiv einmalig ein Nachhören beim Hilfeempfänger. Sollten keine erneuten Anpassungen erforderlich sein, wird nach zwei Jahren wieder Kontakt aufgenommen.

Sofern es sich um komplexe Hilfebedarfe handelt, wird ein Fallmanagement ausgelöst. Die Pflegefachkräfte entscheiden individuell, wann ein Fallmanagement erforderlich ist. Zirka zehn Prozent der Fälle sind komplexe Fälle. Ein komplexer Fall kann zum Beispiel eine Entlassung aus dem Krankenhaus ohne Heimnotwendigkeit sein, wenn keinerlei Unterstützung im privaten Umfeld vorliegt. Im Rahmen des Fallmanagements wird nicht nur die Beschaffung der Hilfe sichergestellt, sondern es werden auch alle Hilfen koordiniert. Ob die Hilfen wie gewünscht wirken, wird nach vier bis sechs Wochen kontrolliert. Sofern Anpassungen des Hilfeplanes nötig sind, erfolgt erneut ein Hausbesuch und die Hilfen werden bedarfsgerecht angepasst, moderiert und erneut kontrolliert. Auch in diesem Fall erfolgt eine Stellungnahme an den Verwaltungsdienst, die zur gemeinsamen Akte genommen wird.

Hilfeverfahren in Einrichtungen

In **Mülheim an der Ruhr** bearbeitet die Leistungssachbearbeitung im Team 50-42 die Anträge auf Hilfe zur Pflege. Die Leistungssachbearbeitung nimmt die Anträge für die Gewährung von Pflegegeld und Hilfe zur Pflege und ggf. Grundsicherung auf. Die Sachbearbeitung prüft Einkommen und Vermögen und andere vorrangige Leistungen. Die Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen wird dort mit bearbeitet. Es wird nach Auskunft der Stadt Mülheim an der Ruhr eine Rechtswahrungszeige mit Erstellung des Bescheides verschickt. Sofern ein Unterhaltsanspruch besteht, wird dieser nach Prüfung festgesetzt. Die Sachbearbeitung überwacht Zahlungseingänge und führt Zahlungskontrollen durch. Eine Überprüfung der Unterhaltsansprüche erfolgt auskunftsgemäß, auch hier, alle zwei Jahre. Das Verfahren ist analog zu dem Verfahren außerhalb von Einrichtungen.

In der laufenden Sachbearbeitung werden Änderungen des Leistungsanspruches beachtet, etwa durch jährliche Rentenerhöhungen, Anpassung der Regelsätze usw. Änderungen beim

einzusetzenden Einkommen (Kostenbeitrag) usw. Die Teamleitung aktualisiert zentral Änderungen der Pflegesätze und Investitionskosten. Von der EDV werden zentral neue Unterkunftskosten, Heizkosten, Regelsätze, die Ausbildungspauschale und der Barbetrag eingepflegt. Private Renten, Werksrenten werden manuell von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eingepflegt.

➔ **Empfehlung**

Optimal wäre es auch hier, wenn die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse regelmäßig erneut abgefragt werden.

Die Heimnotwendigkeit wird durch eine Pflegefachkraft überprüft. Um die Zeitspanne der Entscheidung für eine Heimunterbringung zu erhöhen, ist mit den Krankenhäusern und den Pflegeheimen abgesprochen worden, dass Personen zuerst in die Kurzzeitpflege bzw. Verhinderungspflege kommen sollen. Mülheim an der Ruhr teilte uns mit, dass in der Praxis die Heimnotwendigkeit bei den Pflegegraden 1 bis 3 dahingehend geprüft wird, ob nicht doch eine ambulante Pflege möglich ist.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

➔ **Feststellung**

Der Pflegestützpunkt und die Senioren- und Wohnberatung sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr gut aufgestellt und ausreichend vernetzt.

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.

In der **Stadt Mülheim an der Ruhr** ist eine Senioren- und Wohnberatung und ein Pflegestützpunkt als Angebot für alle Bürgerinnen und Bürger eingerichtet. Diese Angebote sind im Team Pflegemanagement (50-41) angesiedelt. Die Beraterinnen und Berater unterstützen auch bei

der Antragstellung und leiten die Unterlagen an die Sachbearbeitung weiter. Damit ist eine optimale Zusammenarbeit zwischen Beratung und Sachbearbeitung gewährleistet.

Die Senioren- und Wohnberatung und der kommunale Pflegestützpunkt beraten zentral im Sozialamt. Gut ist, dass der überwiegende Teil der Beratungen aber als Hausbesuch stattfindet. Für die Hausbesuche sind die Beraterinnen und Berater mit einem Laptop ausgestattet. Einziges Manko ist, dass bei Hausbesuchen keine Anbindung an das städtische Netzwerk besteht, um vor Ort ggf. Daten abzurufen.

Der Austausch zwischen der Senioren- und Wohnberatung und dem Pflegestützpunkt findet durch gemeinsame Hausbesuche, einer gemeinsamen Falldokumentation sowie einer Fallbesprechung mindestens alle sechs Wochen oder bei Bedarf statt. An den Fallbesprechungen nehmen auch die Pflegefachkräfte der Bedarfsfeststellung teil. Für jeden Beratungsfall wird ein Stammdatenblatt mit den wichtigsten Informationen angelegt und zentral abgelegt (auch verfügbar für die Leistungssachbearbeitung = gemeinsame Falldokumentation). Bei einem erneuten Kontakt, kann auf diese Dokumentation zurückgegriffen werden. Eine Auswertung zu eigenen statistischen Zwecken ist noch nicht möglich. In solchen Auswertungen kann zum Beispiel dokumentiert werden, wie der Hilfesuchende von der Beratung erfahren hat, welche speziellen Themen beraten wurden usw.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.

Seit Januar 2018 ergänzt das Fallmanagement den Aufgabenbereich des Pflegemanagements im Sozialamt. In der praktischen Umsetzung wird durch die Fallmanagerin festgestellt, welche Hilfen benötigt werden, welche Hilfen aus fachlicher Sicht (ggf. unter Beteiligung der Pflegefachkräfte und/oder des sozialpsychiatrischen Dienstes des Gesundheitsamtes) sinnvoll sind und wer die notwendigen Hilfen bieten kann. Dann wird der Prozess der Hilfeebringung durch die Fallmanagerin moderiert und kontrolliert. Im Rahmen einer Evaluation erfolgt die Überprüfung der Wirkung der Hilfen auf die Versorgungssituation sowie eine ggf. notwendige Neuausrichtung des Hilfeprozesses.

Informationen zur Senioren- und Wohnberatung und zum Pflegestützpunkt gibt es in Form von Flyern, in Zeitungsartikeln, dem Mülheim an der Ruhr-Seniorenwegweiser sowie im Internet. Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt nicht über ein Online-Marktinformationssystem. Dies könnte es Hilfesuchenden zusätzlich vereinfachen zum Beispiel aktuelle Platzangebote und Anbieter ambulanter Leistungen usw. schnell online ausfindig zu machen. Die Mülheim an der Ruhrer Lotsen⁴ helfen die richtigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Verwaltung zu finden. Die „Mülheim an der Ruhr Lotsen“ sind ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger. Die

⁴ Das Projekt „Mülheim an der Ruhrer Lotsen“ hat die Stadt 2014 zusammen mit der Fachhochschule Köln (Forschungsschwerpunkt Sozialraum Management) ins Leben gerufen. Vorher wurden 200 ältere Bürger in Mülheim an der Ruhr nach ihren Bedürfnissen befragt. Auch nach Abschluss des Projektes arbeiten die Lotsen weiter.

Lotsen sind an einem zentralen Punkt in der Innenstadt anzutreffen. Erkennbar durch T-Shirts, Westen oder Jacken mit dem Logo der Mülheim an der Ruhr-Lotsen.

Die Berater aus der Senioren- und Wohnberatung arbeiten eng mit ehrenamtlich tätigen Bürgern zusammen, zum Beispiel aus dem Netzwerk der Generationen. Netzwerkarbeit erfolgt über das Netzwerk der Generationen in Mülheim an der Ruhr. Das Netzwerk der Generationen sind Arbeitsgruppen, die über das Stadtgebiet verteilt sind. Beteiligt sind Bürger, Vertreter von Vereinen, Institutionen, karitativen und privaten Dienstleistern, Kirchengemeinden und Moscheen. Es sind noch nicht in allen Stadtteilen Arbeitsgruppen eingerichtet. Bestehende Arbeitsgruppen gibt es in: Saarn, Speldorf, Stadtmitte, Eppinghofen, Styrum und Dümpten. Diese Arbeitsgruppen treffen sich regelmäßig, mindestens jedoch einmal im Monat, um gemeinsam Ideen zu entwickeln und umzusetzen. Es werden beispielsweise Besuchsdienste, Wegweiser, Aktivtage usw. organisiert. Diese Arbeitsgruppen werden von den Mitarbeitern der Senioren- und Wohnberatung koordiniert, moderiert und begleitet. Weiterer Bestandteil der Netzwerkarbeit ist der fachliche Austausch, z.B. im Gerontopsychiatrischen Arbeitskreis und der Runde Tisch Demenz.

Steuerung der Pflegelandschaft

➔ Feststellung

In der Vergangenheit hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht über die Pflegeplanung gesteuert. Mit den aktuellen Überlegungen die Pflegeplanung neu aufzustellen, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die richtige Maßnahme ergriffen.

➔ Feststellung

Gut gelungen ist die Netzwerkarbeit in der Stadt Mülheim an der Ruhr. Dadurch werden Trends und Handlungsbedarfe aller Akteure ausgetauscht und auf den Weg gebracht.

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.

Nach § 7 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kommunen eine örtliche Planung zu erstellen. Nach § 7 Abs. 4 APG NRW sind die Ergebnisse der örtlichen Planung sowie die Umsetzung von Maßnahmen zum Stichtag 31. Dezember jedes zweite Jahr, beginnend mit dem Jahr 2015, zusammenzustellen. Die örtliche Planung dient der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot. Ziel ist es, ein nach Quantität und Qualität ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot für ältere sowie pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige zu stellen. Darüber hinaus soll die örtliche Planung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen. Zudem soll die Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur in die Planung einbezogen werden. Die Planung hat übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung (vgl. Kapitel Quartiersmanagement) zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.

In der **Stadt Mülheim an der Ruhr** liegt eine Angebotsübersicht zur örtlichen Pflegeplanung aus April 2017 vor. In dieser Angebotsübersicht sind die verschiedenen Anbieter der vollstationären Alten- und Pflegeeinrichtungen, der Tagespflegeeinrichtungen, der Wohngemeinschaften für pflegebedürftige Bewohner und der ambulanten Pflegedienste aufgelistet. Ebenfalls sind die entsprechenden Platzzahlen angegeben. Ob das Angebot qualitativ und quantitativ den Bedarf deckt, wurde nicht hergeleitet.

Die aktuelle Angebotssituation der stationären Pflegeplätze stellt sich in Mülheim an der Ruhr wie folgt dar:

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	46,10	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	k.A.	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Die Kapazitäten der stationären Pflegeeinrichtungen sind der Stadt Mülheim an der Ruhr bekannt; die tatsächliche Auslastung jedoch nicht exakt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr schätzt die Situation trotzdem als stabil ein. Die Kurzzeitpflegeplätze, die eine wichtige Ergänzung zur ambulanten Versorgung darstellen, konnten uns nicht genannt werden. Die Stadt schätzt die Versorgung jedoch als schwierig ein. Bei entsprechenden Nachfragen von Investoren werden diese von der Stabstelle Sozial- und Altenhilfeplanung beraten. Um zukünftig einen besseren Abgleich von Angebot und Bedarf zu erreichen und aus verlässlichen Prognosen konkrete Handlungsfelder in den unterschiedlichen Stadtteilen erkennen zu können, wurde die Pflegeplanung daher in 2019 neu aufgesetzt und in zwei Teile unterteilt. Der erste Teil wurde im Verlauf der Prüfung abgeschlossen und am 22. Mai 2019 in der Kommunalen Konferenz für Alter und Pflege vorgestellt. Ziel des ersten Teils ist es, aktuelle Maßnahmen und Aktivitäten zu benennen. Dies erfolgt untergliedert nach drei Handlungsfeldern:

- Teilhabe und Partizipation,
- Wohnen in der vertrauten Umgebung und
- Sicherheit, Mobilität und Versorgung.

Dies soll zukünftig die Basis sein, die eingesetzten Maßnahmen zu evaluieren (vgl. auch Fach- und Finanzcontrolling).

Der zweite Teil der Pflegeplanung wurde am 13. November 2019 in der Kommunalen Konferenz für Alter und Pflege vorgestellt. Hier wird dann die Angebots- und Bedarfslage anhand von Befragungen stadtteilbezogen abgebildet. Außerdem soll die Verteilung der älteren Bevölkerung in der Stadt und innerhalb der Quartiere analysiert werden. Sobald dies erfolgt ist, sind alle Aspekte einer guten Pflegeplanung berücksichtigt.

Eine gelingende Pflegeinfrastrukturplanung setzt auch voraus, dass die Städte örtliche Netzwerke initiieren, organisieren und moderieren. Außerdem muss die Stadt als langfristig verfügbarer, verbindlich handelnder und engagierter Kooperationspartner für die vielen Akteure auftreten. Folgende Maßnahmen ergreift die Stadt Mülheim an der Ruhr hierzu:

Neben der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege ist ein wesentliches Instrument der Netzwerkarbeit die Dialog-Offensive Pflege Mülheim an der Ruhr. Die Dialog-Offensive Pflege wurde 2010 gegründet und ist eine Arbeitsgruppe von Bürgerinnen und Bürgern sowie professionell in der Pflege Tätigen. Der Sozialplaner der Stadt Mülheim an der Ruhr moderiert und koordiniert die Aktivitäten der Dialog-Offensive. Aber auch das städtische Pflegemanagement ist eingebunden. Die Mülheim an der Ruhr Offensive ist sehr aktiv und organisiert regelmäßig Tagungen (zuletzt zum Thema Fachkräftemangel in der Pflege) und Austauschgespräche. Ergebnisse der Planungsgruppe waren z.B. Unterstützungstelefon für pflegende Angehörige (UTA). Solche Angebote werden dann über die Presse und der Internetseite bekannt gemacht. Aber auch z.B. im Mülheim an der Ruhr Seniorenwegweiser, der zuletzt im November 2018 erschienen ist. Hier sind viele Informationen zu Angeboten und Einrichtungen in Mülheim an der Ruhr zusammengetragen. Die Stadt nimmt hier ihre Aufgabe, Trends und Handlungsbedarfe aufzuzeigen wahr und fördert somit aktiv die Pflegeinfrastruktur

Welche Maßnahmen Mülheim an der Ruhr eingeleitet hat, um die Menschen mit den Angeboten in den Quartieren zu erreichen, betrachten wir im nächsten Abschnitt:

Quartiersmanagement

➔ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bringt sich für die Schaffung von altengerechten Quartiersstrukturen ein. Zukünftig sollten die notwendigen Bedarfe der altengerechten Quartiersentwicklung durch die Pflegeplanung im Vorfeld besser gesteuert werden.

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.

Die Verbindung zwischen den Stadtteilen und der Stadtverwaltung erfolgt über die Sozialplanung der **Stadt Mülheim an der Ruhr** einerseits. Andererseits wird die Netzwerkarbeit und Projekte in den Stadtteilen von den Beschäftigten der Senioren-/und Wohnberatung des Sozialamtes der Stadt Mülheim an der Ruhr koordiniert und begleitet.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr nimmt ihre koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle gut über die verschiedenen Arbeitsgruppen des Netzwerkes der Generationen in Mülheim an der Ruhr (vgl. Kapitel Pflege- und Wohnberatung) und über die Quartierswerkstätten wahr. Durch das Netzwerk der Generationen, begleitet durch die Stadt Mülheim an der Ruhr, werden auch regelmäßig Quartiersspaziergänge und Quartiersfeste durchgeführt.

In jedem Stadtteil sind Quartierspunkte durch Wohnungsgesellschaften eingerichtet. Gut ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr eine Kooperation mit einer örtlichen Wohnungsbaugesellschaft eingegangen ist. Die Service- Wohnungsvermietungs- und -baugesellschaft mbH (SWB

GmbH) entwickelt dabei den Wohnungsbestand baulich. Ziel ist es, nach Auskunft der Stadt, diese Kooperation auf das gesamte Stadtgebiet auszudehnen.

Verschiedenen Einzelinitiativen der Stadt sorgen zusätzlich dafür, den Bürgerinnen bzw. Bürgern den Verbleib im häuslichen Umfeld zu erleichtern. Dazu zählt insbesondere der Qualitätsverbund für haushaltsnahe Dienstleistungen. Weiter sei die Kooperation der Stadt mit dem ehrenamtlichen Besuchsdienst eines Trägers genannt, der stark hilfebedürftige Menschen begleitet. Die Seniorenberaterinnen und Seniorenberater vermitteln den Kontakt und begleiten die ehrenamtlichen Kräfte. Positiv zu bewerten ist dabei die Verknüpfung zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Kräften.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den höchsten Anteil der Bevölkerung ab 65 bzw. ab 80 Jahren. In dieser Situation befand sich die Stadt Mülheim an der Ruhr schon bei unserer ersten Prüfung im Jahr 2006. Die Hilfe zur Pflege ist bei der Stadt daher schon lange ein wichtiges Thema.		
F2	Nach Prognosen von IT.NRW steigt der Anteil potenziell pflegebedürftiger Menschen in Mülheim an der Ruhr (Einwohner/in ab 65 Jahren) von 2018 bis 2040 auch weiter um rund 20,2 Prozent an.		
F3	Die SGB II-Quote ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt leicht überdurchschnittlich, unterscheidet sich aber in den einzelnen Stadtteilen stark. Das Einkommensniveau ist in Mülheim an der Ruhr insgesamt überdurchschnittlich.		
F3	Bis Ende 2018 waren fast alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Lediglich in Einrichtungen waren Ende 2018 noch vier Fälle nicht neu begutachtet. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Mülheim an der Ruhr seit 2017 rückläufig.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sind in Mülheim an der Ruhr in 2018 leicht überdurchschnittlich.		
F5	Von den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege werden im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten deutlich mehr Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen versorgt.		
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr versorgt vergleichsweise viele Pflegebedürftige nach dem SGB XII ambulant. Viele Maßnahmen, die für eine gute ambulante Quote ergriffen werden können, wurden umgesetzt.		
F7	Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es gelungen die hohe ambulante Quote bei steigenden Fallzahlen im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW beizubehalten.	E7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Erfolg der Maßnahmen messbar nachhalten. Für die Maßnahme Heimnotwendigkeitsprüfung wird dies bereits durchgeführt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte dies für alle Maßnahmen durchführen.

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Belastung für den Haushalt der Stadt Mülheim an der Ruhr aus der Hilfe zur Pflege (Kennzahl: Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro) ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten als unauffällig einzustufen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich am Median.		
F9	In der Stadt Mülheim an der Ruhr werden sowohl die Angehörigen der Leistungsbezieher in Einrichtungen als auch die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt die höchsten Erträge aus der Unterhaltsheranziehung je Leistungsbezieher in Einrichtungen in 2018.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.
F10	Die Organisation der Aufgabe der Hilfe zur Pflege ermöglicht grundsätzlich eine effektive und rechtmäßige Aufgabenerledigung. Punktuell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen und Vorgaben.	E10.1	Die Ergebnisse der Innenrevision sollten dokumentiert und entsprechend an die Abteilungsleitungen/Teamleitungen kommuniziert werden.
		E10.2	Optimal wäre es, wenn alle Arbeitshilfen strukturiert nach Themen gebündelt würden, wie beispielsweise in einem Verwaltungs-Wiki. ⁵ Hier könnten dann alle nötigen Vordrucke, Rechenbeispiele usw. zum Beispiel nach Paragraphen mit aktuellem Stand hinterlegt werden. Das würde die Sachbearbeitung weiter entlasten und vereinheitlichen.
		E10.3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte sukzessive Richtlinien aufstellen, wie mit Ermessensentscheidungen einheitlich verfahren wird.
		E10.4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte zuerst wichtige Schlüsselpositionen bestimmen. Dann sollte ein standardisiertes Verfahren festgelegt werden, um das Wissen, das bei diesen Schlüsselpositionen vorhanden ist, zu bewahren und zu dokumentieren.
F11	Positiv ist, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr alle relevanten Aufgaben der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in einer Abteilung gebündelt hat. Somit ist eine enge Verzahnung zwischen Leistungsgewährung, Beratung und Bedarfsfeststellung gewährleistet.		

⁵ Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

	Feststellung		Empfehlung
F12	Die Quantität der Fallzahlen, die von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bearbeitet werden, ist unterdurchschnittlich.		
F13	Positiv ist, dass das gesamte Beratungsangebot (Pflegestützpunkt und Senioren- und Wohnberatung) für ältere Menschen im Team Pflegemanagement gebündelt ist. Positiv ist auch, dass eine Pflegefachkraft im Pflegestützpunkt beschäftigt ist und für komplexe Fälle ein Fallmanagement durch eine Sozialarbeiterin angeboten wird.		
F14	Mit der neuen Pflegeplanung aus Mai 2019 wurden Ziele erstmals mit einzelnen Maßnahmen übersichtlich aufbereitet. Zukünftig soll die Wirkung der Maßnahmen auf dieser Basis evaluiert werden. Dazu muss noch klar herausgearbeitet bzw. messbar gemacht werden, wann eine Maßnahme wirklich erfolgreich war.	E14	Wann eine Maßnahme für die Zielerreichung erfolgreich war, sollte zukünftig klar herausgearbeitet und regelmäßig evaluiert werden.
F15	Durch den Ausbau des Finanzcontrollings könnten Wechselwirkungen transparenter gemacht werden.	E15	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Finanzcontrolling weiter ausbauen.
F16	Das Hilfeverfahren außerhalb von Einrichtungen ist in Mülheim an der Ruhr gut strukturiert. Das Verfahren berücksichtigt alle wesentlichen Aspekte, um den Menschen zu ermöglichen, so lange wie möglich zuhause gepflegt zu werden.	E16.1	Optimal wäre es, wenn bei der Überprüfung des Pflegebedarfes die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse erneut abgefragt werden.
F17	Auch das Hilfeverfahren in Einrichtungen ist gut geeignet, um individuell und bedarfsgerecht Leistungen zu gewähren.	E17	Optimal wäre es auch hier, wenn die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse regelmäßig erneut abgefragt werden.
F18	Der Pflegestützpunkt und die Senioren- und Wohnberatung sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr gut aufgestellt und ausreichend vernetzt.	E18	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Beratungsfälle regelmäßig auswerten und mit dem Controlling sowie der Pflegeplanung verknüpfen. So können Trends und Entwicklungen besser erkannt und der Beratungserfolg messbar gemacht werden. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
F19	In der Vergangenheit hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht über die Pflegeplanung gesteuert. Mit den aktuellen Überlegungen die Pflegeplanung neu aufzustellen, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die richtige Maßnahme ergriffen.		
F20	Gut gelungen ist die Netzwerkarbeit in der Stadt Mülheim der Ruhr. Dadurch werden Trends und Handlungsbedarfe aller Akteure ausgetauscht und auf den Weg gebracht.		

	Feststellung		Empfehlung
F21	Die Stadt Mülheim an der Ruhr bringt sich für die Schaffung von altengerechten Quartiersstrukturen ein. Zukünftig sollten die notwendigen Bedarfe der altengerechten Quartiersentwicklung durch die Pflegeplanung im Vorfeld besser gesteuert werden.		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	226	270	266	192,35	168
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	167	158	162	115,64	100
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	31	17	6	4,43	3,9
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	21	31	31	31	31
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 außerhalb von Einrichtungen	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	91,25	54
Summe	445	476	465	434,67	357
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	30,83	37,48	46,92	57,92	60,50
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege					
Leistungsbezieher von Nachtpflege					
Leistungsbezieher der stationären Pflege	672	696	730	683	674
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 in Einrichtungen	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	9,67	6
Summe	702,83	733,48	776,92	750,59	740,5
Summe der Leistungsbezieher gesamt	1.147,83	1.209,48	1.241,92	1.185,26	1.097,50

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	2.263.325,83	2.582.638,60	2.545.031,92	1.604.407,56	1.474.106
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	394.498,62	245.141
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	2.263.325,83	2.582.638,60	2.545.031,92	1.998.906,18	1.719.247
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	7.380.180,77	7.731.297,93	8.693.316,14	6.926.647,54	7.104.687
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	103.044,55	93.501
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	7.380.180,77	7.731.297,93	8.693.316,14	7.029.692,09	7.198.188
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro	9.643.506,60	10.313.936,53	11.238.348,06	8.634.099,65	8.917.436

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	420.028	356.147	408.861	505.548	480.167
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	420.028	356.147	408.861	505.548	480.167

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeit-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Mülheim an der
Ruhr 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	10
→ Einmalige Leistungen	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	17

→ Managementübersicht

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

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die **SGB II- Quote** ist in der Stadt Mülheim an der Ruhr leicht überdurchschnittlich. Anhand der verschiedenen SGB II- Quoten innerhalb des Stadtgebietes lassen sich in Mülheim an der Ruhr sozialräumliche Disparitäten erkennen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bewegt sich mit den **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** je Einwohner im Mittelfeld. Dies korrespondiert mit Positionierung der SGB II-Quote und der angemessenen Bruttokaltmiete.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über ein **schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft** aus 2016. **Arbeitshilfen** für die Kosten für Unterkunft liegen vor, könnten jedoch Sachverhalte klarer regeln, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten. Eine Nichtprüfgrenze für die Heizkosten wurde im September 2019 eingeführt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten ihr **Controlling** weiter auszubauen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine Arbeitshilfe für die **einmaligen Leistungen** aus 2011. Die Angaben sind teilweise veraltet. Die Einzelpreise sind seit 2011 nicht mehr aktualisiert worden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

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

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

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

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

Ziel der gpaNRW ist es,

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

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

→ Strukturen

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

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

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II - Quote in Prozent ¹⁾	15,8	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schul- jahres 2015/2016	4,9	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	24.351	18.463	20.959	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Be- darfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	10.056	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsan- spruch je Bedarfsgemein- schaft für Kosten für Unter- kunft in Euro im Jahres- durchschnitt	435	391	404	420	450	502	22

¹⁾ Stand Dezember 2016;

²⁾ Stand Kaufkraftbericht 2018

Die SGB II - Quote ist in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** leicht überdurchschnittlich. Anhand der verschiedenen SGB II - Quoten innerhalb des Stadtgebietes lassen sich in Mülheim an der Ruhr sozialräumliche Disparitäten erkennen. Die südlich der Ruhr gelegenen Wohngebiete sind bürgerlich geprägt und sehr wohlhabend. So liegt zum Beispiel die SGB II - Quote im Stadtteil Saarn nur bei rund drei Prozent. Im Norden der Stadt Mülheim an der Ruhr befinden sich klassische Arbeitersiedlungen. In diesen Stadtteilen, z.B. Styrum, Eppinghofen und Innenstadt sind viele Menschen auf Transferleistungen angewiesen. In Styrum-Süd etwa liegt die SGB II- Quote bei rund 31 Prozent.

Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Mülheim an der Ruhr

2015	2016	2017	2018
19.397	20.387	21.649	21.653

Die Zahl der Leistungsbezieher in Mülheim an der Ruhr ist seit 2015 angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen. Aktuell geht Mülheim an der Ruhr davon aus, dass viele dieser Menschen Ende 2019 sukzessive in den Langzeitbezug gehen. Insgesamt sind rund 60 Prozent der SGB II-Bezieher im Langzeitbezug.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden von uns als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Das Einkommensniveau in Mülheim an der Ruhr ist insgesamt überdurchschnittlich. Aber auch hier sind Unterschiede in den Stadtteilen erkennbar.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat einen unterdurchschnittlichen Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass Mülheim an der Ruhr zukünftig im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten keinen höheren Anteil an Menschen mit erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben wird.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt liegt unter dem ersten Viertelwert. Dies korreliert nicht nur mit der SGB II-Quote, sondern auch mit der vergleichsweise niedrigen Einwohnerzahl in Mülheim an der Ruhr im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der geringsten Einwohnerzahl.

Der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft ist leicht überdurchschnittlich. Der Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft orientiert sich dabei an der im Vergleich durchschnittlichen angemessenen Bruttokaltmiete. Gleichzeitig wird diese Kennzahl beeinflusst durch die Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften. Nach eigenen Beobachtungen der Sozialagentur Mülheim an der Ruhr ist die Lage auf dem Wohnungsmarkt angespannt.

→ Steuerung und Controlling

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten ihr Controlling weiter auszubauen.

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

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

Um die Leistungsfähigkeit des SGB II-Systems zu überwachen, hat der Gesetzgeber einen öffentlichen Kennzahlenvergleich und eine einheitliche Zielsteuerung für die Jobcenter eingeführt. Das heißt, dass sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den zugelassenen kommunalen Trägern ein einheitliches Zielsteuerungssystem für die Ziele nach § 48b SGB II nach gleichen Grundsätzen eingeführt wurde. Die gesetzlichen Ziele finden sich in § 48b Abs. 3 SGB II sowie in den flankierenden jährlichen Zielen des Landes Nordrhein-Westfalens. Zur Messung der Zielerreichung sind einheitliche Kennzahlen festgelegt. Dazu schließt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen mit den 18 zugelassenen kommunalen Trägern jährlich Zielvereinbarungen ab. Hier werden für jedes Jobcenter die individuellen Zielwerte für die Integrationsquote und zum langfristigen Leistungsbezug festgelegt. Daneben legen die Jobcenter in einem lokalen Planungsdokument ihre Strategien und Handlungsziele für das kommende Jahr dar und begründen insoweit auch ihre Planungswerte.

Das Arbeitsmarktprogramm der **Sozialagentur Mülheim an der Ruhr** beschreibt die Prozesse, Instrumente und Möglichkeiten, die zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen. Die Wirkung der Maßnahmen wird auskunftsgemäß grundsätzlich durch ein Maßnahmencontrolling gestützt. Allerdings kann sich die Stadt Mülheim an der Ruhr hier noch verbessern, indem konsequent der Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen beobachtet, nachgehalten, evaluiert und dokumentiert wird. Aktuell hat das örtliche Rechnungsprüfungsamt bei der Abwicklung von Arbeitsmarkt-Maßnahmen Unregelmäßigkeiten festgestellt. Derzeit werden weitere Maßnahmen

mit externen Begleitung überprüft, um festzustellen, ob es sich um einen systematischen Fehler handelt.

→ **Empfehlung**

Erkenntnisse aus der Überprüfung sollten dazu führen, dass das Maßnahmencontrolling mit einem wirkungsvollen Vertragscontrolling verbunden wird.

Um unterjährig einen Überblick über die laufende Geschäftstätigkeit der Sozialagentur zu haben und alle Beteiligten mit Informationen zu versorgen, gibt es in der Stadt Mülheim an der Ruhr verschiedene Controllingberichte mit unterschiedlichen Adressaten:

- **Steuerung der Sozialagentur intern bzw. Mitteilung an die Amtsleitung:**
Der Bericht enthält für die Rechtsgebiete (SGB II, SGB XII, Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien sowie besondere Sozialaufgaben) eine Plan-/Ist-Abweichungen absolut. Zusätzlich sind die Abweichungen noch auf Erträge, Transferaufwendungen und übrige Aufwendungen geschlüsselt. Die Abweichungen werden kurz verbal begründet. Die Amtsleitung und die Abteilungsleitungen des Sozialamtes erörtern die Ergebnisse monatlich in den Abteilungsleiterbesprechungen. Im Wesentlichen dienen diese Auswertungen der Budgetüberwachung, nicht aber einer produktorientierten Steuerung.
- **Information an den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales:**
Ab dem 1. Quartal 2019 wird für die zuständigen Fachausschüsse ein quartalsweiser Bericht erzeugt. Hier wird ebenfalls eine Plan-/Ist-Abweichung für die Ergebnisrechnung und die Anzahl der Leistungsbezieher des Sozialamts dargestellt und unterteilt nach Produktgruppen, die sich wieder auf die Rechtsgebiete beziehen. Sofern Abweichungen bestehen, werden diese schriftlich erläutert. Zusätzlich erfolgt seitens der Sozialagentur noch ein Sachstandsbericht zu jeder Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales.
- **Steuerung des Haushaltes:**
Die Sozialagentur der Stadt Mülheim an der Ruhr erstellt einen quartalsweisen Prognosebericht für die Kämmerei mit einer Begründung der jeweiligen Plan-/Istabweichungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten das Controlling weiter auszubauen, um noch höhere Transparenz zu schaffen. Einige Beispiele sind: Anzahl Kostensenkungsverfahren, Nettohaushaltsbelastung durch die Kosten für Unterkunft, Anzahl der Kürzungen bei Unangemessenheit usw, Anzahl Widersprüche und Klagen und Fallzahlen zur Arbeitsmarktintegration.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft aus dem Jahre 2016, welches die Grundlage für die Leistungsgewährung ist.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete und kalte Betriebskosten 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 **Sozialagentur Mülheim an der Ruhr** hat die Erstellung eines schlüssigen Konzeptes zuletzt in 2015 extern beauftragt. In diesem Konzept wurden Richtwerte für die Nettokaltmiete und die für die kalten Betriebskosten festgelegt. Die Datengrundlagen und die Herleitung der vorgenannten Richtwerte waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW. Die ermittelten angemessenen Bruttokaltmieten traten zum 01. Mai 2016 in Kraft und wurden seitdem nicht mehr angepasst. Ein neues, ebenfalls extern beauftragtes, schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft befindet sich aktuell in Arbeit und soll voraussichtlich im Januar 2020 verfügbar sein.

Die Angemessenheit der Unterkunftskosten wird in der Stadt Mülheim an der Ruhr anhand der Bruttokaltmiete geprüft. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche „Produkttheorie“ beachtet.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr wertet nicht regelmäßig die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnungen am Wohnungsmarkt aus. Auswertungen werden lediglich im Einzelfall bei drohenden Widerspruchs-/Klageverfahren durchgeführt.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in regelmäßigen Abständen die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnungen am Wohnungsmarkt auswerten. So kann sie bei Rechtsstreitigkeiten den Nachweis über tatsächlich verfügbare Wohnungen fortlaufend erbringen. Außerdem ist die Sozialagentur dadurch in der Lage, bei der Suche nach geeignetem Wohnraum zu unterstützen.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

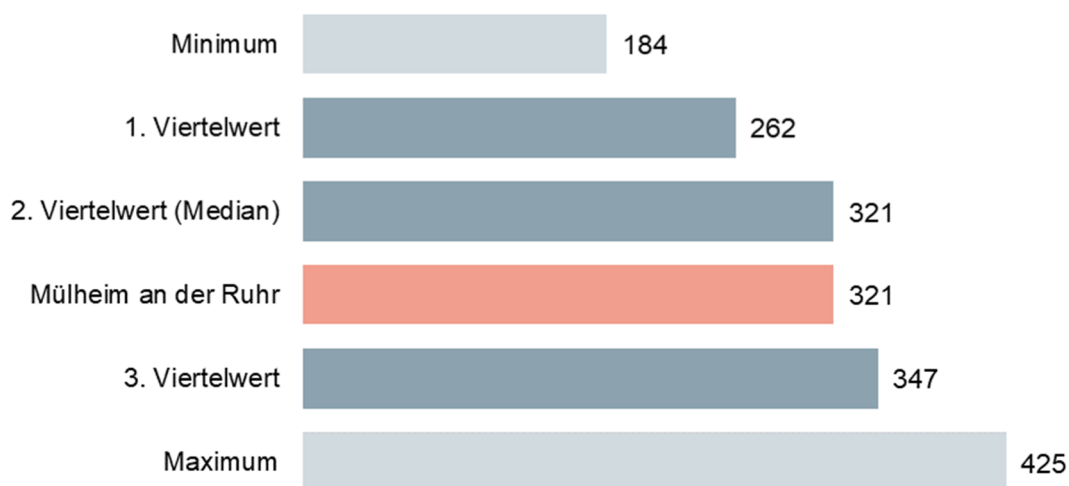
Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich mit den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner im Mittelfeld. Dies korrespondiert mit der SGB II-Quote und der angemessenen Bruttokaltmiete.

→ Feststellung

Arbeitshilfen für die Kosten für Unterkunft liegen vor, könnten jedoch Sachverhalte klarer regeln, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.

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 Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

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



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

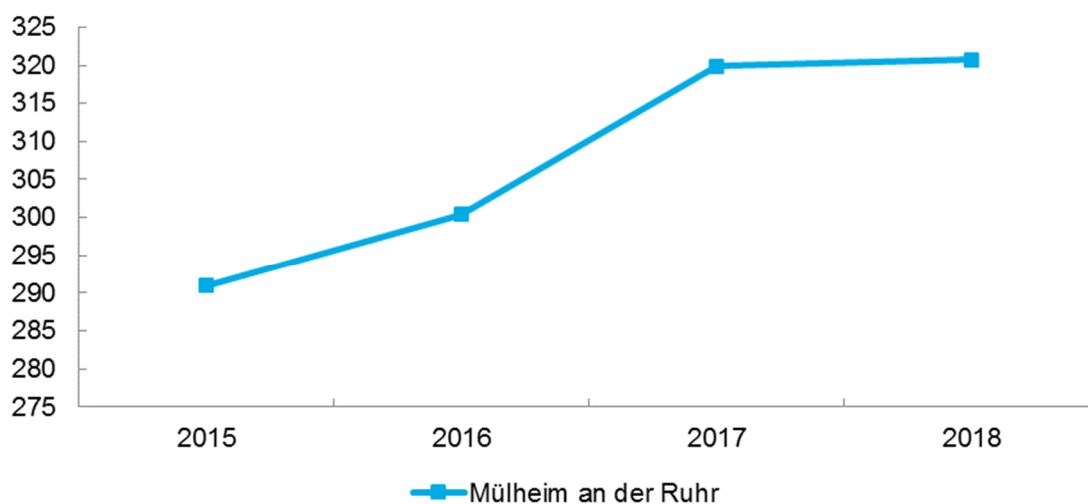


2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

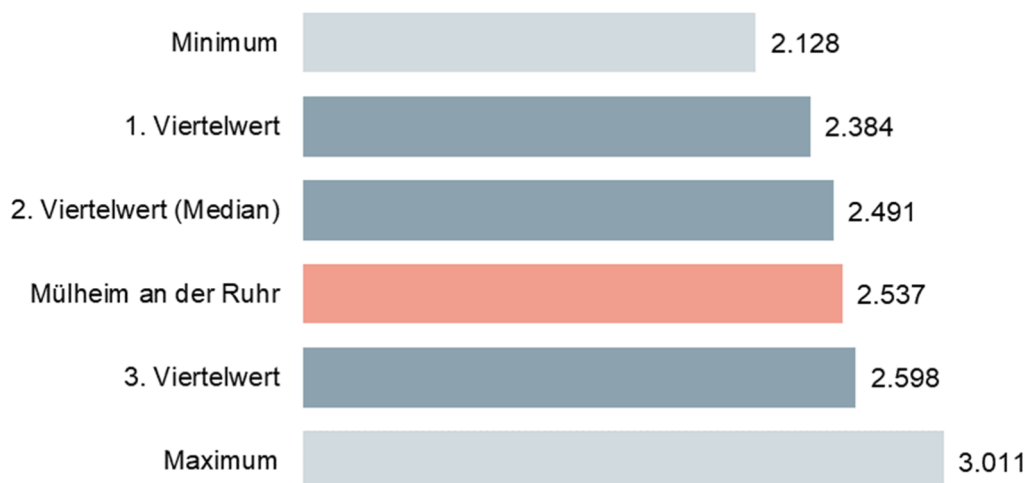
Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
320	191	280	315	353	428	22

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro seit 2015 bis 2017 sukzessive gestiegen sind. Dies korrespondiert mit der höheren Anzahl an Leistungsbeziehern aufgrund der Aufnahme von geflüchteten Menschen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro Stadt



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.526	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Um die Richtwerte angemessener Bruttokaltmieten laufend einzuhalten, leitet die Stadt Kosten-senkungsverfahren ein. Diese werden eingeleitet, sofern sich z.B. durch eine Mieterhöhung eine unangemessen hohe Miete ergibt. In diesen Fällen erfolgt nach Information der Sozial-agentur eine Aufforderung zur Kostensenkung oder zum Umzug. Zum Verfahren stehen der Sachbearbeitung keine individuellen Arbeitshilfen der Stadt Mülheim an der Ruhr selber zur Verfügung, sondern die Arbeitshilfe des Landes Nordrhein-Westfalen „Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II“ vom 01. September 2013. Auskunftsgemäß wird in Einzelfällen und bei geringfügigen Überschreitungen der angemessenen Bruttokaltmiete nach § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II überprüft, ob ein Umzug wirklich die wirtschaftlichere Alternative ist. Eine Definiti-on was „geringfügig“ ist und welche Einzelfälle gemeint sind, liegt nicht vor.

→ Empfehlung

Die Arbeitshilfe sollte auf die städtischen Bedürfnisse angepasst werden. Fallbeispiele wür-den die Sachbearbeitung unterstützen. Eingabehinweise im Fachverfahren könnten ergänzt werden, ggf. mit Berechnungshilfen (z.B. für die Wirtschaftlichkeitsberechnung) und Doku-mentationsanforderung für die Akte.

Auswertungen, wie viele Kostensenkungsverfahren mit welchem Ergebnis eingeleitet wurden, liegen noch nicht vor. Dies ist aber geplant und soll zeitnah umgesetzt werden (vgl. auch Fach-und Finanzcontrolling).

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bis September 2019 die Heizkosten in ihrer tatsächlichen Höhe, ohne die Angemessenheit der Heizkosten zu prüfen, akzeptiert. Im September 2019 ist jedoch eine Arbeitshilfe in Kraft getreten, die eine Nichtprüfgrenze für Heizkosten mit Fallbeispielen und Ablaufschema enthält.

Die jährlichen Abrechnungen der Nebenkosten werden von der Sachbearbeitung auf Rechtmäßigkeit und auf eventuelle Nachforderungen geprüft. Nicht eingereichte Abrechnungen werden im Rahmen der Weiterbewilligung nachgefordert. Es liegt eine entsprechende individuelle Arbeitshilfe „Arbeitshilfe bei angemessenen Bedarfen für Unterkunft und Heizung – Umgang mit ordnungsgemäßen Jahresabrechnungen“ vor. Die Innenrevision der Sozialagentur hat bereits in den letzten Jahren für das Thema Nebenkostenabrechnungen sensibilisiert.

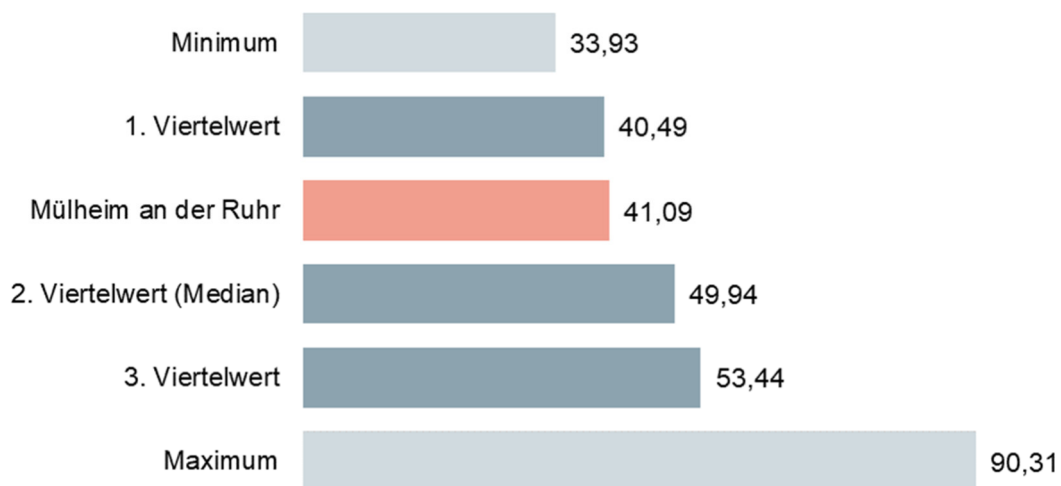
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine Arbeitshilfe für die einmaligen Leistungen aus dem Jahr 2011. Die Angaben sind teilweise veraltet. Die Einzelpreise sind seit 2011 nicht mehr aktualisiert worden.

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

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



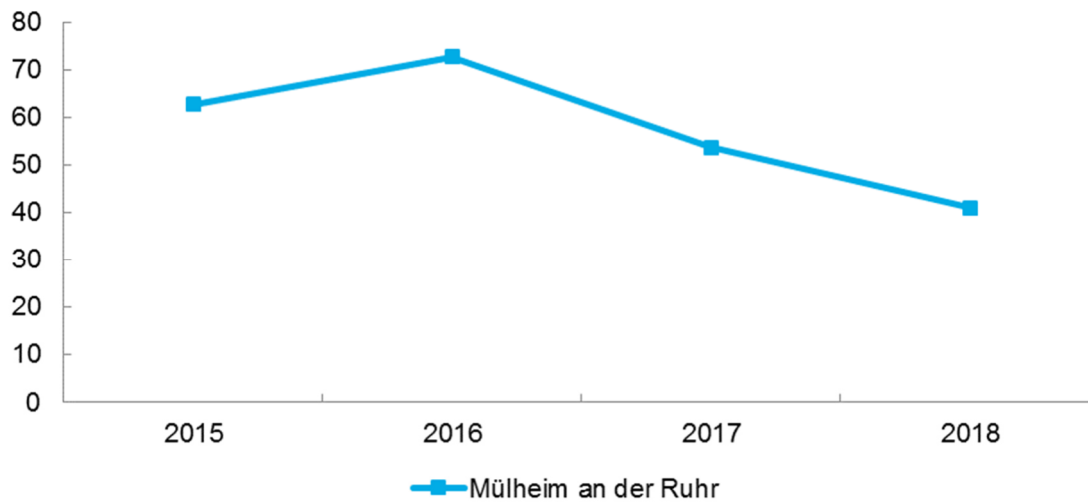
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
53,69	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher je Einwohner in Euro



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** in 2016 angestiegen und seitdem kontinuierlich gesunken sind. Diese Entwicklung hat ihren Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen in die Stadt Mülheim an der Ruhr, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine Arbeitshilfe aus 2011 für die einmaligen Leistungen für die Erstausrüstung für die Wohnung und für Bekleidung nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II, die aktuell gültig ist. In der Arbeitshilfe finden sich teilweise veraltete Regelungen. Die Höhe der Pauschale für die Wohnung ist nach der Anzahl der Personen in einem Haushalt gestaffelt. Die Pauschalen hat die Stadt anhand von Einzelpreisen zuletzt in 2011 ermittelt. Die Pauschalen sind dann im Zuge von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen pauschal gekürzt worden. Sonderregelungen, wie zum Beispiel für die Wohnungserstausrüstung im Falle einer Trennung, bei Obdachlosigkeit, Möbel und Hausrat von Kindern usw. sind in der Arbeitshilfe nicht aufgeführt, werden aber auskunftsgemäß beachtet. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist und von der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden muss, wird in der Arbeitshilfe nicht thematisiert.

→ **Empfehlung**

Die Arbeitshilfe sollte aktualisiert werden. Zum einen sollten die Einzelpreise nachvollziehbar aktualisiert werden. Zum anderen sollten Sonderfälle in der Arbeitshilfe mit aufgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in der Arbeitshilfe deutlich 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 Mülheim an der Ruhr 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 Arbeitsuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten ihr Controlling weiter auszubauen.	E1.1	Erkenntnisse aus der Überprüfung sollten dazu führen, dass das Maßnahmencontrolling mit einem wirkungsvollen Vertragscontrolling verbunden wird.
		E1.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat noch Möglichkeiten das Controlling weiter auszubauen, um noch höhere Transparenz zu schaffen. Einige Beispiele sind: Anzahl Kostensenkungsverfahren, Nettohaushaltsbelastung durch die Kosten für Unterkunft, Anzahl der Kürzungen bei Unangemessenheit usw. Anzahl Widersprüche und Klagen und Fallzahlen zur Arbeitsmarktintegration.
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft aus dem Jahre 2016, welches die Grundlage für die Leistungsgewährung ist.	E2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in regelmäßigen Abständen die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnungen am Wohnungsmarkt auswerten. So kann sie bei Rechtsstreitigkeiten den Nachweis über tatsächlich verfügbare Wohnungen fortlaufend erbringen. Außerdem ist die Sozialagentur dadurch in der Lage, bei der Suche nach geeignetem Wohnraum zu unterstützen.
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich mit den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner im Mittelfeld. Dies korrespondiert mit der SGB II-Quote und der angemessenen Bruttokaltmiete.		
F4	Arbeitshilfen für die Kosten für Unterkunft liegen vor, könnten jedoch Sachverhalte klarer regeln, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten.	E4	Die Arbeitshilfe sollte auf die städtischen Bedürfnisse angepasst werden. Fallbeispiele würden die Sachbearbeitung unterstützen. Eingabehinweise im Fachverfahren könnten ergänzt werden, ggf. mit Berechnungshilfen (z.B. für die Wirtschaftlichkeitsberechnung) und Dokumentationsanforderung für die Akte.
F5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat eine Arbeitshilfe für die einmaligen Leistungen aus dem Jahr 2011. Die Angaben sind teilweise veraltet. Die Einzelpreise sind seit 2011 nicht mehr aktualisiert worden.	E5.1	Die Arbeitshilfe sollte aktualisiert werden. Zum einen sollten die Einzelpreise nachvollziehbar aktualisiert werden. Zum anderen sollten Sonderfälle in der Arbeitshilfe mit aufgeführt werden.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.2	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in der Arbeitshilfe deutlich 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 Mülheim an der Ruhr fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Mülheim an der Ruhr im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	8
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	14
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	17
Strukturen	17
Bilanzkennzahlen	18
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	21
Alter und Zustand	22
Unterhaltung	25
Reinvestition	28
→ Finanzierung	30
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	32

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Mit Blick auf ein an wirtschaftlichen Maßstäben orientiertes, strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So sollte sie die bestehende Kostenrechnung für die Verkehrsflächen weiterentwickeln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Das Aufbruchmanagement ist mit seinen Prozessen gut strukturiert, es wird jedoch noch nicht systemtechnisch über die Straßendatenbank abgewickelt. Mit einer solchen Implementierung in die Straßendatenbank kann das Verfahren digitalisiert und die Prozesse damit erleichtert und optimiert werden.

Seit der Eröffnungsbilanz ist in Mülheim an der Ruhr ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen von inzwischen 58 Mio. Euro bzw. 18 Prozent zu verzeichnen. Diesem Trend konnte die Stadt bislang nicht über ausreichende Investitionen entgegenwirken. In den letzten fünf Jahren hat sie im Durchschnitt 45 Prozent der Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch 14 Jahren zum 31. Dezember 2018 wider. Auch die regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen belegen eine kontinuierliche Verschlechterung des Zustandes mit inzwischen fast 30 Prozent der Verkehrsflächen in einem mangelhaften Zustand. Ein zusätzliches Risiko indizieren die seit Jahren geringen Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen im Durchschnitt der letzten Jahre bei nur etwa 60 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern indizieren alle drei Einflussfaktoren – Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch den Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen und des Vermögens ist damit mittel- und langfristig nicht mehr sichergestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Die Flächen und Finanzdaten liegen der Stadt Mülheim an der Ruhr auf Ebene der Verkehrsflächen vor. Es bedarf jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat in ihrer Straßendatenbank alle Verkehrsflächen, unterteilt nach Fahrbahn und Nebenfläche, erfasst und schreibt die Daten regelmäßig fort. Eine weitere Differenzierung der Flächen nach Anlagenteilen gibt es nicht. Auch eine Aufteilung der Verkehrsfläche nach den einzelnen Straßenarten, wie z. B. Anliegerstraße, Hauptverkehrsstraße, befestigter Wirtschaftsweg etc., liegt derzeit nicht vor.

Den Zustand ihrer Verkehrsflächen lässt die Stadt in regelmäßigen Abständen erfassen und bewerten. Bislang wurden drei Zustandserfassungen und –bewertungen – in den Jahren 2004, 2009 und 2015 – durchgeführt. Ende 2019 erfolgt dann eine erneute Zustandserfassung. Damit liegen der Stadt Mülheim an der Ruhr regelmäßig aktuelle Informationen über den Zustand ihrer Verkehrsflächen vor.

Auch die Finanzdaten liegen in Mülheim an der Ruhr nur auf Ebene der Verkehrsflächen vor. Eine Erhebung der Aufwendungen und Investitionen nach den Straßenkategorien und Anlagenteilen gibt es bislang nicht. Zudem fehlt es an der notwendigen Differenzierung, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können. So sollten die Erhaltungsaufwendungen nicht nur insgesamt, sondern nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfasst werden. Kennt die Stadt die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen, kann sie konkrete Optimierungen für die jeweiligen Maßnahmen herausfinden und analysieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ggf. anders verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Informationen vor. Die Stadt nutzt diese Daten für die Erstellung von Bauprogrammen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement, aus dem heraus das operative Erhaltungsmanagement mit einer kurz- und mittelfristigen Maßnahmenplanung entwickelt werden sollte, hat sie jedoch noch nicht aufgebaut.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** setzt seit vielen Jahren eine Straßendatenbank ein. Bereits in der letzten Prüfrunde des Jahres 2014 konnte die gpaNRW feststellen, dass in der Datenbank alle wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt sind. Lediglich die Aufbaudaten, die wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement liefern und im Rahmen der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen, sind weiterhin nicht hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Mit der Implementierung des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank könnte die Stadt Mülheim an der Ruhr bei der Aufnahme des Ist-Zustandes vor Aufbrüchen, die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen. Damit kann sie Datengrundlagen sukzessive verbessern und für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements nutzen.

Die Ergebnisse aus den Zustandserfassungen und –bewertungen in den Jahren 2004, 2009 und 2015 hat die Stadt jeweils in der Straßendatenbank hinterlegt und schreibt diese fort. Daneben werden auch die von den Straßenbegehern im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrollen aufgenommenen Schäden in der Straßendatenbank aufgenommen. Aus diesen werden grundsätzlich To-do-Listen für die kurzfristig abzuarbeitenden Maßnahmen in der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung erstellt. Aus den Ergebnissen der Zustandserfassung und –bewertung erstellt die Stadt jeweils ein Bauprogramm für zwei Jahre, welches die investiven Maßnahmen und damit insbesondere die Erneuerungen beinhaltet. Damit nutzt die Stadt Mülheim an der Ruhr die Straßendatenbank zwar im Sinne einer operativen Maßnahmenplanung, ein langfristiges nachhaltiges Erhaltungsmanagement, das Grundlage für das operative Management und somit auch die Maßnahmenplanung sein sollte, hat sie aber noch nicht aufgebaut.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte ein strategisches Erhaltungsmanagement aufbauen, das die erforderlichen Maßnahmen über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen prognostiziert. Dieses sollte die Grundlage für das operative Erhaltungsmanagement bilden, in dem dann die Bauprogramme für einen kurz- und mittelfristigen Zeitraum erstellt werden.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Allerdings bietet diese noch nicht die notwendige Differenzierung, um die Daten im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** führt für ihre Verkehrsflächen eine Kostenrechnung. Als Kostenstellen hat sie dabei die Abteilungen und Teams des Amtes für Verkehrswesen und Tiefbau definiert. Der Straßenbau, die Unterhaltung der Straßen sowie der Baubetriebshof bilden somit eigene Kostenstellen. Diese Struktur bietet jedoch noch keine ausreichende Differenzierung und Struktur, um eine Datenbasis zu schaffen, die im Sinne einer nachhaltigen strategischen Erhaltung erforderlich wäre. So mussten auch die Aufwendungen und Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen, die wir im Rahmen der Prüfung erheben, noch mit zusätzlichen manuellen Berechnungen ermittelt werden.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, wie z. B. die Aufwendungen nach Anlagenteilen und die Höhe der Eigenleistungen auf Vollkostenbasis für die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen, sollten aus der Kostenrechnung ohne großen Aufwand abrufbar sein. Bei der Optimierung der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
Datenfriedhöfe müssen unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Anlagenteilen der Verkehrsfläche zu differenzieren. In Mülheim an der Ruhr wäre dementsprechend eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenflächen vorzusehen. Möglich ist auch eine Differenzierung nach den Straßenarten wie Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen etc. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung z. B. nach den einzelnen Leistungen der Erhaltungsmaßnahmen sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

Die Kostenrechnung muss dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis wie auch die Fremdleistungen enthalten. Da der Baubetriebshof ebenfalls im Amt 66 angesiedelt ist, kann hierfür eine gemeinsame Kostenrechnung aufgebaut werden, in der alle Kostenarten erfasst werden. Um die Eigenleistungen auswerten und steuern zu können, müssen hierfür entsprechende Kostenstellen und Kostenträger eingerichtet werden. Alle Kosten, die im Rahmen der eigenen Leistungserbringung entstehen, müssen dadurch verursachungsgerecht auf die Produkte bzw. Kostenstellen verteilt werden können. Das bedeutet, dass neben den Personalkosten

auch die gesamten Sachkosten wie aber auch Abschreibungen für Geräte, Maschinen und Fahrzeuge sowie ggf. Gebäude und Gemeinkosten für interne Leistungen berücksichtigt werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kostenrechnung für die Verkehrsflächen weiter differenzieren und die Struktur optimieren. So sollten die Vollkosten für die Unterhaltung vollständig und transparent abgebildet sowie getrennt nach Erhaltungsmaßnahmen wie auch Anlagenteilen und ggf. Straßenarten auswertbar sein.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bisher nur vereinzelte Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat in ihrem Haushalt erste Ziele formuliert. Nach der Kurzbeschreibung soll die Verkehrssicherheit gewährleistet und das städtische Infrastrukturvermögen erstellt bzw. erhalten werden. Als Ausblick bzw. Herausforderung wird das Ziel genannt, die Bausubstanz der städtischen Infrastruktur langfristig zu erhalten und die Dauerhaftigkeit, Standesicherheit und Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für den Neubau von Verkehrsflächen formuliert die Stadt das konkretere Ziel, dass 100 Prozent der nach der Investitionsplanung vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden. Für die Erneuerung der Verkehrsflächen wird kein Ziel formuliert, sondern der Anteil der Verkehrsflächen in einem mangelhaften Zustand ausgewiesen.

Hieraus wird auch die aktuelle und auch in der Vergangenheit betriebene Verfahrensweise in der Erhaltung der Verkehrsflächen deutlich. Durch die angespannte Finanzlage bestimmten und bestimmen die zur Verfügung stehenden Finanzmittel, welche Maßnahmen durchgeführt werden. Dabei konzentrieren sich die Maßnahmen im Wesentlichen auf die dringend zu erneuernden Verkehrsflächen in einem mangelhaften Zustand. Somit ist die Stadt nur in der Lage, auf die vorliegenden Schäden zu reagieren und das Ausmaß an Flächen in einem mangelhaften Zustand zu begrenzen. Es ist ihr aber auf diese Weise nicht möglich, aktiv zu steuern und tatsächlich vorausschauend agieren zu können. Grundsätzlich gilt für die Erhaltungsstrategie: Je frühzeitiger bei Schäden an der Straßenoberfläche eingegriffen wird, desto wirtschaftlicher gestaltet sich die Erhaltung langfristig. So kann vermieden werden, dass die oberflächlichen Schäden zu größeren Schäden auch in tieferen Schichten werden.

Zudem wird deutlich, dass die bisherige Verfahrensweise sich zwar an den haushalterischen Möglichkeiten orientiert, die bilanzielle Sicht aber in den Zielen noch keine Berücksichtigung findet. Eine langfristig wirtschaftliche und nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn es gelingt, die technischen Aspekte mit den haushalterischen und bilanziellen Aspekten zu verbinden.

In Anbetracht der sinkenden Vermögenswerte und des inzwischen hohen Anlagenabnutzungsgrades sowie der zunehmenden Flächen in einem mangelhaften Zustand, auf die wir weiter unten im Bericht eingehen, muss sich die Stadt allerdings positionieren, um diesem Trend entgegenzuwirken. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht stärker berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. In bilanzieller Hinsicht würde es bedeuten, dass der Bilanzwert erhalten oder möglicherweise in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent sinken soll. Aus bautechnischer Sicht könnten die Ziele anhand der Zustandswerte oder Gebrauchswerte konkretisiert werden.

Weiterhin könnte definiert werden, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Denkbar ist es auch, einen durchschnittlichen Zustandswert festzulegen. Solche strategischen Ziele sollten dann durch operative Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen mit entsprechenden Zielwerten weiter konkretisiert und messbar werden.

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassungen verfügt die Stadt Mülheim an der Ruhr hier über eine gute Datenbasis. Entscheidend ist jedoch, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

➔ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

➔ Feststellung

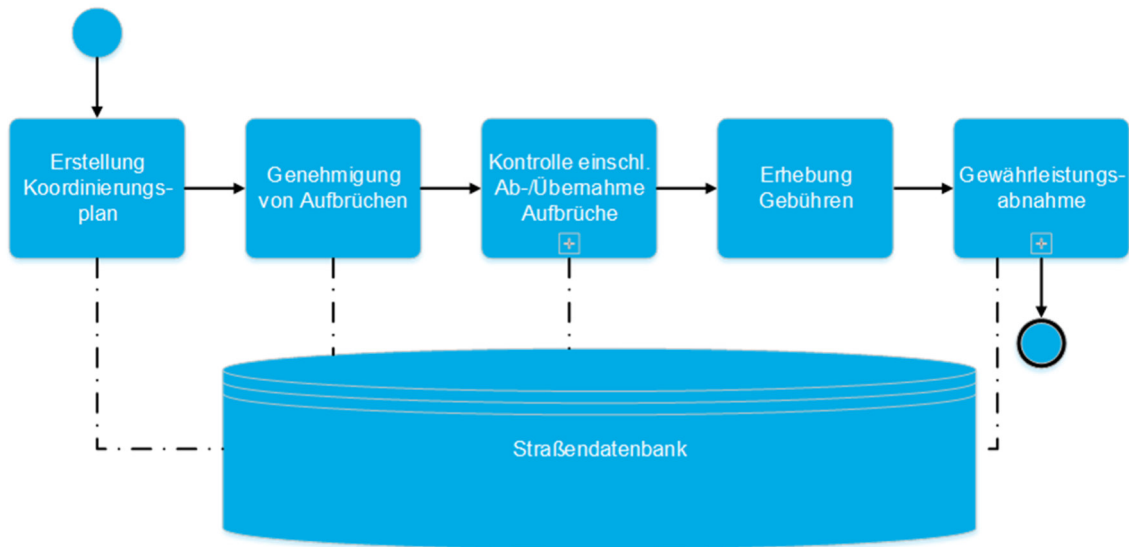
Das Aufbruchmanagement ist in Mülheim an der Ruhr mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt während der Bauausführung und bei Mängeln durch. Eine Gewährleistungsabnahme findet in der Regel jedoch nicht statt.

Das Aufbruchmanagement ist noch nicht in die Straßendatenbank integriert.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat das Verfahren zum Aufbruchmanagement in den „Richtlinien für die Ausführung von Aufbrüchen in Verkehrsflächen der Stadt Mülheim an der Ruhr“ geregelt. Sie gelten als verbindlicher Leitfaden für alle Aufgrabungsarbeiten an den Verkehrsflächen im Stadtgebiet. In den Richtlinien ist das Genehmigungsverfahren inklusive der erforderlichen Anträge und Anzeigen festgelegt, es werden Vorgaben zur Abwicklung der Aufgrabungen gemacht und Hinweise auf die einzuhaltenden bautechnischen Vorschriften gegeben. Die erforderlichen Anträge und Anzeigen sind als Anlage der Richtlinie beigelegt.

Derzeit läuft der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements in Mülheim an der Ruhr außerhalb der Straßendatenbank. Die erforderlichen Formulare wie Anträge, Anzeigen, Genehmigungen etc. stehen über Vordrucke zur Verfügung und werden manuell bearbeitet. Auch die gesamten Informationen zu den Aufbrüchen werden noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Da Aufbrüche aber immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche darstellen, sind die Informationen darüber entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Werden die Aufbrüche nicht fachgerecht wiederhergestellt, führt dies zu einer schnelleren Verschlechterung des Straßenzustandes und damit zu erhöhten bzw. zusätzlichen Erhaltungsaufwendungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Die technische Koordinierung von Aufbrüchen erfolgt durch das Amt für Verkehrswesen und Tiefbau (66). Hierzu finden monatliche Besprechungen mit allen Ver- und Entsorgern und den beteiligten Ämtern statt. Zur Koordinierung müssen alle größeren Maßnahmen angemeldet werden. Dies betrifft Aufgrabungen mit einer Länge von mehr als zehn Metern, Straßenquerungen und eine größere Anzahl von Aufgrabungen innerhalb eines Straßenabschnittes. Diese Maßnahmen muss der Veranlasser spätestens zehn Arbeitstage vor der nächsten Besprechung zur technischen Koordinierung mittels des entsprechenden Vordrucks beim Amt 66 anmelden. Dem Antrag sind aktuelle Lagepläne mit genauen Angaben zu Lage und Abmessung der ge-

planten Arbeiten sowie wenn möglich Fotos oder Zeichnungen zu den örtlichen Gegebenheiten beizufügen. In der Koordinierungsbesprechung werden die Maßnahmen inklusive der größeren städtischen Maßnahmen mit allen Beteiligten besprochen. Über die Besprechung erstellt das Amt 66 ein Protokoll, was sie allen Beteiligten per E-Mail zur Verfügung stellt.

Aufgrabungen, die nicht zur Koordinierung angemeldet werden müssen, sind vom Veranlasser mittels des entsprechenden Vordrucks spätestens zehn Arbeitstage vor Baubeginn anzuzeigen. Der Anzeige sind ebenfalls Lagepläne sowie eine Fotodokumentation der örtlichen Gegebenheiten beizufügen.

Durch eine systemische Integration des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank kann die Stadt Mülheim an der Ruhr auch die Koordinierung von Maßnahmen weiter optimieren. Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordinierung. Zudem könnte die Abstimmung bereits während der Planungsphase von Maßnahmen erfolgen und nicht wie bisher mit bereits geplanten Maßnahmen. Weiterhin kann dieser Prozess erheblich über ein Online-Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf die Koordinierung als Modul der Straßendatenbank vereinfacht werden. So können die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligter und der Stadt vorgesehen sind.

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist das Amt für Verkehrswesen und Tiefbau zuständig. Für koordinierungspflichtige Maßnahmen erhält der Antragsteller nach der Koordinierungsbesprechung für die genehmigungsfähigen Maßnahmen eine Aufbruchgenehmigung mit den einzuhaltenden Auflagen. Die Anzeigen von nicht koordinierungspflichtigen Maßnahmen werden innerhalb von fünf Arbeitstagen an den Veranlasser mit einer Aufbruchgenehmigungsnummer zurückgeschickt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist. So sind beispielsweise Flächen, an denen eine Um- oder Ausbaumaßnahme sowie Erneuerungen oder Instandsetzungen durchgeführt wurde, mit einer Sperre von fünf Jahren belegt.

Der Vorhabenträger ist verpflichtet, dem Amt für Verkehrswesen und Tiefbau bis 48 Stunden vor dem tatsächlichen Baubeginn eine Baubeginnanzeige zuzusenden. Hierfür gibt es einen Vordruck, der alle wesentlichen Informationen wie die ausführende Firma mit Ansprechpartner, Auftragsort und Ausführungszeitraum enthält.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Mülheim an der Ruhr bereits in der Genehmigungsverfügung. Zudem enthalten die Richtlinien Hinweise auf die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen. Vor Beginn der Arbeiten führt die Stadt gemeinsam mit dem Vorhabenträger eine Begehung durch, um den Ausgangszustand der Flächen zu dokumentieren. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, ist davon auszugehen, dass die Fläche mängelfrei ist.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt umfangreiche Kontrollen der Bauausführung durch. Bei der Aufbruchgenehmigung teilt sie mit, ob eine Verdichtungskontrolle der ungebundenen Tragschichten durchgeführt wird. Der Veranlasser ist verpflichtet, die Prüffähigkeit der Fläche mindestens 24 Stunden vor einer möglichen Prüfung der Stadt mitzuteilen. Zusätzlich muss der

Veranlasser auf Verlangen der Stadt die Ergebnisse der vorgeschriebenen Eigenüberwachungen und Kontrollprüfungen vorlegen. Die Dokumentation der Kontrollen führt die Stadt bei größeren Maßnahmen mithilfe von Laufzetteln und ggf. ergänzenden Fotos durch. Bei kleineren Maßnahmen erfolgt eine Dokumentation nur, wenn Auffälligkeiten bestehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für das Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.

Stellt die Stadt im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert sie die ausführende Firma und den Vorhabenträger. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

Mit Beendigung der Baumaßnahme muss der Veranlasser eine Fertigstellungsanzeige bei der Stadt einreichen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vorort-Termin mit allen Beteiligten. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll, das Teil der Fertigstellungsanzeige ist, dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Etwaige Mängel werden im Protokoll festgehalten und die Stadt fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen. Die Stadt überprüft und protokolliert die Beseitigung der Mängel. Bei kleineren Maßnahmen ist der Fertigstellungsanzeige eine Fotodokumentation beizufügen. Die Stadt überprüft die ordnungsgemäße Wiederherstellung der Oberfläche. Die Abnahme teilt sie dem Veranlasser durch die Übersendung der unterschriebenen Fertigstellungsanzeige mit.

Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche nicht kontrolliert. Die Straßenbegeher haben zwar einen Zugriff auf die Straßendatenbank, da die Aufbrüche hier aber nicht hinterlegt sind, ist eine entsprechende Kontrolle nicht möglich. Es ist somit grundsätzlich nicht auszuschließen, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungen auf Kosten der Stadt repariert und nicht über die Gewährleistungsansprüche geltend gemacht werden.

→ **Empfehlung**

Die Aufbrüche sollten in der Straßendatenbank mit den Gewährleistungsfristen hinterlegt werden. So kann im Rahmen der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen eine Kontrolle der Aufbrüche stattfinden. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet die endgültige Gewährleistungsabnahme lediglich bei Längsverlegungen statt.

→ **Empfehlung**

Auch wenn die Stadt auf die Kontrolle während der Bauausführung großen Wert legt, sollte sie auch zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

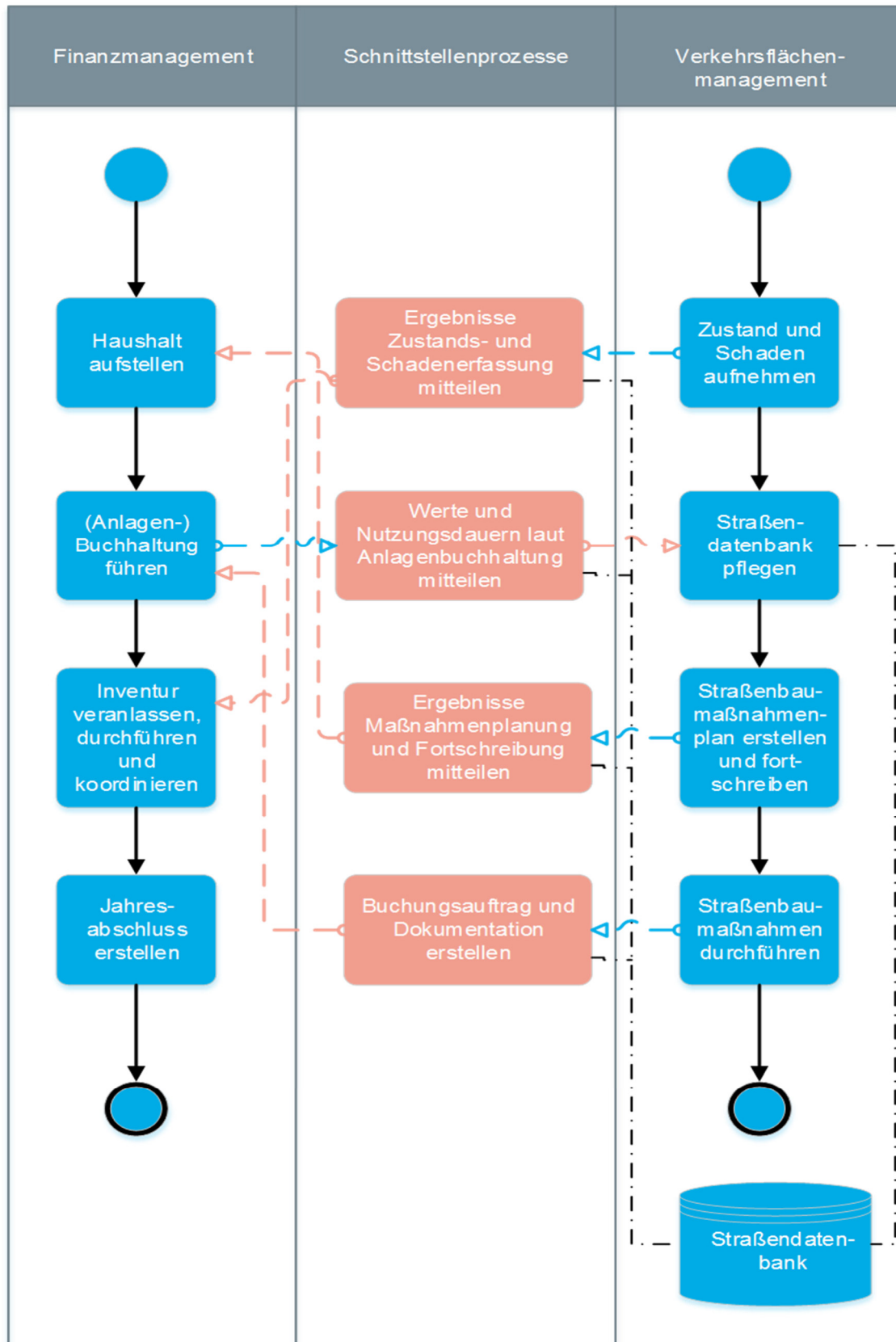
➔ Feststellung

Die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind in Mülheim an der Ruhr klar geregelt. Dabei ist auch die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur sichergestellt.

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

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

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen. Das Amt für Verkehrswesen und Tiefbau hat jedoch Zugriffsrechte auf die Anlagenbuchhaltung, so dass Informationen jederzeit abgerufen werden können.

In der Anlagenbuchhaltung ist die gesamte Straße als ein Anlagegut erfasst. In der Straßendatenbank sind die Verkehrsflächen anhand des Knoten-Kanten-Modells in entsprechende Abschnitte unterteilt. Die Aufteilung in der Straßendatenbank ist somit differenzierter als in der Anlagenbuchhaltung, die Flächen stimmen aber insgesamt überein.

Die vom Amt für Verkehrswesen und Tiefbau regelmäßig veranlassten Zustandserfassungen und –bewertungen dienen als Grundlage für die körperliche Inventur. Hierfür ermittelt das Amt 66 auf Basis der Zustandsbewertungen die Restnutzungsdauern für die einzelnen Abschnitte und fasst sie entsprechend der Systematik in der Anlagenbuchhaltung je Straße zusammen. Diese Zusammenstellung gibt sie an die Anlagenbuchhaltung, die dann den entsprechenden Abgleich mit den bilanziellen Restnutzungsdauern vornimmt.

Für die laufende Buch- und Beleginventur im Rahmen des Jahresabschlusses findet ein Abgleich der Zugänge und Abgänge statt.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Mülheim an der Ruhr gut. Buchhalterische Fragen wie beispielsweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die beiden Ämter miteinander ab. Der Informationsfluss für die Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ist über die Haushaltssachbearbeitung im Amt 66 sichergestellt. Die Erstellung der Buchungsaufträge und der entsprechenden Dokumentation ist klar geregelt und funktioniert in der Praxis.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die strukturellen Rahmenbedingungen gestalten sich in Mülheim an der Ruhr unauffällig, so dass sich hieraus keine deutlich be- oder entlastenden Faktoren erkennen lassen.

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

Das Stadtgebiet von **Mülheim an der Ruhr** umfasst eine Fläche von etwa 91 qkm. In dem Stadtgebiet leben rund 171.000 Menschen. Damit gehört die Stadt sowohl einwohner- als auch flächenmäßig zu den kleinen kreisfreien Städten in NRW. Nur fünf kreisfreie Städte weisen eine geringere Einwohnerzahl und Fläche auf.

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Mülheim an der Ruhr knapp 5,6 Mio. qm Verkehrsflächen. Hierzu zählen neben den Straßen auch die befestigten Wirtschaftswege. Eine Unterteilung nach den einzelnen Straßenkategorien liegt der Stadt nicht vor.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.873	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	32,61	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,11	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte geringe Einwohnerzahl und die geringe Größe des Stadtgebietes führen im Ergebnis zu einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.

Für die Erschließung ihres Stadtgebietes benötigt die Stadt Mülheim an der Ruhr absolut betrachtet eine im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten geringe Verkehrsfläche. Nur drei kreisfreie Städte unterhalten eine noch geringere Verkehrsfläche. Da eine Unterteilung der Verkehrsfläche nach den einzelnen Straßenkategorien nicht vorliegt, lassen sich hieraus möglicherweise ergebende be- oder entlastende Faktoren nicht analysieren.

Durch die Bundesautobahnen A40, A3 und A52, die das Stadtgebiet von Mülheim an der Ruhr umrahmen, ist eine gute Verbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die wesentlichen Gewerbeflächen sind darüber und die anschließenden Bundesstraßen gut erschlossen. Der über-

wiegende Anteil der in der Unterhaltungspflicht der Stadt liegenden Straßen wird dadurch nicht übermäßig vom Fern- und Schwerlastverkehr belastet.

Zusätzliche Belastungen ergeben sich zum Teil aus dem ehemaligen Bergbau. Ein Problem stellen hier die oberflächennahen Abbauten dar. Informationen hierüber liegen nicht vor, so dass Risiken und Schäden kaum kalkulierbar sind.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 58 Mio. Euro bzw. 18 Prozent entgegenzuwirken.

Die Verkehrsflächen sind in der **Stadt Mülheim an der Ruhr** zum 31. Dezember 2017 bilanziell mit einem Wert von rund 257 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen noch Anlagen im Bau in Höhe von ca. zehn Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,63	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Ver- kehrsfläche in Euro	46,05	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Mülheim an der Ruhr positioniert sich im interkommunalen Vergleich in Höhe des Median. Der unterschiedliche Ausgliederungsgrad der Kommunen nimmt allerdings auf die Bilanzsumme und damit auch auf diese Kennzahl entsprechenden Einfluss.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Mülheim an der Ruhr zählt hier zu den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten durchschnittlichen Bilanzwert. Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Städten unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Da die Stadt die Verkehrsfläche nicht weiter nach der Straßenart differenzieren konnte, lassen sich mögliche Einflüsse daraus nicht analysieren.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat für alle Verkehrsflächen unabhängig von der Straßenart eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Damit liegt sie im interkommunalen Vergleich in Höhe des Median. Somit wird das Vermögen nicht schneller oder langsamer abgeschrieben als im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer von nur noch 17 Jahren in 2017 und 14 Jahren in 2018 sowie der Anlagenabnutzungsgrad von 66 Prozent (2017) bzw. 72 Prozent (2018) zeigen eine Überalterung des Vermögens. Dieser Umstand spricht jedoch für einen eher geringeren Bilanzwert. Auch die Verteilung der Zustandsklassen spiegelt die Überalterung des Verkehrsflächenvermögens wider. Waren in 2004 noch 46 Prozent aller Flächen in einem sehr guten und guten Zustand, sind es in 2015 nur noch 38 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass sich seit 2015 der Zustand weiter verschlechtert hat und somit weitere Flächen in einen schlechten oder auch mangelhaften Zustand abgerutscht sind.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Neubaumaßnahmen gibt es in Mülheim an der Ruhr nur in geringen Maße, so dass die Reinvestitionen in den meisten Jahren nahezu identisch mit den Gesamtinvestitionen sind. Im Vergleich zu anderen Kommunen liegen die Reinvestitionen seit vielen Jahren auf einem höheren Niveau. Bereits in der letzten Prüfrunde konnte die gpaNRW eine durchschnittliche Reinvestitionsquote von 54 Prozent in den Jahren 2008 bis 2012 feststellen. So stellte Mülheim an der Ruhr im Vergleichsjahr 2011 mit 46 Prozent den Maximalwert dar. In den letzten Jahren waren die Reinvestitionen zwar rückläufig, die Reinvestitionsquoten lagen aber auch von 2014 bis 2017 im Durchschnitt bei 45 Prozent und damit nur leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Die Reinvestitionstätigkeit spricht demnach auch im Vergleich zu anderen Städten für einen höheren durchschnittlichen Bilanzwert.

Die Analyse der vorliegenden Daten kann den im interkommunalen Vergleich hohen durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche nicht abschließend und vollständig erklären. Mögliche Gründe können zudem aber auch in der Verteilung der Verkehrsfläche nach Straßenarten und Belastungsklassen zu finden sein. Ist der Anteil der in der Herstellung teureren Hauptverkehrsstraßen überdurchschnittlich hoch, dagegen der Anteil von kostengünstigeren Wirtschaftswegen sehr gering, so führt dies in der Regel zu höheren durchschnittlichen Bilanzwerten.

Auch wenn der durchschnittliche Bilanzwert der Verkehrsflächen je qm in Mülheim an der Ruhr höher ist als in mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen, so zeigt die Entwicklung seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich sinkende Vermögenswerte.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen (inklusive Anlagen im Bau) in Euro

2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
325.129.172	314.478.510	298.260.669	285.738.071	278.972.412	271.266.654	267.789.354	266.749.179

Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen jährlich zurückgegangen. Die Rückgänge lagen dabei zwischen 0,4 und 4,2 Prozent. Insgesamt summiert sich die Verringerung des Verkehrsflächenvermögens in den zehn Jahren auf über 58 Mio. Euro bzw. 18 Prozent.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Mülheim an der Ruhr also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

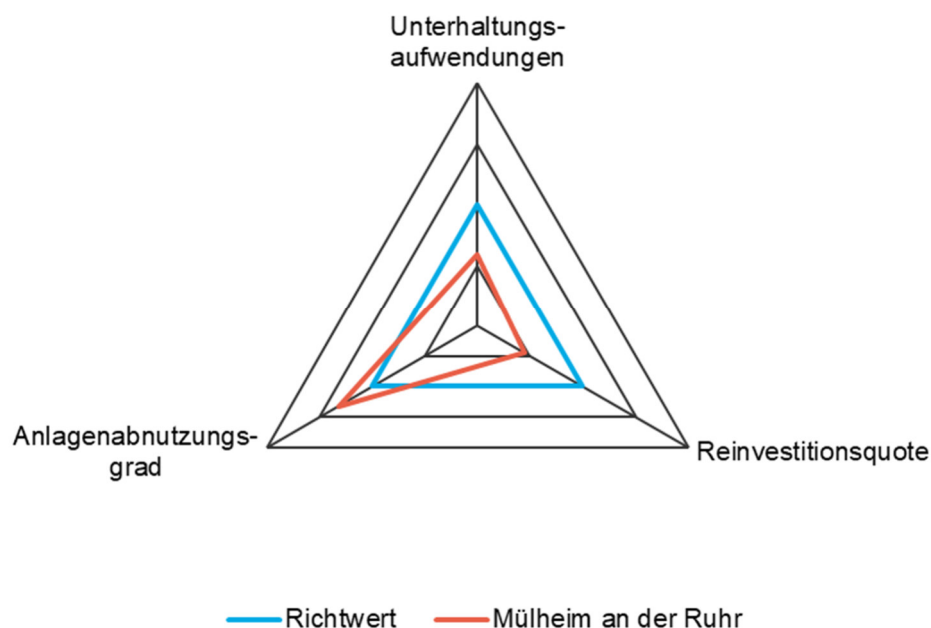
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Mülheim an der Ruhr gegenübergestellt.

Einflussfaktoren Durchschnitt 2014 - 2017



Kennzahlen	Richtwert	Mülheim an der Ruhr
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	1,30	0,77
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	44,79
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	66,20

Alle drei Einflussfaktoren indizieren ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erforderlich machen. Die Reinvestitionsquote kann daher zukünftig nicht auf dem Niveau der letzten Jahre gehalten werden, ohne dass nicht Vermögen weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen bergen ein zusätzliches Risiko, soweit sie dauerhaft auf diesem Niveau bleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

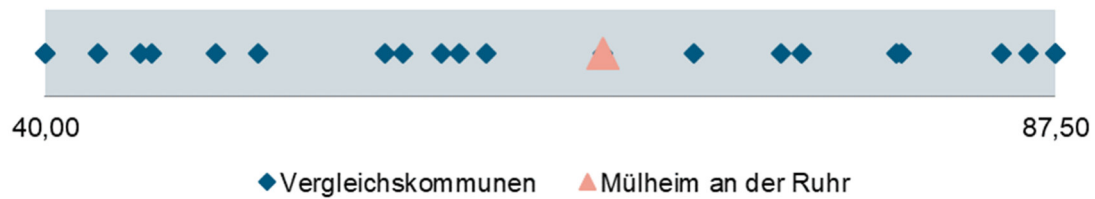
Die geringe durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen und der entsprechend hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigen eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird zukünftig einen erhöhten Investitionsbedarf nach sich ziehen. Diese Entwicklung bestätigen auch die Zustandserfassungen und –bewertung mit steigenden Flächenanteilen in einem mangelhaften Zustand.

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.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat für ihre Verkehrsflächen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 17 Jahren, zum 31. Dezember 2018 bei nur noch 14 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	66,20	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich zurückgegangen und liegt im Jahr 2018 bei nur noch 14 Jahren. Entsprechend ist der Anlagenabnutzungsgrad angestiegen und zeigt mit 66 Prozent in 2017 und inzwischen 72 Prozent in 2018 eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

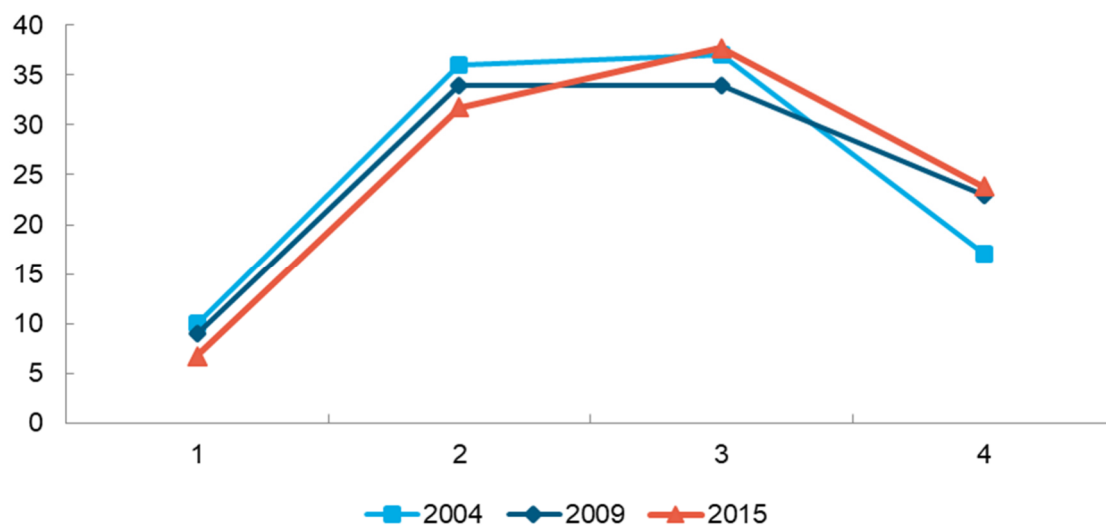
Dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad und damit auch der steigenden Überalterung des Vermögens konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr bisher nicht über Investitionen entgegenwirken. Diese Entwicklung korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Insofern indiziert auch die Überalterung und die nur noch geringe Restnutzungsdauer einen spätestens mittelfristig steigenden Reinvestitionsbedarf.

Neben dem Alter des Verkehrsflächenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den tatsächlichen Zustand zu richten. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Verkehrsflächen erstmals in 2004 erfassen und bewerten lassen. Erneute Zustandserfassungen erfolgten in den Jahren 2009 und 2015. Eine neue Zustandserfassung und –bewertung ist bereits beauftragt und wird ab Ende 2019 erfolgen.

Entsprechend der Systematik der FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) hat die Stadt die Straßenabschnitte mit Noten von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht) bewertet. Daraus hat sie vier Schadensklassen gebildet:

- Schadensklasse 1: sehr guter Zustand
- Schadensklasse 2: guter Zustand
- Schadensklasse 3: „Warnbereiche“ für bereits gravierende Schäden
- Schadensklasse 4: mangelhafter Zustand („Rotbereich“)

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



Jahr	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4
2004	10	36	37	17
2009	9	34	34	23
2015	7	32	38	24

Im Zeitverlauf zeigt sich eine kontinuierliche Verschlechterung des Zustandes. Den Anteil der Flächen in der Zustandsklasse 4 schreibt die Stadt als Kennzahl im Haushalt kontinuierlich fort. Dazu werden die Ergebnisse aus den Zustandserfassung mathematisch unter Zugrundelegung der Nutzungsdauer mit den jeweiligen Abschreibungsbeträgen sowie den durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen ermittelt. Danach zeigt sich folgende Entwicklung:

Entwicklung Anteil Zustandsklasse 4 an der Verkehrsfläche in Prozent

2016 (Ergebnis)	2017 (Ergebnis)	2018 (Ansatz)	2019 (Ansatz)	2020 (Planung)	2021 (Planung)	2022 (Planung)
24,96	27,79	28,86	29,99	32,37	33,70	33,70

Auch in der weiteren Entwicklung zeigt sich nach der theoretischen Fortschreibung ein kontinuierlich wachsender Anteil der Flächen in einem mangelhaften Zustand. Daher ist die neue Zustandserfassung auch in Anbetracht der nur noch geringen durchschnittlichen Restnutzungsdauer von großer Bedeutung. Entscheidend ist dabei, die Erkenntnisse aus der Zustandserfassung für ein Erhaltungsmanagement zu nutzen. Es müssen Maßnahmen festgelegt und auch umgesetzt werden, die den bisher kontinuierlichen bilanziellen Vermögensverzehr stoppen bzw. umkehren. Der Reinvestitionsbedarf wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss sich dazu positionieren, wie sie diesen Bedarf abdecken kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die neue Zustandserfassung und –bewertung für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Mülheim an der Ruhr seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Zwar steigen die Unterhaltungsaufwendungen in den letzten Jahren, dennoch kann die Stadt den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 60 Prozent abdecken. Die kontinuierliche Verschlechterung des Straßenzustandes und die Notwendigkeit zur Bildung von Instandhaltungsrückstellungen indizieren, dass die eingesetzten Mittel für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung nicht ausreichen.

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 **Stadt Mülheim an der Ruhr** konnte die Erhaltungsaufwendungen nur nach Eigen- und Fremdleistungen, nicht aber nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach stellen sich die Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf wie folgt dar:

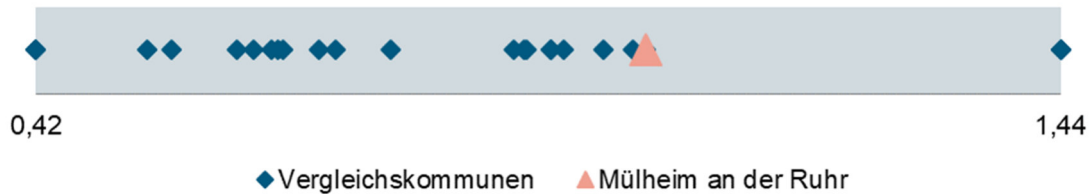
Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	1.264.374	1.189.665	1.242.334	1.400.569	1.144.504
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	68.000	39.402	0	0	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	1.500.000	1.150.000
Erhaltungsaufwendungen	1.939.596	2.776.990	2.835.271	2.807.387	3.073.773
davon Eigenleistungen	1.211.962	1.525.787	1.605.827	1.582.931	1.391.120
davon Fremdleistungen	727.634	1.251.203	1.229.444	1.224.456	1.682.653
Unterhaltungsaufwendungen	3.271.970	4.006.057	4.077.605	5.707.956	5.368.278

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,02	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen führen im Jahr 2017 zu deutlich höheren Unterhaltungsaufwendungen in Mülheim an der Ruhr als in den Vorjahren. Im Jahr 2014 lagen die Unterhaltungsaufwendungen je qm noch bei nur 0,59 Euro und konnten dann auf 0,72 Euro in 2015 und 0,73 Euro in 2016 erhöht werden. Im Durchschnitt der vier Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,77 Euro je qm. Damit hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in den letzten vier Jahren nicht einmal 60 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine nachhaltige Verkehrsflächenerhaltung erforderlichen Finanzbedarfs eingesetzt. Auch im Jahr 2018 führen die gebildeten Rückstellungen zu höheren Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen bei 0,96 Euro je qm. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergeben sich somit Unterhaltungsaufwendungen von 0,80 Euro je qm.

Auch in der letzten Prüfrunde zeigten sich für Mülheim an der Ruhr geringe Unterhaltungsaufwendungen. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 lagen sie bei nur 0,45 Euro je qm. Damit zeigt sich zwar im Zeitverlauf mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen eine positive Tendenz; die nach dem Richtwert der FSGV erforderlichen Finanzmittel werden jedoch deutlich unterschritten. Dies indiziert für Mülheim an der Ruhr einen zu geringen Ressourceneinsatz im Sinne einer nachhaltigen Erhaltung. Unterstrichen wird dies dadurch, dass im Jahr 2017 erstmals Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gebildet wurden. Diese wurden auf Basis der von den Straßenbegehern aufgenommen und im Jahresverlauf nicht abgearbeiteten Schäden ermittelt. Damit umfassen diese Rückstellungen zunächst nur die sich aus der Verkehrssicherungspflicht ergebenden Schäden. Die Schäden aus den Zustandserfassungen und –bewertungen sind hier noch nicht berücksichtigt und stellen ein zusätzliches Risiko dar. Auch im Jahr 2018 hat die Stadt für die noch offenen Schadensmeldungen aus den Verkehrssicherheitskontrollen Rückstellungen von nochmals 1,15 Mio. Euro gebildet.

Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tiefergehende Analyse ebenso von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ **Empfehlung**

Mit der Optimierung ihrer Kostenrechnung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Der Baubetriebshof führt in Mülheim an der Ruhr die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung durch. Der Anteil der Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen liegt in Mülheim an der Ruhr in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen 55 und 62 Prozent und im Durchschnitt bei gut 58 Prozent.

In der Instandhaltung sind neben den eigenen Beschäftigten auch Fremdfirmen tätig. Die Instandsetzung als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Damit lässt sich aus den Fremdleistungen zwar nicht eindeutig die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten, sie lassen aber entsprechende Rückschlüsse zu.

Die Aufwendungen für die Fremdleistungen liegen im Betrachtungszeitraum zwischen ca. 728.000 Euro und 1,25 Mio. Euro. Im Verhältnis zur Verkehrsfläche ergeben sich daraus zwischen 0,13 und 0,22 Euro je qm. Im Durchschnitt der vier Jahre liegen sie bei rund 1,1 Mio. Euro bzw. 0,20 Euro je qm. In diesen Aufwendungen für die Fremdleistungen sind neben den Instandsetzungsmaßnahmen auch kleinflächige Instandhaltungsmaßnahmen enthalten. Somit sind in Mülheim an der Ruhr im Durchschnitt weniger als 0,20 Euro je qm in eine nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen geflossen. Wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen für die Instandsetzungsmaßnahmen sind, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr zukünftig ermitteln. Die geringen Finanzmittel für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen korrespondieren mit der bisher von der Stadt praktizierten Erhaltungsstrategie. Derzeit ist sie nur in der Lage auf die vorhandenen Schäden zu reagieren und diese soweit wie möglich abzuarbeiten. Dies führt zu vielen kleinflächigen Maßnahmen, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung zeigen und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen.

Aus den vorliegenden drei Zustandserfassungen und -bewertungen zeigt sich eine kontinuierliche Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen. Mit den eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen konnte die Stadt ein Abrutschen von immer mehr Flächen in einen schlechten Zustand nicht verhindern.

Mittel- und langfristig birgt der geringe Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den

Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

→ Empfehlung

Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.

Reinvestition

→ Feststellung

Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer, dem sich verschlechternden Zustand sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig weiter erhöhen.

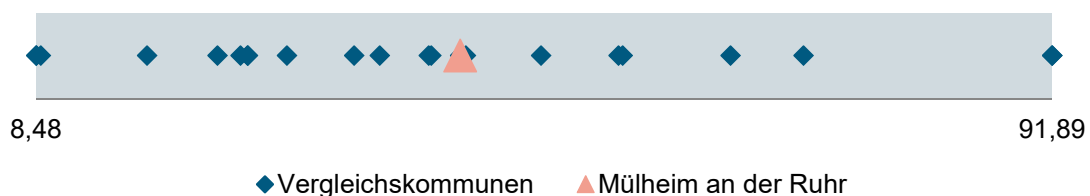
Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat im Jahr 2017 Reinvestitionen in Höhe von rund 5,76 Mio. Euro getätigt. Demgegenüber standen Abschreibungen von gut 13,3 Mio. Euro

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen und den Verlusten aus Anlageabgängen.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	43,28	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Im interkommunalen Vergleich liegt die Reinvestitionsquote der Stadt Mülheim an der Ruhr höher als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Im Jahr 2018 lag die Quote mit knapp 48 Prozent über der des Vorjahres. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre konnte Mülheim an der Ruhr eine Reinvestitionsquote von ca. 45 Prozent erreichen.

In den Vorjahren lagen die Reinvestitionen in Mülheim an der Ruhr insgesamt etwas höher. In den Jahren 2008 bis 2012 konnte sie Reinvestitionsquoten von durchschnittlich knapp 54 Prozent erzielen. Damit waren die Reinvestitionen aber immer noch zu gering, um den Vermögensverzehr durch die laufenden Abschreibungen auszugleichen.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von zehn Jahren seit der Eröffnungsbilanz sind im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen nur ein kleiner Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Danach ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr bislang nicht gelungen, den Substanz- und Vermögenswert ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Die Reinvestitionen liegen seit der Einführung des NKF jährlich unter den Abschreibungen. Dies spiegelt sich auch in der Verringerung des Bilanzwertes der Verkehrsflächen um 18 Prozent seit der Eröffnungsbilanz wider.

Auch die Entwicklung der Zustandsklassen unterstreicht, dass die getätigten Reinvestitionen nicht ausreichen, das Vermögen langfristig zu erhalten. Insbesondere die Flächen in einem mangelhaften Zustand nehmen kontinuierlich zu. Für das Jahr 2019 geht die Stadt von einem Anteil dieser Flächen von ca. 30 Prozent aus.

→ **Empfehlung**

Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr und die Verschlechterung des Straßenzustandes zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine langfristige Planung erstellen, in der auch die personell erforderlichen Ressourcen berücksichtigt sind, und diese fortlaufend aktualisieren.

→ Finanzierung

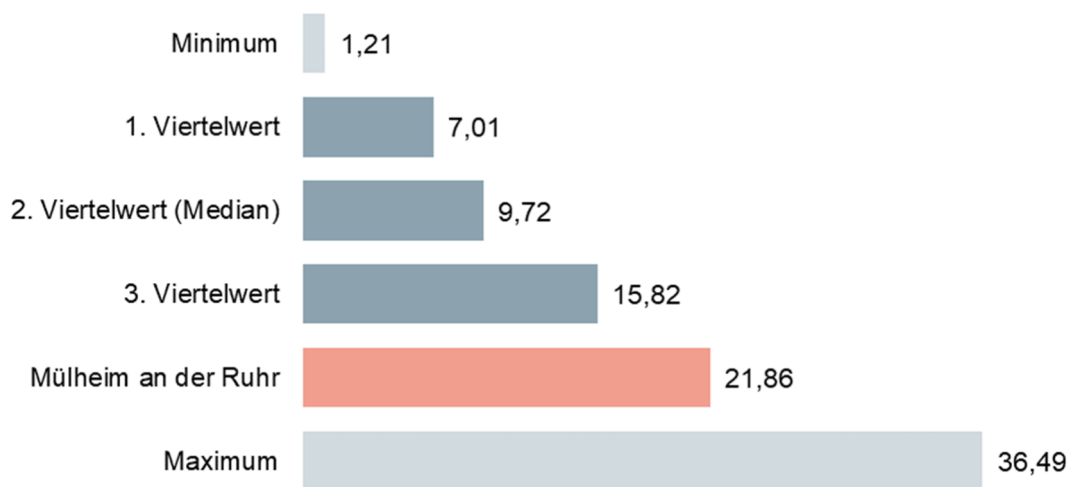
→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr finanziert einen höheren Anteil der Abschreibungen des Straßenvermögens aus Anliegerbeiträgen als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden befolgt. Aufgrund der zahlreichen Abrechnungsmaßnahmen wird derzeit auf eine Vorfinanzierung der Maßnahmen durch die Anlieger verzichtet.

Die Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Bereits in den letzten beiden Prüfungen der **Stadt Mülheim an der Ruhr** haben wir die Beiträge behandelt. Daher nehmen wir hier lediglich eine Nachbetrachtung vor.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2018



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 12 kreisfreien Städten.

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ist gegenüber der letzten Prüfung 2012 gesunken. Dennoch finanziert die Stadt auch weiterhin einen höheren Anteil der Investitionen aus Beiträgen als die meisten anderen kreisfreien Städte. Im Folgenden prüfen wir, ob dies auch auf die Beitragsabrechnung zurückzuführen ist.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuch. Zur Überprüfung des vorhandenen

Potenzials vergleicht die gpaNRW die örtliche Satzung mit dem Satzungsmuster des Deutschen Städtetages.

Die Satzung der Stadt Mülheim an der Ruhr wurde 2016 angepasst. Wie im Satzungsmuster vorgesehen, werden 90 Prozent des Erschließungsaufwandes auf die Anlieger umgelegt. Die Erschließungsbeitragssatzung ermöglicht sowohl Vorausleistungen als auch Ablösevereinbarungen. Derzeit werden jedoch weder Vorausleistungen abgerechnet noch Ablösevereinbarungen geschlossen. Dies ist vor allem auf den hohen Stand offener Schlussabrechnungen zurückzuführen: Durch den Mehraufwand für die Berechnung der Vorausleistung ist es personell nicht möglich, im ausreichendem Umfang Endabrechnungen von abgeschlossenen Maßnahmen vorzunehmen. Daher verzichtet die Stadt derzeit auf die Möglichkeit, den Finanzaufwand und damit das Liquiditätsrisiko auf die Anlieger zu verteilen. Zudem ist oftmals der Endausbau zeitlich noch nicht absehbar. Dies ist jedoch in § 133 Abs. 3 BauGB so vorgesehen.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Investitionen in bereits bestehende Straßen können nach dem Kommunalabgabengesetz abgerechnet werden. Durch Straßenbaubeiträge wird die Last unter den Anliegern und der Stadt aufgeteilt. Die gpaNRW vergleicht die örtliche Straßenbaubeitragssatzung mit dem Muster des Städte- und Gemeindebundes.

Die Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Mülheim an der Ruhr ist zuletzt 2016 überarbeitet worden. Die hierin festgelegten Anliegerbeiträge bewegen sich in der vom Satzungsmuster vorgegebenen Spannbreite. Die Stadt ist der Empfehlung der gpaNRW aus der letzten Prüfung gefolgt und hat die Beitragsanteile der Anlieger erhöht. Weiterhin nutzt die Stadt jedoch nicht die Möglichkeit der Vorfinanzierung oder von Ablösevereinbarungen. Wie bereits bei den Erschließungsbeiträgen ist der zeitliche Mehraufwand nach Aussage der Stadt mit der derzeitigen Personalausstattung nicht möglich.

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 Flächen und Finanzdaten liegen der Stadt Mülheim an der Ruhr auf Ebene der Verkehrsflächen vor. Es bedarf jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.	E1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Informationen vor. Die Stadt nutzt diese Daten für die Erstellung von Bauprogrammen. Ein strategisches Erhaltungsmanagement, aus dem heraus das operative Erhaltungsmanagement mit einer kurz- und mittelfristigen Maßnahmenplanung entwickelt werden sollte, hat sie jedoch noch nicht aufgebaut.	E2.1	Mit der Implementierung des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank könnte die Stadt Mülheim an der Ruhr bei der Aufnahme des Ist-Zustandes vor Aufbrüchen, die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen. Damit kann sie Datengrundlagen sukzessive verbessern und für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements nutzen.
		E2.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte ein strategisches Erhaltungsmanagement aufbauen, das die erforderlichen Maßnahmen über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen prognostiziert. Dieses sollte die Grundlage für das operative Erhaltungsmanagement bilden, in dem dann die Bauprogramme für einen kurz- und mittelfristigen Zeitraum erstellt werden.
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Allerdings bietet diese noch nicht die notwendige Differenzierung, um die Daten im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kostenrechnung für die Verkehrsflächen weiter differenzieren und die Struktur optimieren. So sollten die Vollkosten für die Unterhaltung vollständig und transparent abgebildet sowie getrennt nach Erhaltungsmaßnahmen wie auch Anlagenteilen und ggf. Straßenarten auswertbar sein.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat bisher nur vereinzelte Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht stärker berücksichtigt.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Mülheim an der Ruhr mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt während der Bauausführung und bei Mängeln durch. Eine Gewährleistungsabnahme findet in der Regel jedoch nicht statt. Das Aufbruchmanagement ist noch nicht in die Straßendatenbank integriert.	E5.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zu-dem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E5.2	Die Stadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für das Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.
		E5.3	Die Aufbrüche sollten in der Straßendatenbank mit den Gewährleistungsfristen hinterlegt werden. So kann im Rahmen der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen eine Kontrolle der Aufbrüche stattfinden. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.
		E5.4	Auch wenn die Stadt auf die Kontrolle während der Bauausführung großen Wert legt, sollte sie auch zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.
F6	Die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind in Mülheim an der Ruhr klar geregelt. Dabei ist auch die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur sichergestellt.		
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen gestalten sich in Mülheim an der Ruhr unauffällig, so dass sich hieraus keine deutlich be- oder entlastenden Faktoren erkennen lassen.		
F8	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Mülheim an der Ruhr ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 58 Mio. Euro bzw. 18 Prozent entgegenzuwirken.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die geringe durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen und der entsprechend hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigen eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird zukünftig einen erhöhten Investitionsbedarf nach sich ziehen. Diese Entwicklung bestätigen auch die Zustandserfassungen und –bewertung mit steigenden Flächenanteilen in einem mangelhaften Zustand.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die neue Zustandserfassung und –bewertung für den Aufbau eines Erhaltungsmanagements und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Mülheim an der Ruhr seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Zwar steigen die Unterhaltungsaufwendungen in den letzten Jahren, dennoch kann die Stadt den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 60 Prozent abdecken. Die kontinuierliche Verschlechterung des Straßenzustandes und die Notwendigkeit zur Bildung von Instandhaltungsrückstellungen indizieren, dass die eingesetzten Mittel für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung nicht ausreichen.	E10.1	Mit der Optimierung ihrer Kostenrechnung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E10.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
		E10.3	Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F11	Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer, dem sich verschlechternden Zustand sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig weiter erhöhen.	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr und die Verschlechterung des Straßenzustandes zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der neuen Zustandserfassung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.
		E11.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine langfristige Planung erstellen, in der auch personell erforderlichen Ressourcen berücksichtigt sind, und diese fortlaufend aktualisieren.
F12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr finanziert einen höheren Anteil der Abschreibungen des Straßenvermögens aus Anliegerbeiträgen als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden befolgt. Aufgrund der zahlreichen Abrechnungsmaßnahmen wird derzeit auf eine Vorfinanzierung der Maßnahmen durch die Anlieger verzichtet.		

➔ 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
Mülheim an der Ruhr im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
➔ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	8
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	9
➔ Gebühren	11
➔ Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	18
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	19
➔ Grünpflege	22
Ausgangslage	22
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	22
➔ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Friedhofswesen

Die Aufgaben des Friedhofswesens hat die **Stadt Mülheim an der Ruhr** in dem Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen gebündelt und gut organisiert. Im Jahr 2017 ließ die Stadt ein **umfangreiches Friedhofsentwicklungskonzept** erstellen. Auf der Basis dieses Konzeptes beschließt die Stadt Mülheim an der Ruhr die Maßnahmen für die **langfristige und strategische Entwicklung** ihrer Friedhöfe. Der Einsatz einer Fachsoftware unterstützt die Steuerung des Friedhofswesens. Im Jahresabschluss und Haushaltsplan stellt die Stadt **Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit** der Friedhöfe dar. Mülheim an der Ruhr will die **Öffentlichkeitsarbeit** weiter ausbauen und die Materialien dafür aktualisieren. Bereits jetzt erreicht die Stadt die Angehörigen über viele Kommunikationswege.

Der **Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen ist bei der Stadt Mülheim an der Ruhr außerordentlich gering. Es verbleibt eine **Unterdeckung** von rund **einer Mio. Euro pro Jahr**. Zuzüglich des öffentlichen Grünanteils und weiterer interner Leistungsverrechnungen zeigt die Produktgruppe im Jahresabschluss einen Zuschussbedarf von rund 1,9 Mio. Euro in 2017 und 2,0 Mio. Euro in 2018. Die Weiterentwicklung der Friedhöfe muss eine **höhere Kostendeckung zum Ziel** haben. Dabei erreichen die **Trauerhallen** auf den Friedhöfen annähernd die **Kostendeckung**. Die **Nutzungsgebühren** sind vergleichsweise **niedrig** und die Nutzungszahlen stabil. Dass nicht alle Beisetzungen eine Trauerhallennutzung beinhalten, liegt unter anderem auch an der **leistungsfähigen Konkurrenz**.

Die Friedhöfe in Mülheim an der Ruhr weisen bereits jetzt **erhebliche kleinteilige Freiflächen** auf. Es werden weitere **Flächenanteile** hinzukommen, weil insbesondere bei den **flächenintensiveren Grabarten** pro Jahr viermal mehr Grabstellen frei werden als für Bestattungen benötigt. Die Stadt muss daher jetzt die Weichen stellen, damit eine **langfristige Umgestaltung** der Flächen möglich wird. Hierzu setzt Mülheim an der Ruhr **organisatorische Sperren** ein. Diese schränken die Neuvergabe von Grabstellen und auch die Nachbestattung in bestehende Grabstellen ein. Mit **Beschluss vom 27. Juni 2019** hat der Rat der Stadt allerdings die **Einschränkungen** der Verlängerung und Nachbestattungen **aufgehoben**.

Die **Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen** kann Mülheim an der Ruhr derzeit **kostengünstig** realisieren. Inwiefern dies auch zukünftig möglich ist, werden **Ausschreibungsergebnisse** zeigen. Bereits jetzt ist aufgrund von höheren Standards die **Zahl der Arbeitsstunden** bezogen auf die Friedhofsfläche hoch. Die Stadt muss die **Pflegestandards** festlegen und an der **Entwicklungsperspektive der Friedhofsflächen** ausrichten. Die **hohe Krankenquote** kann möglicherweise durch einen verstärkten Maschineneinsatz reduziert werden, wenn Barrieren hierfür reduziert wurden.

➔ 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 mit 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 vorgenannten drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige kommunale Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie etwa den Religionsgemeinschaften oder von privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund- Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	10	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	986.600	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	66,1	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,49	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	53,2	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

In der **Stadt Mülheim an der Ruhr** befinden sich zehn städtische Friedhöfe, vier traditionell christliche Friedhöfe, eine Grabeskirche, ein jüdischer Friedhof und ein Urnenhaus. Letzteres steht in der Trägerschaft des Bistums der alt-katholischen Kirche. Die zehn städtischen Friedhöfe sind gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt.

Zu den städtischen Friedhöfen zählen auch die Friedhöfe Ehrenfriedhof im Stadtteil Broich und der Friedhof Holthausen. Der Ehrenfriedhof mit einer Fläche von 26.600 qm ist eine reine Kriegsgräberanlage. Der Friedhof Holthausen bemisst eine Fläche von rund 6.000 qm. Dort führt die Stadt seit 1965 keine Bestattungen mehr durch.

Mit den zehn Friedhöfen sortiert sich Mülheim an der Ruhr in der Vergleichsgruppe beim Median ein. Etwas auffällig ist die in diesem Zusammenhang stehende kleinere Fläche der kommunalen Friedhöfe. Der Hauptfriedhof ist in Mülheim an der Ruhr mit rund 44 Prozent der Gesamtfriedhofsfläche der größte Friedhof. Dagegen stehen fünf aktive Friedhöfe mit einer Fläche von jeweils unter 100.000 qm.

Mülheim an der Ruhr kann auf den städtischen Friedhöfen einen höheren Anteil kommunaler Beisetzungen realisieren als der Median im interkommunalen Vergleich. Dabei finden jedoch

wenig Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche statt. Die Ursache für die geringe Zahl der Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche ist, dass auf den großen Friedhöfen in Mülheim an der Ruhr flächenbezogen wenige Beisetzungen stattfinden. So finden auf dem Hauptfriedhof in 2016 zwar die meisten Bestattungen statt. Bezogen auf die Fläche sind dies jedoch nur 0,7 Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Ein anderes Bild ergibt sich bei den kleineren Stadtfriedhöfen. Auf den Friedhöfen in Dümpten und dem Altstadtfriedhof werden über vier Bestattungen je 1.000 qm durchgeführt. Die gpaNRW stellt bei der Kennzahl den Durchschnittswert über alle Friedhöfe dar.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zu den Kommunen mit durchschnittlich viel Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Damit stehen die Nebenzwecke der Friedhöfe als Grünanlage im städtischen Raum nicht so sehr im Vordergrund, wie bei Städten mit geringerem Anteil der Erholungs- und Grünfläche.

➔ 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

Alle Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in dem Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen zentralisiert und werden dort gut gesteuert.

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 Aufgabe Friedhofswesen ist bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** dem Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen zugeordnet. Die Amtsleitung ist produktverantwortlich für die entsprechende Produktgruppe 13033 – Friedhöfe –. Das Amt übernimmt alle Aufgaben, wie den Verkauf der Grabnutzungsrechte, die Organisation der operativen Aufgaben auf dem Friedhof, die Gebührenkalkulation und die Steuerung. Für die Aufgabenerledigung nimmt das Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen Leistungen anderer städtischer Dienstleister in Anspruch. Die Gebäude auf den Friedhöfen werden von dem städtischen Immobilienservice angemietet. Damit sind die Vollkosten der Gebäude in den Mieten enthalten.

Für die Grün- und Wegepflege, Grabbereitigung und weitere manuelle Tätigkeiten auf den Friedhöfen bildet die Stadt drei Friedhofsbezirke. Jeweils ein Friedhofsmeister ist für die diesem Bezirk zugeordneten Friedhöfe zuständig.

Strategische und operative Ausrichtung

➔ Feststellung

Das in 2017 beschlossene Friedhofsentwicklungskonzept stellt die Basis für die strategische und operative Ausrichtung der Friedhöfe in Mülheim an der Ruhr. Die Stadt setzt diese Maßnahmen sukzessive um. Kennzahlen zur Steuerung setzt die Stadt ein und stellt diese im Jahresabschluss und Haushaltsplan dar.

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 Friedhofsma-

nagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die Stadt **Mülheim an der Ruhr** hat in 2017 ein umfangreiches Friedhofsentwicklungskonzept erstellen lassen. Das Friedhofsentwicklungskonzept umfasst dabei alle wesentlichen Themen des Friedhofsmanagements. Hierzu zählen:

- die Darstellung der aktuellen Flächensituation,
- die Prognose des zukünftigen Bedarfs,
- Anregungen zum Aufbau neuer Bestattungsformen,
- Aussagen zur Organisation des Friedhofswesens,
- Analyse der Friedhofsgebäude,
- Analyse der Gebühren,
- Strategische Ausrichtung der Friedhofsverwaltung und
- Hinweise zur Öffentlichkeitsarbeit.

Auf der Basis dieses Konzeptes hat der Rat der Stadt Mülheim an der Ruhr am 18. Oktober 2017 beschlossen, welche Handlungsempfehlungen und Strategien aus dem Friedhofsentwicklungskonzept umgesetzt werden. Sie sind als Maßnahmenkatalog dem Friedhofsentwicklungskonzept beigelegt. Die Maßnahmen umfassen sämtliche Bereiche des Friedhofsmanagements. In diesem Bericht geht die gpaNRW auf die geplanten und begonnenen Maßnahmen an den entsprechenden Stellen ein.

Im Jahresabschluss und Haushaltsplan bildet die Stadt Kennzahlen für die wirtschaftliche Steuerung des Friedhofswesens ab. Darüber erstellt die Stadt regelmäßig Statistiken über die Entwicklung der Bestattungen und der Grabwahl. Diese Daten kann die Stadtverwaltung für eine frühzeitige bzw. langfristige Steuerung des Friedhofswesens verwenden.

Datenlage/ IT

➔ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine gute Datenlage zu den städtischen Friedhöfen. Die Friedhofsverwaltung wird in Steuerung und Organisation durch eine Fachsoftware unterstützt. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bislang noch nicht vollständig erfasst. Die aktuell eingeführten mobilen Endgeräte unterstützen die Friedhofsangestellten bei ihren Aufgaben vor Ort.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** setzt für die Verwaltung der Friedhöfe eine Fachsoftware ein. Die Software verfügt über Schnittstellen zur Finanzsoftware. In der Software sind die Grabstätten kartographiert. Die Software ermöglicht es der Stadt Auswertungen zu den wesentlichen Fragestellungen im Friedhofsmanagement zu erstellen.

Die Grünflächen auf den städtischen Friedhöfen sind in Mülheim an der Ruhr grob digitalisiert und in der Friedhofs-Fachsoftware erfasst. Ein detailliertes Grünflächen-Informationssystem setzt die Stadt für das Friedhofswesen dagegen nicht ein. Einzelne Bäume, Gehölze und Pflanzenarten hat die Stadt nicht erfasst. Für die Aufbereitung und Pflege dieser Daten steht der Stadt das notwendige Personal nicht zur Verfügung.

Die Stadt hat Aufgaben der Grünpflege aktuell extern vergeben. In Kürze endet die Laufzeit der entsprechenden Verträge. Für die erneute Vergabe der Grünpflege muss die Stadt über entsprechende Daten verfügen, um die Leistungen zielgerichtet ausschreiben zu können. Daher werden aktuell die Daten zu den Grünflächen aufbereitet. Weiterhin will die Stadt zukünftig für die Grünpflege Pflegestandards definieren. Für die Definition und Zuordnung der Pflegestandards zu den Friedhofsflächen sind detaillierte Daten zur den Grünflächen notwendig.

Aktuell führt die Stadt mobile Endgeräte ein, mit denen die Friedhofsangestellten zum Beispiel die Ergebnisse von Grabkontrollen direkt den Gräbern zuordnen können. So sind sie auch in der Lage eine Fotodokumentation zu erstellen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Datenlage der Grünflächen weiter verbessern und diese Daten auch für die Vergabe der Grünpflege und Definition der Pflegestandards nutzen.

Für eine weitere Detaillierung der Daten müssen die erforderlichen Personalressourcen verfügbar sein.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

➔ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Stadt aktualisiert die Informationsmaterialien im Zuge der weiteren Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zuneh-

mender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Die Öffentlichkeitsarbeit für die Friedhöfe der **Stadt Mülheim an der Ruhr** erfolgt über die Homepage, Flyer und eigene Veranstaltungen. Auf der Homepage stehen Informationen zu dem Bestattungsangebot, den städtischen Friedhöfen, den Ergebnissen des Friedhofsentwicklungskonzeptes und weitere Informationen zur Verfügung.

Flyer und Broschüren sind im Einsatz, werden aber aktuell überarbeitet. Die Stadt wartet hierbei zunächst die weitere Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes ab, damit auf den neuen Flyern auch die entsprechenden Informationen abgedruckt werden können. Die Stadt legt die Informationsmaterialien in Altenheimen, Hospizen und weiteren Einrichtungen aus. Für muslimische Bestattungen hat sie einen mehrsprachigen Flyer erstellt, der über die Bestattungsmöglichkeiten auf den städtischen Friedhöfen informiert.

Die Stadt bietet zusätzliche Veranstaltungen zum Beispiel in Altenheimen an, um über die Angebote auf den städtischen Friedhöfen zu informieren.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat entschieden, die Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der weiteren Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes weiter auszubauen. Die hierfür vorgesehene Stelle ist noch nicht eingerichtet.

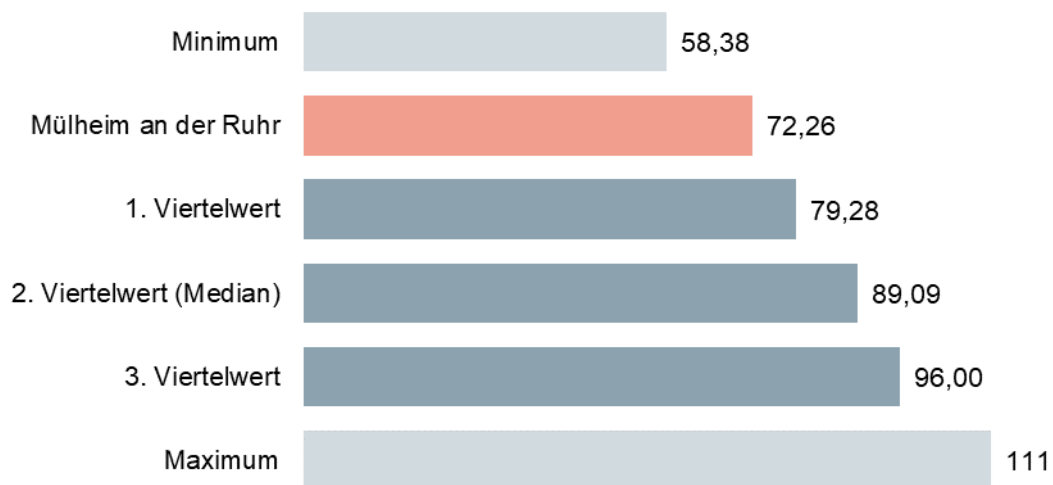
➔ Gebühren

➔ Feststellung

Die Gebührenkalkulation der Stadt Mülheim an der Ruhr ist bereits veraltet. Der Kostendeckungsgrad der Friedhöfe der Stadt Mülheim an der Ruhr ist mit rund 72 Prozent außerordentlich niedrig und führt in der Gebührenkalkulation zu einem Zuschussbedarf von 1,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2016 ist der Kostendeckungsgrad weiter gesunken. Die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der städtischen Friedhöfe sollten daher auch dem Ziel eines höheren Kostendeckungsgrades untergeordnet werden.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** gehört in der Vergleichsgruppe zu den Städten mit dem niedrigsten Kostendeckungsgrad. Nur drei der 22 verglichenen Kommunen erreichen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad. In dem Friedhofsentwicklungskonzept wird für das Jahr 2016 ein Kostendeckungsgrad von 74,7 Prozent dargestellt.

Im Jahr 2017 stehen den gebührenrelevanten Kosten von 3,5 Mio. Euro Erlöse von 2,5 Mio. Euro entgegen. Die Friedhöfe bedürfen somit bereits in der Gebührenkalkulation einen Zuschuss von rund 1,0 Mio. Euro. Die Kosten für die allgemeinen ökologischen Zwecke und Erholungszwecke der Friedhöfe für alle Einwohner sind aus den gebührenrelevanten Kosten der Friedhöfe herausgerechnet worden. Sie werden als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtddeckung des Haushaltes der Stadt Mülheim an der Ruhr finanziert. Diesen Kostenanteil hat die Stadt auf der Basis der für diesen Zweck bereitgestellten Flächen eingeschätzt. Er beträgt zehn Prozent.

Der Zuschussbedarf der Produktgruppe 13033 Friedhöfe im Jahresabschluss 2017 beträgt 1,4 Mio. Euro. Einschließlich interner Leistungsverrechnungen beträgt der Zuschussbedarf 1,9 Mio. Euro. Ähnliche Größenordnungen erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr auch in den Jahren 2016 und 2018. Seit dem Jahr 2017 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr den Haushaltsansatz von Erträgen in Höhe von ursprünglich 4,0 Mio. Euro auf 2,8 Mio. Euro herabgesetzt.

Die Friedhofsgebühren hat die Stadt zum letzten Mal im Jahr 2011 neu kalkuliert. Seit diesem Zeitpunkt werden Preissteigerungen und Änderungen bei der Bestattungskultur in der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt. Eine Nachkalkulation der Gebühren hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bislang seit 2011 nicht vollständig vorgenommen. In 2013 ergänzte die Stadt die Gebührensatzung um das neue Bestattungsangebot der Hainbestattungen für Särge.

Politisch beschlossene Unterdeckungen umfassen die Subvention von Kindergrabstätten. Hier werden die kostenrechnerisch ermittelten Gebühren von rund 800 Euro je Bestattung nicht erhoben, sondern ein Preis von rund 150 Euro.

Ursprünglich hat die Stadt beschlossen, dass im Jahr 2018 die Gebührenkalkulation aktualisiert wird. Die Aktualisierung der Gebührenkalkulation ist bislang noch nicht abgeschlossen worden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kalkulation der Friedhofsgebühren möglichst zeitnah aufstellen und dann regelmäßig neu kalkulieren, damit die Gebührensteigerungen aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen gering ausfallen.

Grabnutzungsgebühren

➔ **Feststellung**

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Mülheim an der Ruhr die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten bis auf die Berücksichtigung von Unterdeckungen aus.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** hat zuletzt in 2011 die Grabnutzungsgebühren kalkuliert. In 2018 plante die Stadt die Gebühren erneut zu kalkulieren.

Die Querschnittskosten werden in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie werden über entsprechende Stellenanteile den Gesamtkosten der Einrichtung Friedhöfe zugeordnet. Die Gebäude werden von dem städtischen Immobilienservice an die Fachämter vermietet. Die auf die Friedhofsgebäude entfallenden kostendeckenden Mieten berücksichtigt die Stadt in der Gebührenkalkulation.

Das aufgewandte Vermögen wird kalkulatorisch verzinst. Die Abschreibungen kalkuliert die Stadt auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerten und berücksichtigt so die Preissteigerungen.

Die Unterdeckungen bei den Gebühren werden nicht auf Folgejahre übertragen. Im Übrigen kann die Stadt die gebührenrechnerischen Unterdeckungen nicht ermitteln, da keine vollständige Nachkalkulation erfolgt ist. Überdeckungen sind gebührenrechnerisch nicht zu erwarten.

Aufgrund der Neugestaltung der Gebührenkalkulation hat die gpaNRW keine detaillierte Prüfung der Gebührenkalkulation vorgenommen. Aktuell bestimmt sich die Gebührenhöhe auskunftsgemäß zu rund 60 Prozent anhand von flächenunabhängigen Faktoren und zu rund 40 Prozent anhand der Grabfläche. In der Gebührensatzung des Jahres 2011 bestehen zwischen den Grabarten signifikante Gebührenunterschiede, die sich jedoch aufgrund der unterschiedlichen Fläche und der unterschiedlichen Leistung rechtfertigen.

➔ **Empfehlung**

Nach Neuauaufstellung der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine regelmäßige Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vornehmen. Nur dadurch gerät sie in die Lage, die tatsächlichen Über- und Unterdeckungen festzustellen. Unterdeckungen sollte die Stadt unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation in den nachfolgenden vier Jahren ausgleichen.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

➔ **Feststellung**

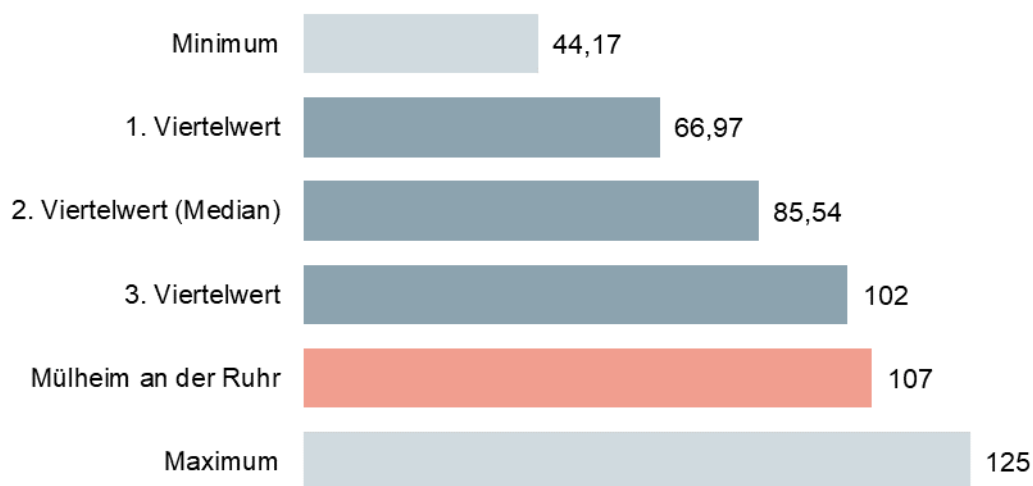
In 2017 erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den Trauerhallennutzungen höhere Gebührenerträge als die Trauerhallen Kosten verursachen. Die Nutzung der Trauerhallen ist stabil und die Gebühren sind vergleichsweise niedrig. So kann die Stadt dem Konkurrenzangebot privater Bestattungsunternehmen entgegentreten.

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 Ge-

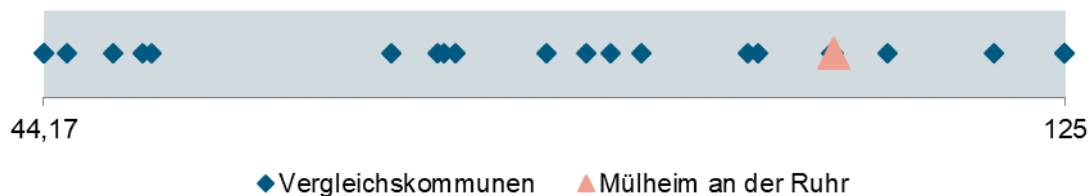
¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

bühren 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:



Bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** gibt es auf den zehn städtischen Friedhöfen acht aktiv genutzte Trauerhallen. Die Trauerhallen sind unterschiedlich stark frequentiert. So werden auf Basis der Daten des Friedhofsentwicklungskonzeptes die Trauerhallen auf den Friedhöfen Styrum und dem Altstadtfriedhof im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 deutlich weniger genutzt als die Hallen der anderen Friedhöfe.

Insgesamt kommt es bei der Trauerhallennutzung im Vergleichsjahr 2017 bei der Stadt Mülheim an der Ruhr zu einer Kostenüberdeckung. Die Stadt begründet dies damit, dass in 2017 keine größeren Unterhaltungsmaßnahmen an den Trauerhallen vorgenommen wurden und sich notwendige Erhaltungsmaßnahmen aufstauen. Daher sind Unterhaltungsaufwendungen geringer ausgefallen und es kann sich der hohe Kostendeckungsgrad ergeben. Auch in 2018 erzielt die Stadt mit einem Kostendeckungsgrad von 97,5 Prozent nahezu die Kostendeckung. In dem

Jahr 2019 plant die Stadt die Erneuerung der Heizungssysteme bei zwei Trauerhallen. Damit werden höhere gebührenrelevante Kosten den Kostendeckungsgrad belasten.

Wirtschaftlichkeitskennzahlen Trauerhallen 2017

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen Grabstellen in Prozent	64,60	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhal- lennutzung in Euro	167	68,63	175	215	250	319	21
Kosten je Trauerhal- lennutzung in Euro	157	91,08	200	270	381	511	19

Im Vergleich zeigt sich in dem Jahr 2017 eine überdurchschnittlich hohe Nutzungsintensität der Trauerhallen. Auch in den Jahren 2010 bis 2016 werden die Trauerhallen entsprechend dem Friedhofsentwicklungskonzept von 58 Prozent bis 64 Prozent der Bestattungen genutzt.

Ein Faktor für die gute Nutzungsintensität sind die vergleichsweise niedrigen Gebühren für die Trauerhallennutzung. Da die Friedhofsgebäude ab dem 31. Dezember 2014 auf den städtischen Immobilien-Service übertragen wurden, ist jedoch zu erwarten, dass sich mit der Neukalkulation der Friedhofsgebühren auch die Gebührenhöhe für die Trauerhallen-Nutzung verändert. Die Stadt Mülheim an der Ruhr steht auch in diesem Punkt in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern. So bewerben bereits zwei Bestattungsinstitute bereits intensiv Trauerräume und stellen somit ein Konkurrenzangebot. Da diese im direkten Kontakt zu den Angehörigen stehen, können sie direkt im Gespräch vor Ort die Nutzung der eigenen Trauerräume anbieten.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in 2013 auf dem Friedhof Styrum den Abschiedsraum erneuert. Der Raum wird jedoch kaum genutzt. Gleiches gilt für das Angebot auf dem Hauptfriedhof. Hierbei ist nachteilig, dass die privaten Abschiedsräume von den Bestattern in direkter Nähe des Friedhofs angeboten werden.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat entschieden, dass die Angebote in den Friedhofsgebäuden bedarfsgerecht und zeitgemäß neu ausgerichtet werden sollen. Einzelne Maßnahmen sollen dazu politisch beschlossen werden.

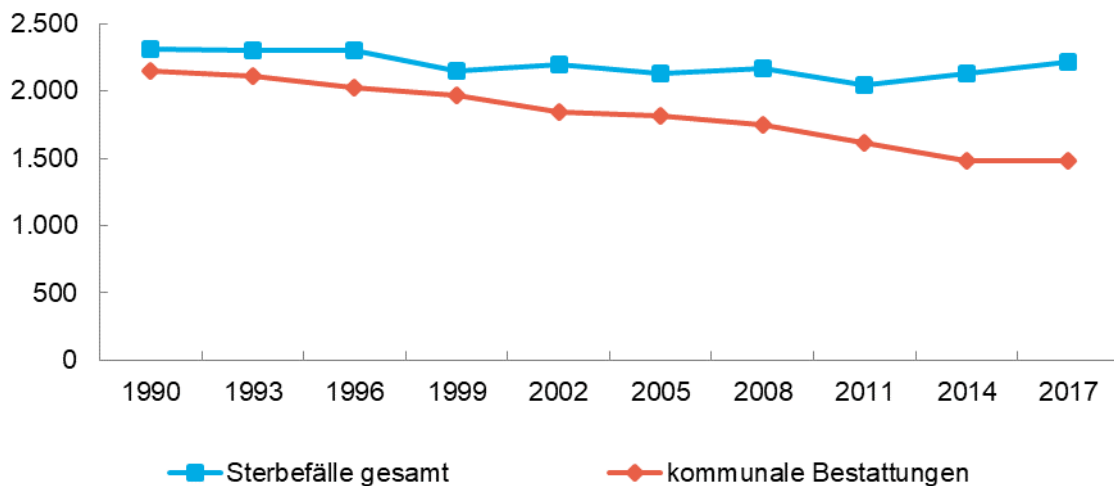
→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

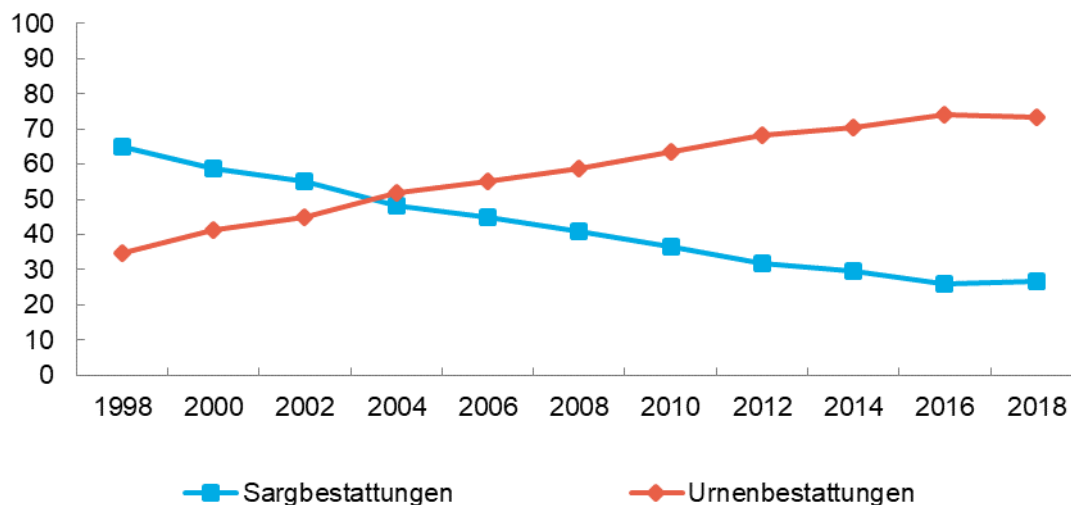
Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** plant in dem Friedhofsentwicklungskonzept mit rund 2.125 Sterbefälle im Stadtgebiet pro Jahr. Dies basiert auf der Prognose der Sterbefälle des Landesbetriebs IT.NRW für den Zeitraum bis 2039. Da nicht alle Verstorbenen im Stadtgebiet beigesetzt werden und weitere kirchliche Friedhöfe existieren, führen nicht alle Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen.

Sterbefälle und Kommunale Beisetzungen



Im Zeitraum von 1990 bis 2017 zeichnet sich für die städtischen Friedhöfe eine negative Entwicklung des Anteils der kommunalen Beisetzungen ab. Im Vergleichsjahr 2017 führen 66,1 Prozent der Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen. In 2018 finden 102 Bestattungen mehr auf den kommunalen Friedhöfen statt, sodass sich der Anteil geringfügig erhöht. Insbesondere die Nachfrage nach Beisetzungen in bestehenden Erdwahlgräbern ist deutlich angestiegen. Die Zahl der verkauften Grabstellen blieb jedoch nahezu gleich. Insofern verändert diese kurzfristige Entwicklung in 2018 nicht den Trend, dass den kommunalen Friedhöfen eine starke Konkurrenz entgegensteht.

Anteile Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Beisetzungen



Diese Grafik basiert auf der Beerdigungsstatistik der Stadt Mülheim an der Ruhr und zeigt den deutlichen Trend von Sargbestattungen zu Urnenbestattungen. In den Jahren vor 1999 waren Sarggräber die vorrangig genutzte Bestattungsform. An dem Bedarf für Sarggräber ist auch die ursprüngliche Fläche der kommunalen Friedhöfe ausgerichtet. Der Flächenbedarf für Sarggräber ist jedoch vier bis fünfmal so hoch ist, wie der für Urnengräber. Mit dem deutlichen Trend hin zu Urnengräbern besteht daher die Notwendigkeit, die Friedhofsflächen zu reduzieren.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	23,12	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	41,13	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	35,74	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Zu den weiteren Grabarten zählen Beisetzungen in Urnennischen und Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräbern und Aschestreifelder. Wie im nachfolgenden Kapitel beschrieben beanspruchen diese Grabarten wenig Fläche auf den städtischen Friedhöfen. Diese Grabnutzungsrechte werden in Mülheim an der Ruhr in 2017 sehr häufig veräußert. Im interkommunalen Ver-

gleich ist der Anteil dieser Beisetzungen an dem Gesamtbeisetzungsaufkommen hoch. Im Jahr 2018 stellt diese Gruppe mit 42 Prozent die höchsten Anteile der Neuverkäufe von Gräbern.

Insgesamt ergeben die Beisetzungen in Urnengräber einschließlich der Kolumbarien und Urnengemeinschaftsgräber in 2017 75,7 Prozent aller Beisetzungen.

Die Grabwahl wird vorwiegend dadurch beeinflusst, welche Pflegeleistungen nach der Bestattung erforderlich sind. Um für diese Nachfrage ein attraktives Angebot zu bieten, führte die Stadt Mülheim an der Ruhr seit 2011 pflegefreie Sarg- und Urnengräber ein.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Mülheim an der Ruhr ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten ein.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	9,56	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	5,13	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.

Gemessen an der Gesamtfriedhofsfläche sind bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** in 2017 nur 14,7 Prozent der Friedhofsfläche für belegte Gräber beansprucht. In der Tabelle sind die weiteren Grabarten nicht enthalten. Da hierunter Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber und Aschestreifelder fallen, ist die Fläche für diese Grabarten eher nachrangig. Insgesamt zeigt der Vergleich, dass die Flächenanteile aller verglichenen Kommunen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Friedhöfe zu niedrig ausfallen. Dies gilt auch für die Stadt Mülheim an der Ruhr.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde exemplarisch der Hauptfriedhof der Stadt Mülheim an der Ruhr besichtigt. Erkennbar waren deutliche „Flickenteppiche“. Dabei handelt es sich um einzelne, noch belegte Gräber auf den Grabfeldern und -reihen. Erst nach Abräumung dieser Gräber kann die Stadt die Grabfelder überplanen. Eine der wesentlichen Voraussetzungen ist daher eine vorausschauende Umstrukturierung der Grabfelder, damit nicht einzelne Nutzungsrechte die notwendigen Umstrukturierungen verhindern.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr will die Zunahme von Überhangflächen reduzieren, indem Bestattungsflächen sich auf die Kernbereiche der Friedhöfe konzentrieren. Dort sollen zunächst die bereits bestehenden Lücken wiederbelegt werden. Für die Belegungsplanung und die Vergabe neuer Grabstätten haben diese Zielsetzungen deutliche Konsequenzen. Die Stadt schränkt die Möglichkeit der Verlängerung bestehender Grabnutzungsrechte durch organisatorische Sperren ein. Allerdings hat der Rat der Stadt Mülheim an der Ruhr mit Beschluss vom 27. Juni 2019 festgelegt, dass die Verlängerung und Nachbestattung in bestehenden Wahlgrabstätten uneingeschränkt möglich ist (siehe Berichtsabschnitt „Entwicklung künftiger Flächenbedarf“)

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Umgestaltung der Friedhofsflächen vornehmen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Hierdurch gerät sie in die Lage, die geringe Kostendeckung positiv zu beeinflussen.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Mülheim an der Ruhr pro Jahr mehr Grabstellen frei, als aktuell nachgefragt. Damit steigen die kleinflächigen Freiflächen innerhalb der Grabfelder weiter an. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt diese Entwicklungen bei der langfristigen Friedhofsgestaltung berücksichtigen muss.

→ Feststellung

Durch die Aufhebung der organisatorischen Sperren mit Ratsbeschluss vom 27. Juni 2019 wird verhindert, dass langfristig die kleinteiligen Freiflächen zu zusammenhängenden und damit überplanbaren Flächen werden.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	222
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	842

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	409
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	304
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	399
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	0

Freie Grabstellen 2017

Bezeichnung	Anzahl
Erdgräber	22.445
Urnengräber	4.392
weitere Grabarten	661

An den Tabellen kann abgelesen werden, inwiefern bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** die im Durchschnitt der nächsten fünf Jahre freiwerdenden Grabstellen ausreichen, um die in 2017 verkauften Grabstellen zu kompensieren. Hierbei wird deutlich, dass die jährlich freiwerdenden Erdgrabstellen den Bedarf übersteigen. So werden pro Jahr rund viermal so viele Grabstellen frei wie für Bestattungen benötigt werden. Damit bilden sich in den Grabfeldern weitere „Flückenteppiche“. Zusätzlich bestehen in Mülheim an der Ruhr in 2017 bereits 22.445 freie Erdgrabstellen.

Das Friedhofsentwicklungskonzept beziffert die kleinteiligen Freiflächen über die gesamte Friedhofsfläche in 2016 auf 271.563 qm und somit rund 27 Prozent der Gesamtfläche. Durch den jährlichen Überschuss von freiwerdenden Erdgräbern zu den Neukäufen von 620 Grabstellen wird diese Fläche zunehmend größer. Gerade in diesem Zusammenhang ist die ursprünglich vorgenommene organisatorische Sperre von Grabfeldern notwendig, um langfristig die Flächen umgestalten zu können. Darüber hinaus bietet die Stadt Angebote zur Verlagerung von Wahlgrabstätten an.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2019 hat der Rat der Stadt festgelegt, dass die Verlängerung und Nachbestattung in bestehenden Wahlgrabstätten uneingeschränkt möglich ist. Durch diese Entscheidung können Grabstätten in den Peripheriebereichen auf unbestimmte Zeit weiter belegt werden und einer Umgestaltung der Friedhofsflächen entgegenstehen.

Bei den Urnengräbern werden in 2017 mehr Grabstellen benötigt, als in den nächsten fünf Jahren im Durchschnitt frei werden. Dabei bestehen bei den verschiedenen Grabarten unterschiedliche Entwicklungen.

Bei den flächenmäßig größeren Urnenwahlgräbern fanden in 2017 268 Bestattungen statt, aber die Stadt veräußert nur 74 neue Grabstellen, weil bei den Urnenwahlgräbern weitere Bestattungen in bestehenden Grabstellen möglich sind. In 2018 sinkt die Anzahl der neu verkauften Grabstellen auf 67 ab. Die Zahl der freiwerdenden Gräber ist mit durchschnittlich rund 17 Grabstellen pro Jahr äußerst gering. Allerdings bestehen bei dieser Grabart in 2017 noch 2.254 freie Grabstellen. Rechnerisch reichen die bestehenden freien Grabstellen somit etliche Jahre aus, um der Nachfrage nach Urnenwahlgräbern gerecht zu werden.

Bei den Urnenreihengräbern ist die Nachfrage mit 318 Beisetzungen in 2017 und 330 Beisetzungen in 2018 höher als die Zahl der freiwerdenden Gräber. Pro Jahr werden durchschnittlich 286 Grabstellen frei. Es bestehen in 2017 noch 2.079 freie Grabstellen. Es zeichnet sich demnach ab, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr den Ausbau dieser Grabarten aufgrund der gleichbleibenden Nachfrage sukzessive vornehmen muss.

Bei den Urnengräbern an Bäumen ist die Nachfrage gering. In 2017 haben in dieser Grabart nur 17 Beisetzungen stattgefunden. In 2018 fanden 15 Beisetzungen statt. Die Stadt Mülheim an der Ruhr bietet Waldgräber an. Insbesondere im Außenbereich auf dem Hauptfriedhof befinden sich große Waldgrabanlagen. Das Friedhofsentwicklungskonzept empfiehlt aufgrund der geringen Nachfrage, diese Bestattungsform nicht weiter anzubieten und als Alternative Baumbestattungen in Sarg und Urne anzubieten. Diese Grabstellen wären pflegefrei und könnten in den Kernbereich der Friedhöfe Hauptfriedhof, Friedhof in Broich und Friedhof in Speldorf angeboten werden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat jedoch beschlossen, die Waldgräber weiter anzubieten.

Bei den weiteren Grabarten werden keine Grabstellen im Zeitraum 2018 bis 2022 frei. Die Stadt hat diese Grabarten erst vor einigen Jahren eingeführt. Erst nach Ablauf der Ruhefristen werden etwaige Grabstellen frei. Auch hier sind die Entwicklungen nicht gleichartig.

Die Grabart Urnenkammern ist in Mülheim an der Ruhr derzeit stark nachgefragt, so dass in 2018 nur noch 57 freie Grabstellen zur Verfügung stehen. 2017 haben in dieser Grabart 360 Beisetzungen und 2018 373 Beisetzungen stattgefunden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat beschlossen, diese flächensparende Grabart nicht weiter auszubauen, da die freien Flächen in Mülheim an der Ruhr zunehmen. Im Friedhofsentwicklungskonzept wird vorgeschlagen, die wenig genutzten Gebäudeflächen nach Möglichkeit zu Innenkolumbarien umzubauen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Nachfrage nach Kolumbarien über die Zuordnung der Kosten in der Gebührenkalkulation steuern. Darüber hinaus sollte die Stadt, wie im Friedhofsentwicklungskonzept vorgeschlagen, wenig genutzte Gebäudeflächen zu Innenkolumbarien umbauen, um ein weiteres attraktives Bestattungsangebot zu generieren.

Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern fanden in 2017 158 Mal statt. Die Grabart ist ebenfalls relativ neu, sodass keine Grabstellen in dem Zeitraum von 2018 bis 2022 frei werden. Auf den städtischen Friedhöfen sind in 2017 noch 451 Grabstellen frei. Im Folgejahr steigen die freien Grabstellen durch den weiteren Ausbau auf 533 freie Grabstellen an. Die Stadt Mülheim an der Ruhr wird daher sukzessive diese Grabart aufgrund der hohen Nachfrage weiter ausbauen müssen.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	83,40	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	11	3	6	7	10	12	21

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** konnte die Grün- und Wegeflächen für das Jahr 2017 nicht getrennt voneinander beziffern. Die weitere Analyse erfolgt daher auf der Ebene der Grün- und Wegeflächen insgesamt. Den geringen Flächenanteilen für Erd- und Urnengräber entsprechend ist der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche hoch. Dies gilt auch im interkommunalen Vergleich.

Auf den kommunalen Friedhöfen in Mülheim an der Ruhr stehen verhältnismäßig viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Besonders prägend ist der Baumbestand in der Peripherie des Hauptfriedhofs.

Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

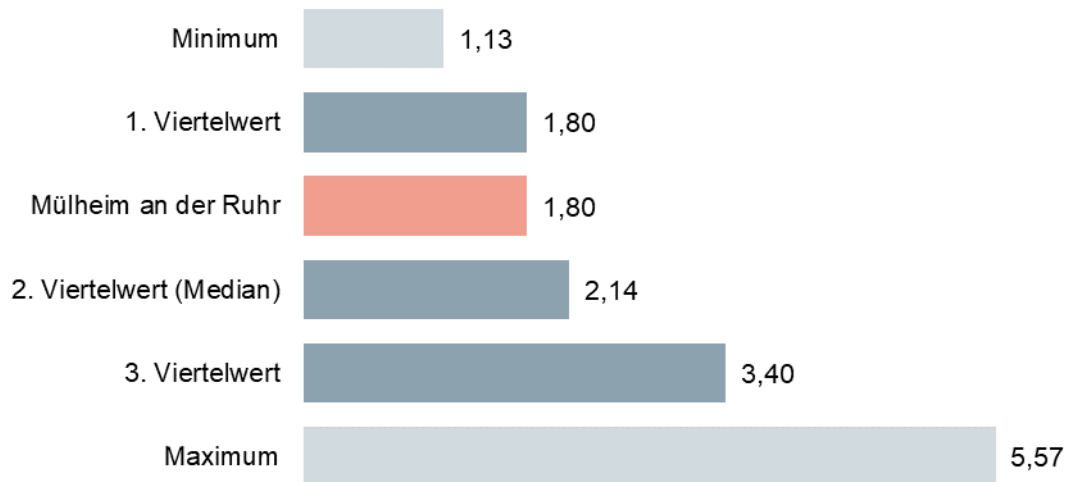
→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die Unterhaltung der Grün- und Wegefläche derzeit kostengünstig realisieren. Dies gelingt aktuell, obwohl viele Aufgaben extern vergeben sind und gleichzeitig viele Arbeitsstunden auf den Friedhöfen durch die Friedhofsangestellten geleistet werden. Mit der geplanten Festlegung der Pflegestandards auf den entsprechenden Flächen und einen verstärkten Maschineneinsatz kann die Stadt die Unterhaltung zukünftig wirtschaftlicher steuern.

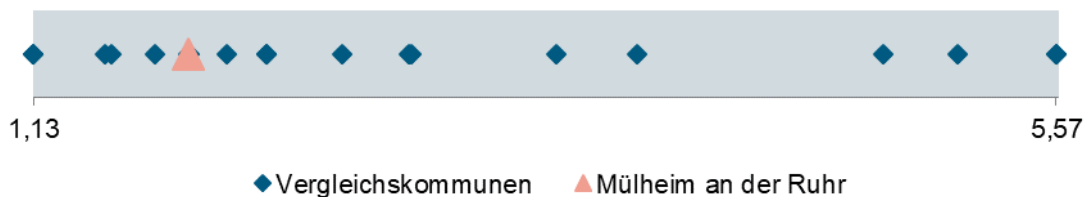
Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen

kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



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



Insgesamt hat die **Stadt Mülheim an der Ruhr** in 2017 1,48 Mio. Euro für die Unterhaltung der 823.000 qm Grün- und Wegeflächen verausgabt. Damit umfasst die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen 42,1 Prozent der Gesamtkosten für die Friedhöfe.

Dabei hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die Grünpflege weitestgehend an externe Unternehmen vergeben. Hierzu zählt die vollständige Rasen- und Heckenpflege. Die Pflege der Wege, die Grabbereitung und Kontrolle der Grabstellen erfolgt durch die eigenen Mitarbeiter. Die geringen Kosten je qm Grün- und Wegefläche kann die Stadt realisieren, weil bei der letzten Ausschreibung eine lange Vertragslaufzeit vereinbart werden konnte. Aktuell wird die Rasen- und Heckenpflege und Laubbeseitigung erneut ausgeschrieben. Anhand der Ergebnisse kleinerer Ausschreibungen kann die Stadt bereits jetzt prognostizieren, dass sich die bislang günstigen Konditionen zukünftig nicht weiter realisieren lassen.

Weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	k.A.	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte die Unterhaltungs- und Kontrollkosten der Bäume nicht differenzieren. Der Kennzahlenvergleich zeigt, dass die Unterhaltungskosten der Bäume grundsätzlich höher sind als die Grün- und Wegepflege insgesamt. Daher ist davon auszugehen, dass die vergleichsweise vielen Bäume auf den Friedhöfen der Stadt Mülheim an der Ruhr einen hohen Kostenanteil an den Gesamtkosten verursachen. Gelingt es demnach der Stadt, Flächenbereiche mit vielen Bäumen in der Peripherie, zum Beispiel des Hauptfriedhofs, langfristig einer anderen Nutzung zuzuführen, kann die Stadt hierdurch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege reduzieren. Die Baumpflege erfolgt in der Stadt je nach Aufgabenstellung durch eigene Kräfte oder über eine externe Vergabe der Aufgaben.

Jahresarbeitsstunden Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche	87,82	7,56	50,45	77,44	103,6	143,8	22
Krankenquote manueller Bereich incl. Langzeiterkrankter in Prozent	13,71	3,59	9,94	12,93	14,65	23,90	20

Die Stadt Mülheim an der Ruhr setzt überdurchschnittlich viele Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche ein, obwohl die Aufgaben der Grün- und Heckenpflege extern vergeben sind.

Ein Grund ist die Anzahl der ungepflegten Gräber, die tendenziell ansteigt. Dies beobachtet die Stadt Mülheim an der Ruhr genau. Die Aufwendungen für die jährlichen Kontrollen aller Grabstätten und gegebenenfalls fallbezogen weitere Kontrollen führen nach Einschätzung der Stadt Mülheim an der Ruhr zu dem höheren Personalbedarf. Auskunftsgemäß ist die Wegepflege in Mülheim an der Ruhr aufwendig.

Aktuell steht zur Diskussion, ob der Hauptfriedhof der Stadt Mülheim an der Ruhr unter Denkmalschutz gestellt wird. Dies würde bedeuten, dass die Rahmenanlagen erhalten bleiben müssen. Für die Stadt Mülheim an der Ruhr bedeutet dies Einschränkungen bei der Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes.

Pflegestandards hat die Stadt Mülheim an der Ruhr noch nicht entwickelt. Sie sind jedoch in dem Friedhofsentwicklungskonzept beschrieben. Die Umsetzung der Pflegestandards erfolgt sukzessive mit der weiteren Entwicklung der Friedhofsflächen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr beabsichtigt die Pflegestandards intensive Pflege im repräsentativen Bereichen der Trauerhal-

len, Standardpflege innerhalb aktiver Grabfelder und extensive Pflege in den Peripherieflächen festzulegen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Pflegestandards definieren und den Friedhofsflächen zuordnen.

Grundsätzlich setzen die Einhaltung der Verkehrssicherheit und der Erhalt des ursprünglichen Pflegezustandes den pflegerischen Rahmen. Allerdings spürt die Stadt eine hohe Erwartungshaltung durch die Nutzungsberechtigten, den Zustand der Grünanlagen zu erhalten. Umstrukturierungen hat die Stadt bereits vorgenommen. Dabei wurde zum Beispiel ein ehemaliges Grabfeld in eine Blumenwiese umgewandelt. Die Wegestruktur hat die Stadt ebenfalls bereits zurückgebaut und hiermit Unterhaltungskosten einsparen können.

Die Leistungen der eigenen Beschäftigten werden über Arbeitskarten erhoben. Dabei wird die Art der Arbeit und die Aufgabe erfasst. Die Stundenverrechnungssätze werden dann den entsprechenden Kostenstellen zugeordnet. Die Pflegegänge der externen Firmen werden durch die Friedhofsmeister kontrolliert und freigegeben.

Die Krankenquote bei der Stadt Mülheim an der Ruhr ist vergleichsweise hoch. Ein Grund dafür ist der überdurchschnittlich hohe Altersdurchschnitt der Friedhofsangestellten. Die Friedhofsangestellten sollten daher stärker bei den Aufgaben maschinell unterstützt werden. Die Stadt hat daher beschlossen, den Maschineneinsatz zu verstärken. Dies erfordert, dass Hindernisse für einen Maschineneinsatz beseitigt werden. Ebenso will Mülheim an der Ruhr ein Handbuch zur Qualitätssicherung erarbeiten, in dem die Aufgaben und Abläufe beschrieben sind.

➔ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Alle Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in dem Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen zentralisiert und werden dort gut gesteuert.		
F2	Das in 2017 beschlossene Friedhofsentwicklungskonzept stellt die Basis für die strategische und operative Ausrichtung der Friedhöfe in Mülheim an der Ruhr. Die Stadt setzt diese Maßnahmen sukzessive um. Kennzahlen zur Steuerung setzt die Stadt ein und stellt diese im Jahresabschluss und Haushaltsplan dar.		
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine gute Datenlage zu den städtischen Friedhöfen. Die Friedhofsverwaltung wird in Steuerung und Organisation durch eine Fachsoftware unterstützt. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bislang noch nicht vollständig erfasst. Die aktuell eingeführten mobilen Endgeräte unterstützen die Friedhofsangestellten bei ihren Aufgaben vor Ort.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Datenlage der Grünflächen weiter verbessern und diese Daten für die Vergabe der Grünpflege und Definition der Pflegestandards nutzen.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Stadt aktualisiert die Informationsmaterialien im Zuge der weiteren Umsetzung des Friedhofsentwicklungskonzeptes.		
F5	Die Gebührenkalkulation der Stadt Mülheim an der Ruhr ist bereits veraltet. Der Kostendeckungsgrad der Friedhöfe der Stadt Mülheim an der Ruhr ist mit rund 72 Prozent außerordentlich niedrig und führt in der Gebührenkalkulation zu einem Zuschussbedarf von 1,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2016 ist der Kostendeckungsgrad weiter gesunken. Die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der städtischen Friedhöfe sollten daher auch dem Ziel eines höheren Kostendeckungsgrades untergeordnet werden.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kalkulation der Friedhofsgebühren möglichst zeitnah aufstellen und dann regelmäßig neu kalkulieren, damit die Gebührensteigerungen aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen gering ausfallen.
F6	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Mülheim an der Ruhr die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten bis auf die Berücksichtigung von Unterdeckungen aus.	E6	Nach Neuauufstellung der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine regelmäßige Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vornehmen. Nur dadurch gerät sie in die Lage die tatsächlichen Über- und Unterdeckungen festzustellen. Unterdeckungen sollte die Stadt unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation in den nachfolgenden vier Jahren ausgleichen.

	Feststellung		Empfehlung
F7	In 2017 erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den Trauerhallennutzungen höhere Gebührenerträge als die Trauerhallen Kosten verursachen. Die Nutzung der Trauerhallen ist stabil und die Gebühren sind vergleichsweise niedrig. So kann die Stadt dem Konkurrenzangebot privater Bestattungsunternehmen entgegenreten.		
F8	Bei der Stadt Mülheim an der Ruhr ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.	E8	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Umgestaltung der Friedhofsflächen vornehmen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Hierdurch gerät sie in die Lage die geringe Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F9	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Mülheim an der Ruhr pro Jahr mehr Grabstellen frei, als aktuell nachgefragt. Damit steigen die kleinflächigen Freiflächen innerhalb der Grabfelder weiter an. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt diese Entwicklungen bei der langfristigen Friedhofsgestaltung berücksichtigen muss.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Nachfrage nach Kolumbarien über die Zuordnung der Kosten in der Gebührenkalkulation steuern. Darüber hinaus sollte die Stadt, wie im Friedhofsentwicklungskonzept vorgeschlagen, wenig genutzte Gebäudeflächen zu Innenkolumbarien umbauen, um ein weiteres attraktives Bestattungsangebot zu generieren.
F10	Durch die Aufhebung der organisatorischen Sperren mit Ratsbeschluss vom 27. Juni 2019 wird verhindert, dass langfristig die kleinteiligen Freiflächen zu zusammenhängenden und damit überplanbaren Flächen werden.		
F11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die Unterhaltung der Grün- und Wegefläche derzeit kostengünstig realisieren. Dies gelingt aktuell, obwohl viele Aufgaben extern vergeben sind und gleichzeitig viele Arbeitsstunden auf den Friedhöfen durch die Friedhofsangestellten geleistet werden. Mit der geplanten Festlegung der Pflegestandards auf den entsprechenden Flächen und einen verstärkten Maschineneinsatz kann die Stadt die Unterhaltung zukünftig wirtschaftlicher steuern.	E11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Pflegestandards definieren und den Friedhofsflächen zuordnen.

➔ 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
Mülheim an der Ruhr im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	9
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	10
Laufzeit von Bauanträgen	11
Personaleinsatz	12
Digitalisierung	15
Transparenz	15
→ Bauberatung	17
→ Bauordnung	18
Bauüberwachung	18
Bauzustandsbesichtigungen	19
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	20

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr 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

Obwohl die Bauaufsicht ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert hat, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden und Beteiligungen parallel angefordert werden, konnte die **Stadt Mülheim an der Ruhr** 2018 die Frist der Landesbauordnung (BauO NRW) für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen nicht einhalten. Mögliche Optimierungen bietet hier ggf. eine erst nach der Vollständigkeitsprüfung einsetzende bodenrechtliche Wertung sowie der weitere Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung. Seit 2019 unterstützt auch die eingesetzte Fachsoftware über vorgegebene Bearbeitungsreihenfolgen die Sachbearbeitung, so dass eine rechtssichere Bearbeitung besser ermöglicht wird.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügte für 2017 und 2018 über keine vergleichbare Auswertung der **Laufzeiten** bei den Baugenehmigungsverfahren, so dass dazu keine Werte in den interkommunalen Vergleich gestellt werden konnten.

Bei der Genehmigung von Bauanträgen weist die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Leistungswert am Median auf. Der **Personaleinsatz** für die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide war hingegen in 2018 minimal und führte zu einem maximalen Leistungswert im Vergleich. Allerdings hat die Bauaufsicht bislang für die Aufgabenerfüllung noch keine Ziele oder zu erreichende Zielwerte definiert. Dies ist deutlich ausbaufähig.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet den Minimalwert an zurückgenommenen Bauanträgen und muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen, da sie den Bauwilligen gute Vorabinformationen liefert. Die **Bauberatung** bietet diese entweder persönlich im „ServiceCenterBauen“ im Technischen Rathaus oder breit gefächert im Internet an.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr wickelt die **Bauzustandsbesichtigungen** gut strukturiert ab und nutzt neben einem Formblatt auch die eingesetzte Fachsoftware zur Dokumentation.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr hat in 2017 eine System- und Stichprobenprüfung der Baugenehmigungsverfahren aus 2015 bis 2017 durchgeführt. Der diesbezügliche Prüfbericht wurde mit Datum vom 17. November 2017 erstellt. Die dort aufgeführten Verbesserungsempfehlungen z. B. zur Aktenführung oder Gebührenberechnung wurden zwischenzeitlich bereits umgesetzt.

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	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	464	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,69	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	10,72	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	86,00	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	3,28	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die Stadt **Mülheim an der Ruhr** hat im Vergleich aller kreisfreien Städte 2017 den dritthöchsten Anteil an Vorlagen im Freistellungsverfahren. Die Fallzahlen entwickelten sich von 2017 nach 2018 wie folgt:

Entwicklung der Fallzahlen Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	26	52
Bauanträge	767	821
davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	682	723
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	85	98

Der Wert der Freistellungsverfahren liegt weiterhin vergleichsweise hoch: die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in 2018 damit den zweithöchsten Wert im Vergleich. Die Stadt weist zudem bei allen drei Fallarten steigende Fallzahlen auf, bei den Vorlagen im Freistellungsverfahren verdoppeln sich die Fälle sogar. Einen Grund dafür sieht die gpaNRW in der guten und transparenten Informationsgestaltung der Stadt Mülheim an der Ruhr zu möglichen Bebauungen. Um über die aktuellen Mülheim an der Ruhrer Wohnbauflächenpotenziale zu informieren, wurden die in der Vergangenheit herausgegebenen verschiedenen Wohnbaubroschüren von einer Informationsseite im Internet abgelöst. Diese fasst die Informationen zu den Wohnbauflächenpotenzialen aktuell und übersichtlich an einer Stelle¹ zusammen. Zudem sind direkte Verweise zur Bauaufsicht etc. enthalten.

Neben 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.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,05	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,16	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Der vergleichsweise hohe Anteil an externen Beteiligungen entsteht in Mülheim an der Ruhr durch die Einwirkungsbereiche des Bergbaus: In 2018 sind von den 132 externen Beteiligungen alleine 94 dem Bergamt zuzuordnen, somit rund 70 Prozent.

¹ Link: <https://www.muelheim-ruhr.de/cms/wohnbaufaelchenpotenziale.html>

Dagegen setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr aber das Minimum bei den intern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. In 2018 holte sie insgesamt 866 interne Stellungnahmen ein. Dabei geht sie bewusst restriktiv mit den einzuholenden Stellungnahmen um und vermeidet unnötige Beteiligungen, indem sie die Sachbearbeitung durch entsprechende Auswahlmöglichkeiten in der angewendeten Fachsoftware unterstützt. Zudem ist hier auch der gegenüber den Vergleichskommunen niedrige Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren für die Stadt von Vorteil, da diese Antragsart meist umfänglichere Beteiligungen erfordert.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte 2018 die Frist der Landesbauordnung für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen nicht einhalten.

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 Mülheim an der Ruhr** konnte 2018 die Frist von einer Woche für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauanträge gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW (bis 2018) nicht einhalten. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 BauO NRW auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher wird die Stadt Mülheim an der Ruhr die Frist zukünftig voraussichtlich besser einhalten können. Vor der Vollständigkeitsprüfung findet in Mülheim an der Ruhr auch bereits eine bodenrechtliche Wertung statt, die – auch wenn sie formulargestützt abläuft – die Mitteilung an den Bauwilligen verzögert.

→ Empfehlung

Damit die Eingangsprüfung der eingereichten Bauanträge innerhalb der von der Landesbauordnung vorgesehenen Fristen ablaufen kann, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr prüfen, ob z. B. die bodenrechtliche Wertung des Bauantrages auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann oder andere Optimierungsansätze bestehen.

Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2018 in § 68 Abs. 8 BauO NRW geregelt wurde, konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr im Prüfungszeitraum nur selten einhalten. In der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW sind in § 64 Abs. 2 unveränderte Fristen aufgeführt, so dass für die Stadt Optimierungsbedarf besteht. Die erforderlichen Stellungnahmen werden aber immer, soweit dies möglich ist, gleichzeitig angefordert, so dass dieser Punkt nicht weiter optimiert werden kann.

Allerdings nimmt auch die planungsrechtliche Wertung der eingereichten Anträge einen gewissen Raum ein und erfordert ggf. mehrere Abstimmungsschritte. Dabei wird die Sachbearbeitung durch das Formular „Planungsrechtlicher Beurteilungsbogen“ bereits unterstützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob der Ablauf der planungsrechtlichen Wertung für Bauanträge gestrafft werden kann, z. B. indem eine direkte Ablehnung bei negativer Wertung erfolgt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt stellt durch eine in 2018 überarbeitete amtsinterne Gebührenrichtlinie sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** ermittelt zu diesem Zweck den Aufwandsdeckungsgrad. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Das Ergebnis des Aufwandsdeckungsgrades blieb laut Haushaltsplan 2018 für Mülheim an der Ruhr im „Ist 2016“ mit einer Höhe von 49 Prozent hinter den Planungen zurück. Nach Angaben der Stadt wird der Gebührenrahmen ausgeschöpft. Daher geben die Abweichungen Anlass, die Ursachen zu hinterfragen, wenn das Ergebnis des Deckungsgrades hinter der Planung zurückbleibt:

- Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft?
- Wie hoch ist der tatsächliche Ressourceneinsatz?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Kennzahlenergebnisse zum Kostendeckungsgrad nutzen, um kritisch zu hinterfragen, ob die festgesetzten Gebühren tatsächlich auskömmlich sind.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Vergleich den Minimalwert an zurückgenommenen Bauanträgen und muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen, da sie den Bauwilligen gute Vorabinformationen liefert.

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.

Der Vergleich der kreisfreien Städte zeigt, dass dies der **Stadt Mülheim an der Ruhr** gut gelingt und sie beim Anteil der zurückgenommenen Bauanträge sogar das Minimum stellt:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauan- trägen insgesamt in Prozent	4,87	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauan- trägen insgesamt in Prozent	0,97	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. Der geringe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Mülheim an der Ruhr in der Regel gut informiert sind. So konnten sie ihre Bauanträge überwiegend vollständig vorlegen.

Eine Rücknahme von Bauanträgen kommt in Mülheim an der Ruhr nur selten vor. Den Anteil von 0,97 Prozent bilden acht zurückgenommene Bauanträge.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen. Diese Möglichkeiten sowie zudem die Anlaufstelle im Technischen Rathaus im „ServiceCenterBauen“ sind für die Bauwilligen, aber auch für beteiligte Architekten und Ingenieure sehr hilfreich.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Seit 2019 unterstützt die eingesetzte Fachsoftware über vorgegebene Bearbeitungsreihenfolgen die Sachbearbeitung sehr gut und spiegelt die Arbeitsabläufe sowie Verantwortungsbereiche wider.

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.

Damit die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der **Stadt Mülheim an der Ruhr** eingehende Bauanträge sicher abarbeiten können, unterstützt die seit 2019 eingesetzte Fachsoftware über vorgegebene Bearbeitungsreihenfolgen. Eine elektronische Bearbeitung und Weiterleitung des Bauantrages und auch von Stellungnahmen ist seit 2019 ebenfalls möglich. Dass ein Bauantrag jedoch elektronisch eingereicht wurde, ist bislang noch nicht vorgekommen. Da die Stadt Mülheim an der Ruhr somit alle Bauanträge bislang noch in Papierform und nur in Teilen elektronisch erhält und parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung die Papierakte führt, ist der Vorgang vollständig in Papier vorhanden. Ein weiterer Ausbau der elektronischen Bearbeitung ist nach Auskunft der Verwaltung fehlendem Personal und den hohen Anschaffungskosten für die Fachsoftware geschuldet.

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 Mülheim an der Ruhr hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten bzw. dem Stadtdirektor (Dezernat III) und Stadtkämmerer (Dezernat II) geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Referate und Ämter. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat „Umwelt, Planen und Bauen“ angesiedelt, hauptsächlich im „Amt 61 – Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Stadtentwicklung“. Das Amt 61 verzweigt sich in weitere Abteilungen, in denen die Bauaufsicht entsprechend angesiedelt ist: 61-0 „Verwaltung“, 61-1 „Stadtplanung und Stadtentwicklung“ und 61-2 „Bauaufsicht“ mit 61-21 „Bauberatung“.

Die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht sind dabei ebenso wie die Entscheidungsbefugnisse bzw. deren Grenzen klar geregelt.

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 beigelegt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert, so dass unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden. Mögliche Optimierungen bietet der weitere Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung.

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.

Seit 2019 ist bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** zur Bearbeitung der Bauanträge der gesamte Bearbeitungsprozess in der Software hinterlegt. So können die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen abarbeiten. Dies ist eine sehr gute Unterstützung für die Sachbearbeitung.

Bisher arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr aber noch nicht medienbruchfrei. In der Regel geht der Bauantrag wie bereits beschrieben noch in Papierform ein. Hier könnte die Stadt durch einen weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung noch Optimierungspotenziale erschließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Bearbeitungsschritte soweit wie möglich digitalisieren, um daraus resultierende Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können. Auch ein sofortiges Einscannen der Bauakte führt beispielsweise dazu, allen Beteiligten schnellen Zugriff auf benötigte Informationen zu ermöglichen und späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügte für 2017 und 2018 über keine vergleichbare Auswertung der Laufzeiten, so dass keine Werte in den Vergleich gestellt werden konnten.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Nachfolgend werden diese Vergleichswerte zur Information dargestellt, da die **Stadt Mülheim an der Ruhr** für 2017 und 2018 über keine vergleichbare Auswertung der Laufzeiten verfügte.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Tagen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren)

Jahr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	98	116	128	145	176	14
2018	81	109	132	149	189	13

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Tagen (normales Genehmigungsverfahren)

Jahr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	100	142	152	201	261	16
2018	53	118	158	222	295	15

Nur drei Kommunen erreichen beim normalen Genehmigungsverfahren in 2018 einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen. Im Jahr 2017 erreichte noch keine der 16 Kommunen im Vergleich einen Wert unter 100 Tagen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die durchschnittlichen Laufzeiten erfassen, um eine aussagekräftige Vergleichszahl zu haben und der seit Januar 2019 bestehenden Berichtspflicht aus der Landesbauordnung gerecht werden zu können.

Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist im interkommunalen Vergleich bei der Genehmigung von Bauanträgen einen Leistungswert am Median auf. Der Personaleinsatz für die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide war dagegen in 2018 minimal und führte zu einem maximalen Leistungswert im Vergleich.

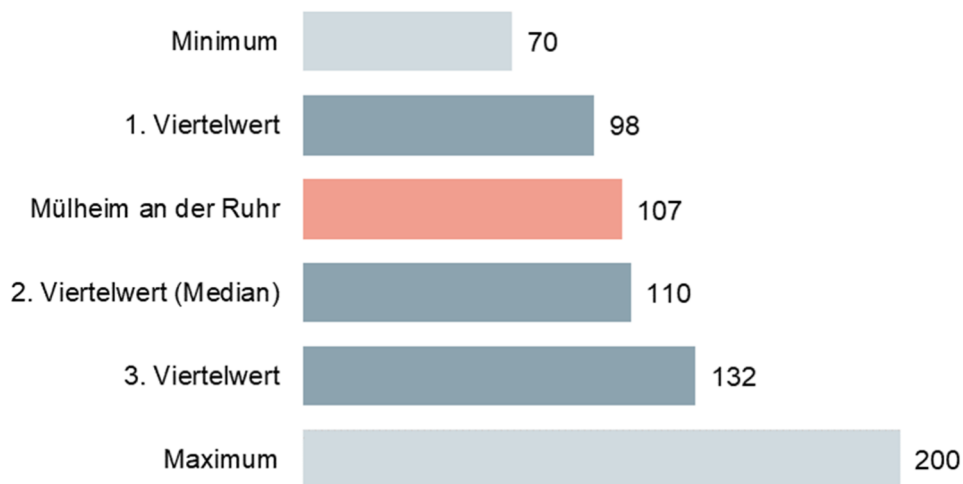
Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

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.

Bei der **Stadt Mülheim an der Ruhr** waren für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung im Jahr 2017 insgesamt 9,15 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,50 Vollzeit-Stellen, der mit 5,46 Prozent das Minimum der Vergleichskommunen abbildet. Auf die Sachbearbeitung entfielen 8,65 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 verringerte sich der Personaleinsatz bei der Stadt Mülheim an der Ruhr in der Sachbearbeitung auf 8,15 Vollzeit-Stellen, der eingesetzte Vollzeit-Stellenanteil für den Overhead blieb mit 0,50 unverändert.

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 Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
92	73	92	115	132	181	21

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 Mülheim an der Ruhr im Jahr 2017 insgesamt 0,60 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,20 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 0,40 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. 2018 halbierte sich der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf nur noch 0,20 Vollzeit-Stellen und führt so zu Extremwerten im Vergleich:

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/ Vorbescheide	335	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide in Prozent	50,00	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15	0,12

Auch wenn die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern nur aus informativen Gründen mit abgebildet wird, zeigt sich der in 2018 minimale Personaleinsatz der Stadt Mülheim an der Ruhr. Maßgeblich ist auch hier die Zahl der zu bearbeitenden Fälle: Bei dieser Kennzahl stellt die Stadt Mülheim an der Ruhr den Maximum-Wert des Vergleichs 2018 mit einem Wert von 335 Fällen auf eine Vollzeit-Stelle hochgerechnet. 2017 lag der Kennzahlwert bei 195 Fällen bezogen auf eine Vollzeit-Stelle.

→ **Empfehlung**

Bei längerfristigen Personalausfällen sollte u. U. mit dem Einsatz befristeter Kräfte reagiert werden, um drohende Überlastungen zu vermeiden. Die Fallzahlentwicklung und Verfahrensdauern sollten bei der Planung des Personaleinsatzes maßgeblich sein.

Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Mülheim an der Ruhr gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.

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.

Derzeit arbeitet die **Stadt Mülheim an der Ruhr** noch parallel in Papierakte und in der Fachsoftware. Bereits im Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“ wurde darauf Bezug genommen und empfohlen, die Bearbeitungsschritte soweit wie möglich zu digitalisieren, um daraus resultierende Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können. Auch ein sofortiges Einscannen der Bauakte könnte allen Beteiligten einen schnelleren Zugriff auf benötigte Informationen ermöglichen und späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand reduzieren.

Mittelfristig hat die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr die Umsetzung des Austauschstandards XBau bzw. XPlanung geplant. Diese Austauschstandards sorgen für einheitliche Rahmenbedingungen bei Datenstrukturen, -inhalten und -formaten der in den Planungs- und Bauprozessen eingesetzten IT-Systeme. So kann z. B. ein Austausch mit Ingenieurbüros oder zu beteiligten Behörden erleichtert und beschleunigt werden.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Mülheim an der Ruhr zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat bislang für die Aufgabenerfüllung noch keine Ziele oder zu erreichende Zielwerte definiert. Sie bildet jedoch grundlegende Kennzahlen zum Ressourceneinsatz.

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.

Im Haushaltsplan bildet die **Stadt Mülheim an der Ruhr** für die Bauaufsicht standardmäßig die Kennzahlen „Aufwanddeckungsgrad“ und „Personalaufwandsquote“ ab.

Die internen Leistungsbeziehungen (ILB) werden bei der Berechnung dieser Kennzahlen berücksichtigt, indem zusätzlich ein „Aufwanddeckungsgrad mit ILB“ und ein „Personalaufwandsquote mit ILB“ ausgewiesen wird. Allerdings definiert die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr bislang noch keine zu erreichenden Zielwerte in Verbindung zu diesen Kennzahlen. Sie hat für die Aufgabenerfüllung generell auch noch keine Ziele festgelegt.

Berichte erstellt die Bauaufsicht derzeit etwa fünfmal jährlich für den Planungsausschuss. Diese Berichte enthalten Daten zur Zahl der Baugenehmigungen, Befreiungen, etc..

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Zielwerte für die Bauaufsicht definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden, um das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen und in entsprechenden Berichten abbilden zu können.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Bauberatung der Stadt Mülheim an der Ruhr stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die gute Wirkung zeigt sich in den im Vergleich geringen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. In allen Kommunen sind auch die Stellenanteile für Auskünfte zu Baulasten und für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei **der Stadt Mülheim an der Ruhr** im Jahr 2017 insgesamt 1,50 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,50 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 1,00 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 wurde der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung Bauberatung um zehn Prozent auf 1,10 Vollzeit-Stellen erhöht.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,64	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	31,25	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Informationen liefert die Bauberatung beispielsweise persönlich im bereits angesprochenen „ServiceCenterBauen“ mit einem – bezogen auf die Einwohnerzahl – vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz. Zudem hält sie aber auch auf den Internetseiten ein breit gefächertes Informationsangebot bereit. Die Wirkung dieser guten Vorab-Informationen drückt sich aus Sicht der gpaNRW in den für die Stadt Mülheim an der Ruhr festgestellten geringen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge aus.

→ 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 Mülheim an der Ruhr kann die durchgeführten Bauüberwachungen aktuell nicht über die Software auswerten.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** kann die durchgeführten Bauüberwachungen aktuell nicht über die Software auswerten. Sie sind beispielsweise nicht mit einer Schlüsselziffer oder ähnlichem versehen. 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 Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine entsprechende Statistikstelle/ Schlüsselziffer in ihrer Software einrichten, so dass sie die durchgeführten Bauüberwachungen auswerten kann.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr wickelt die Bauzustandsbesichtigungen gut strukturiert ab und nutzt neben einem Formblatt auch die eingesetzte Fachsoftware zur Dokumentation.

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 Mülheim an der Ruhr** im Jahr 2017 insgesamt 3,70 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,30 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 3,40 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 sank der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf 2,50 Vollzeit-Stellen, während der Overheadanteil mit 0,30 Vollzeit-Stellen unverändert blieb.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	123	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	10,71	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	100	20	42	100	100	100	13

Die Ergebnisse der Bauzustandsbesichtigungen trägt die Stadt Mülheim an der Ruhr in ein Formblatt ein. Dieses Formblatt ist Bestandteil der Bauakte. Bei Unstimmigkeiten werden in der eingesetzten Fachsoftware Kontrollberichte geschrieben und nachgehalten.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte 2018 die Frist der Landesbauordnung für die Eingangsprüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen nicht einhalten.	E1.1	Damit die Eingangsprüfung der eingereichten Bauanträge innerhalb der von der Landesbauordnung vorgesehenen Fristen ablaufen kann, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr prüfen, ob z. B. die bodenrechtliche Wertung des Bauantrages auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann oder andere Optimierungsansätze bestehen.
		E1.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob der Ablauf der planungsrechtlichen Wertung für Bauanträge gestrafft werden kann, z. B. indem eine direkte Ablehnung bei negativer Wertung erfolgt.
		E2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Kennzahlenergebnisse zum Kostendeckungsgrad nutzen, um kritisch zu hinterfragen, ob die festgesetzten Gebühren tatsächlich auskömmlich sind.
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet im Vergleich den Minimalwert an zurückgenommenen Bauanträgen und muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen, da sie den Bauwilligen gute Vorabinformationen liefert.		
F4	Seit 2019 unterstützt die eingesetzte Fachsoftware über vorgegebene Bearbeitungsreihenfolgen die Sachbearbeitung sehr gut und spiegelt die Arbeitsabläufe sowie Verantwortungsbereiche wider.		
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert, so dass unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden. Mögliche Optimierungen bietet der weitere Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Bearbeitungsschritte soweit wie möglich digitalisieren, um daraus resultierende Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können. Auch ein sofortiges Einscannen der Bauakte führt beispielsweise dazu, allen Beteiligten schnellen Zugriff auf benötigte Informationen zu ermöglichen und späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügte für 2017 und 2018 über keine vergleichbare Auswertung der Laufzeiten, so dass keine Werte in den Vergleich gestellt werden konnten.	E6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die durchschnittlichen Laufzeiten erfassen, um eine aussagekräftige Vergleichszahl zu haben und der seit Januar 2019 bestehenden Berichtspflicht aus der Landesbauordnung gerecht werden zu können.

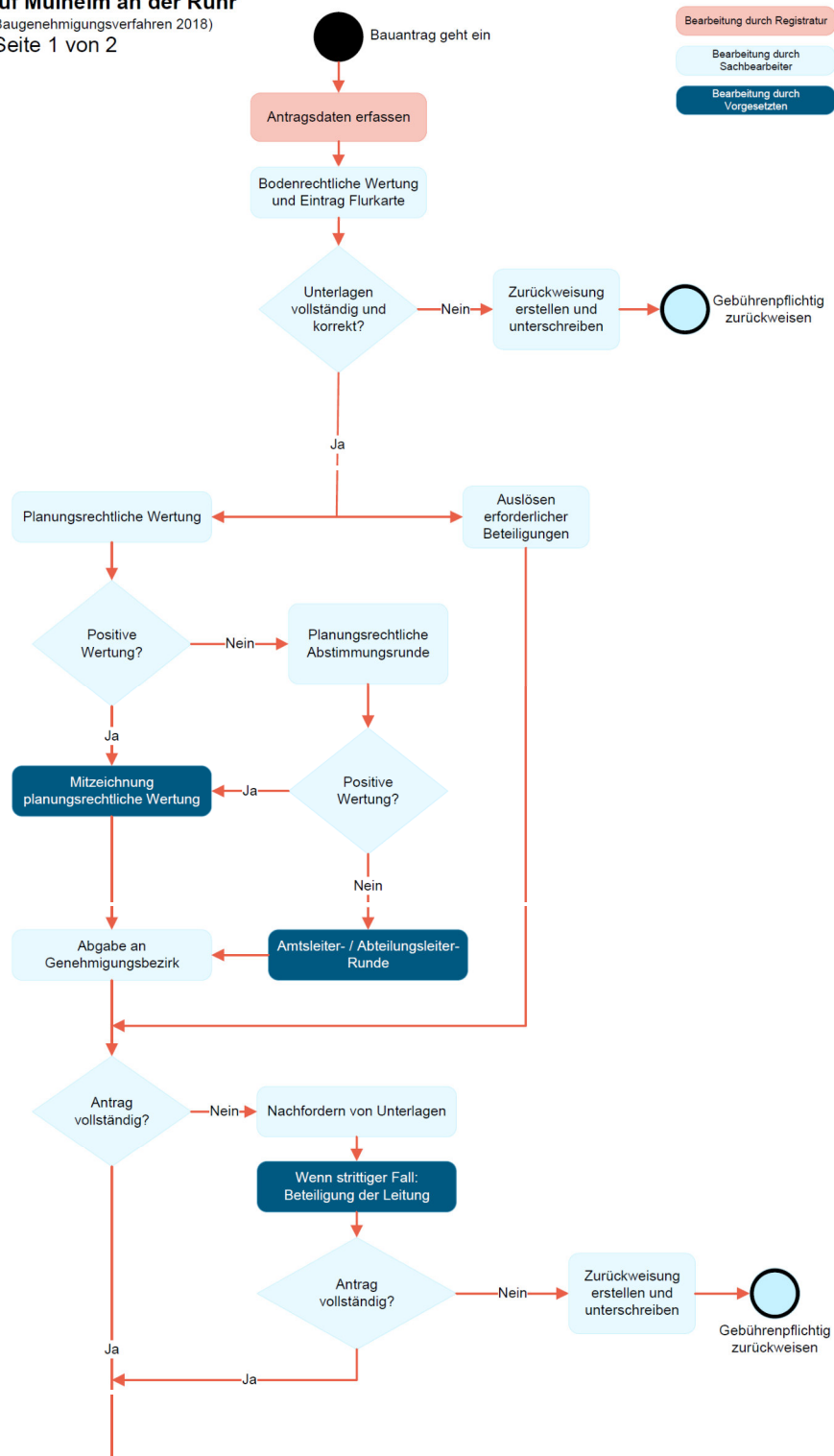
	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist im interkommunalen Vergleich bei der Genehmigung von Bauanträgen einen Leistungswert am Median auf. Der Personaleinsatz für die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide war dagegen in 2018 minimal und führte zu einem maximalen Leistungswert im Vergleich.	E7	Bei längerfristigen Personalausfällen sollte u. U. mit dem Einsatz befristeter Kräfte reagiert werden, um drohende Überlastungen zu vermeiden. Die Fallzahlentwicklung und Verfahrensdauern sollten bei der Planung des Personaleinsatzes maßgeblich sein.
F8	Die von der Stadt Mülheim an der Ruhr gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.		
F9	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr hat bislang für die Aufgabenerfüllung noch keine Ziele oder zu erreichende Zielwerte definiert. Sie bildet jedoch grundlegende Kennzahlen zum Ressourceneinsatz.	E9	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Zielwerte für die Bauaufsicht definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden, um das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen und in entsprechenden Berichten abbilden zu können.
F10	Die Bauberatung der Stadt Mülheim an der Ruhr stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die gute Wirkung zeigt sich in den im Vergleich geringen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.		
F11	Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die durchgeführten Bauüberwachungen aktuell nicht über die Software auswerten.	E11	Die Bauaufsicht der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine entsprechende Statistikstelle/ Schlüsselziffer in ihrer Software einrichten, so dass sie die durchgeführten Bauüberwachungen auswerten kann.
F12	Die Stadt Mülheim an der Ruhr wickelt die Bauzustandsbesichtigungen gut strukturiert ab und nutzt neben einem Formblatt auch die eingesetzte Fachsoftware zur Dokumentation.		

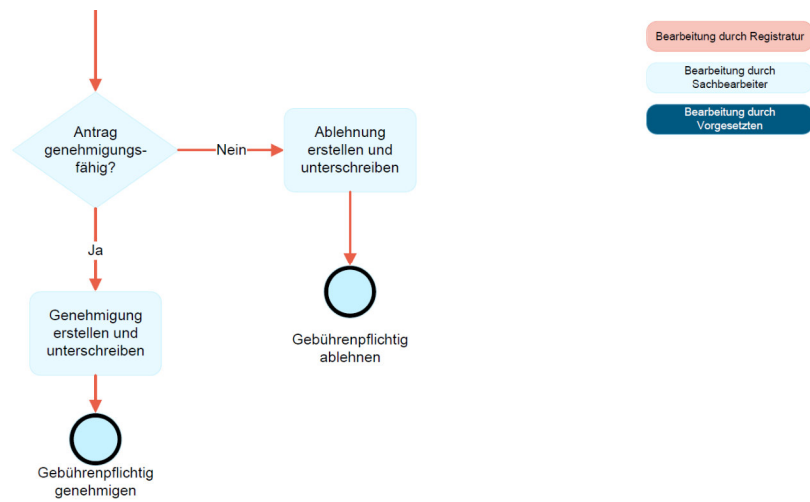
Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Mülheim an der Ruhr

(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)

Seite 1 von 2





➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Mülheim an der Ruhr
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	11
Zahlungsabwicklung i. e. S.	11
Vollstreckung	23
Aufwendungen	23
➔ Anlage: Ergänzende Tabellen	32

→ Managementübersicht

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

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Mülheim an der Ruhr setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln. Unter anderem liegt ein Grund darin, dass die automatisierte Verarbeitung durch eine nicht vorhandene Schnittstelle gehemmt wird. Die Aufwendungen je Einzahlungen sind aufgrund der geringen Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle hoch, auch wenn die Stadt Mülheim an der Ruhr im Vergleich sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle abbildet. Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist zu den Erhebungsstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Allerdings bildet sie im interkommunalen Vergleich bei den ungeklärten Einzahlungen den Maximalwert ab. Hier liegt der Hauptgrund ebenfalls in der nicht vorhandenen Schnittstelle.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt ihr Mahnverfahren zielgerichtet und konsequent durch, so dass ihr zustehende Forderungen zeitnah geltend gemacht werden. Sie weist eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote auf.

Vollstreckung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt trotz durchschnittlicher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung. Da die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht vergleichbar aus der eingesetzten Software ausgewertet werden, konnten nicht alle Ursachen für den im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad analysiert werden.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr versendet bei Bedarf Ankündigungen der Zwangsvollstreckung. Wenn die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig – bei der Ankündigung wird derzeit noch keine anteilige Pfändungsgebühr erhoben. Hierdurch entgehen der Stadt die entsprechenden Einnahmen, die zu einer Verbesserung des Aufwanddeckungsgrades beitragen würden.

➔ 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 am 07. Mai 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.

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

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die **Stadt Mülheim an der Ruhr** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Der Abgleich ergab keinen Unterschiedsbetrag.

→ 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 Mülheim an der Ruhr 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 Mülheim an der Ruhr erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ insgesamt einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sie hat in den Bereichen Organisation sowie Steuerung und Controlling noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erzielt die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr einen durchschnittlichen Wert.

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

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

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

² nein = 0; ja = 1

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen der **Stadt Mülheim an der Ruhr** berücksichtigt:

- Dienstanweisung der Stadt Mülheim an der Ruhr zu § 31 GemHVO NRW vom 23. November 2009,
- Dienstanweisung über die kassenmäßige Abwicklung von Verwaltungsgeschäften in den Fachbereichen (DAKassFB) vom 24. Juni 2014,
- Dienstanweisung "Anordnungswesen" vom 29. November 2007 in der Fassung vom 01. Oktober 2012,
- Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 09. April 2014,
- Dienstanweisung "Insolvenzverfahren" der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 21. Dezember 2006 und
- Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie vergleichsweise Regelung von Forderungen der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 23. Juli 2018.

Darüber hinaus wurden die aktuellen Regelungen des „Buchungsleitfadens“ der Stadt Mülheim an der Ruhr als gültige Arbeitsanweisung in der Prüfung berücksichtigt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht 93 Prozent (Median 94 Prozent) bei diesem Teilerfüllungsgrad. Zu folgenden Punkten besteht aus Sicht der gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Frage nach der Anordnung zur Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis wurde mit „nicht erfüllt“ gewertet, da dies zum Prüfungszeitpunkt noch nicht stattfand. Derzeit befindet sich dieser Punkt aber in der Umsetzung, so dass die Anordnung in absehbarer Zeit durch die Stadt Mülheim an der Ruhr erfolgen wird.

Daneben wurde die Frage nach der regelmäßigen Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen mit „überwiegend erfüllt“ gewertet. Regelungen dazu befinden sich nicht in einer Dienstanweisung o. ä., da eine automatisierte maschinelle Wiedervorlage erfolgt. Dennoch sollten die Regelungen auch schriftlich niedergelegt werden.

Alle übrigen Punkte wurden mit „vollständig erfüllt“ gewertet.

Organisation

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert, da in der Vollstreckung nur wenige Bearbeitungsregeln schriftlich festgelegt sind und die Option zur eigenen Abnahme der Vermögensauskunft noch nicht wahrgenommen wird.

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 der **Stadt Mülheim an der Ruhr** gestellt. Die Stadt erreicht 79 Prozent (Median 85 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen 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.

Die Vollstreckungsstelle der Stadt Mülheim an der Ruhr hat von ihrer Optionsmöglichkeit bislang noch keinen Gebrauch gemacht. Sie befindet sich derzeit noch in einem Abwägungsprozess, ob sie das Verfahren zur Abnahme der eidesstattlichen Versicherung selbstständig durchführen soll. Der Gerichtsvollzieher hat nach Angaben der Stadt in 2017 in 866 Fällen und in 2018 in 937 Fällen Vermögensauskünfte abgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte beim Abwägungsprozess die Vorteile der eigenen Informationsbeschaffung (Zeitnähe, direkter Informationszugriff, etc.) berücksichtigen. Aus Sicht der gpaNRW ist es aus diesen Gründen vorteilhaft, die Optionsmöglichkeit wahrzunehmen.

Drei weitere Punkte dieses Teilerfüllungsgrades wurden mit „überwiegend erfüllt“ gewertet, da:

- der automatisierte Zahlungseingangsprozess, z. B. aufgrund einer fehlenden Schnittstelle für den Bereich des Sozialamtes, derzeit noch durch die daraus resultierende Fehleranfälligkeit gehemmt wird,
- bisher nur wenige Bearbeitungsregeln – aufgrund der automatisierten Aussteuerung über die Software – für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen bzw. zur Bearbeitungsstruktur schriftlich festgelegt sind und
- für die Gewährung von Teilzahlungen zwar die Regelung getroffen wurde, dass dies der Vollziehungsbeamte in seinem Ermessen entscheidet und das Vier-Augen-Prinzip durch die Beteiligung des Innendienstes gewährt ist – für die Ermessensausübung selbst aber noch keine Regelungen oder Rahmenvorgaben getroffen wurden.

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind die gesetzlichen Vorschriften im Sinne einer wirtschaftlicheren und zügigeren Abwicklung der Geschäftsvorfälle geändert worden. So lässt die Bestimmung des § 32 Abs. 3 KomHVO NRW ausdrücklich zu, dass Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden können, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist. Die gpaNRW sieht dies bei einer Zentralisierung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als gegeben an. Grundsätzlich sieht die Stadt Mülheim an der Ruhr ebenfalls eine zentrale Bearbeitung vor – jedoch ermöglicht die aktuelle Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie vergleichsweise Regelung von Forderungen der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 23. Juli 2018 je nach Forderungsart und Forderungshöhen auch andere Zuständigkeiten.

Alle übrigen Punkte dieses Teilerfüllungsgrades wurden mit „vollständig erfüllt“ gewertet.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

➔ Feststellung

Beim Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch sowohl an Zielwerten und Qualitätsstandards als auch an Kennzahlen in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen.

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

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** erreicht bei diesem Teilerfüllungsgrad 33 Prozent (Median 50 Prozent). Die folgenden Punkte dieses Teilerfüllungsgrades wurden mit „ansatzweise erfüllt“ gewertet:

Es werden noch keine Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert. Somit kann auch kein Überprüfen einer Einhaltung von Vorgaben erfolgen.

Kennzahlen dienen der Leitung noch nicht als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen – es werden meist nur die Fallzahlen selbst beobachtet. Während in der Zahlungsabwicklung für die Sachgebietsaufteilung Auswertungen aus der Finanzsoftware genutzt werden, ist dies im Vollstreckungsbereich noch nicht der Fall. Hier sollten beispielsweise die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortgeschrieben und genutzt werden.

➔ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kennzahlen aus dieser Prüfung nutzen, um Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortzuschreiben. So kann sie die Entwicklung verfolgen sowie beurteilen und daraus zielführende Maßnahmen ableiten.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

➔ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr mit 18 Prozent nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Dies liegt vor allem an der ausschließlich papierbasierten Bearbeitung.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und

empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** arbeitet derzeit überwiegend noch papierbasiert. Papierbelege werden größtenteils - eine Ausnahme stellen hier die SEPA-Mandate dar - noch nicht gescannt. Eingehende E-Rechnungen, wie z. B. von der Bundesdruckerei, werden als Ausdruck weiterverarbeitet. Der Papierbeleg wird dann über die Hauspost zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet.

→ **Empfehlung**

Die papierbasierte Bearbeitung sollte auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht. So können Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe in der Zahlungsabwicklung beschleunigt werden.

Im Vollstreckungsbereich wird bereits mit einer elektronischen Akte gearbeitet, die in der Software angelegt ist. Parallel ist auch eine Papierakte vorhanden, da hiermit die Vollstreckungskraft im Außendienst arbeitet. Arbeitsmittel wie ein Tablet o. ä. stehen nicht zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz von Arbeitsmitteln wie z. B. Tablets sollte geprüft werden. Informationen können so schneller verarbeitet werden und der Zugriff darauf wird erleichtert. Die Arbeitsabläufe in der Vollstreckung könnten dadurch beschleunigt werden.

Amtshilfeersuchen anderer Kommunen kommen in der Regel noch in Papierform. Nur von einigen wenigen Stellen erfolgt eine digitale Übersendung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr selbst übermittelt aus Kostengründen aktuell ebenfalls noch keine Amtshilfeersuchen digital.

Zur technischen Unterstützung ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Derzeit läuft bei dem Rechenzentrum, an dem die Stadt Mülheim an der Ruhr angeschlossen ist, hierzu ein entsprechendes Projekt. XAmtshilfe soll für Amtshilfeersuchen die bisherige Schnittstelle z. B. für die Abwicklung der Forderungen zu Rundfunkbeiträgen zwischen dem „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“ und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen. Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Mülheim an der Ruhr zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Mülheim an der Ruhr setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln. Derzeit wird die automatisierte Verarbeitung durch eine fehlende Schnittstelle gehemmt. Diese Belastung kompensieren teilweise die vergleichsweise minimalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle.

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.

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen Verbesserungsmöglichkeiten für die **Stadt Mülheim an der Ruhr** bei der automatisierten Verarbeitung auf. Das Mahnverfahren wickelt die Stadt sehr effektiv ab, so dass die gpaNRW hier keine Optimierungsansätze sieht.

Aufwendungen

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Einzahlungen sind aufgrund der geringen Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle hoch, auch wenn die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle abbildet.

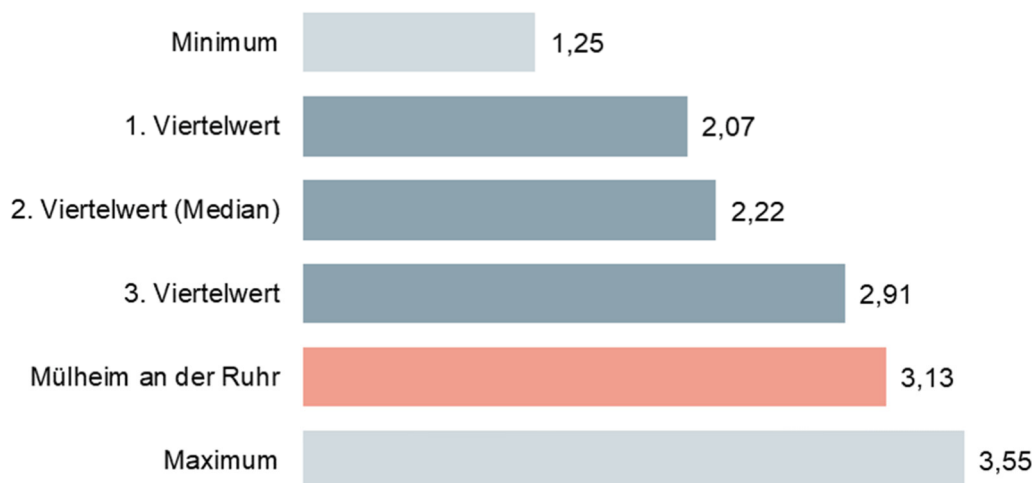
Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Mülheim an der Ruhr** setzte für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 2017 insgesamt 10,96 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,19 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz unverändert. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild in Bezug zur Einwohnerzahl:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,77	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,64	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	16,65	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Die gpaNRW berechnet die Aufwendungen zur Bildung der Kennzahl „Aufwendungen je Einzahlung“ aus einer Pauschale zu Sachaufwendungen für das eingesetzte Personal und berücksichtigt zudem den Personalaufwand mit KGSt-Durchschnittswerten auf Basis der mitgeteilten Stellenanteile und ihrer Verteilung auf die Besoldungs-/ Entgeltgruppen.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,21	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die sowohl im interkommunalen Vergleich 2018 als auch 2017 über dem dritten Viertelwert liegenden „Aufwendungen je Einzahlung“ können durch eine vergleichsweise geringe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle, aber auch durch hohe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verursacht sein. Daher werden diese Einflussfaktoren nachfolgend betrachtet.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist eine steigende Anzahl an Einzahlungen auf. Da der Personaleinsatz unverändert blieb, verbesserte sich der Kennzahlenwert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle von 2017 nach 2018. Im interkommunalen Vergleich liegt er jedoch in beiden Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes.

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

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

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

Die Einzahlungen sind somit als wesentliche Bezugsgröße Basis für die führende Vergleichskennzahl der gpaNRW. Bei der Stadt **Mülheim an der Ruhr** bilden folgende Mengen die Basis:

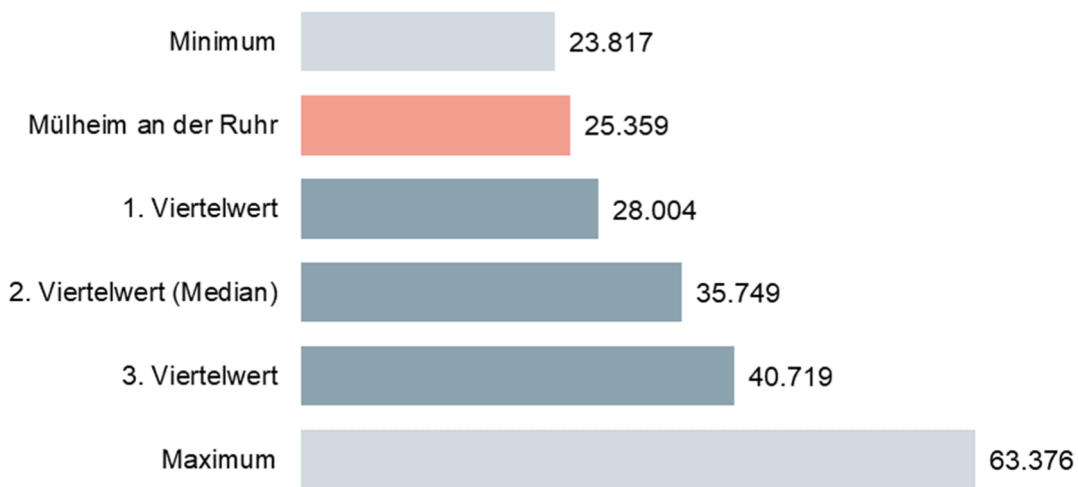
Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	266.155	277.939
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	73.683	82.660
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	231.127	233.899

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Von 2017 nach 2018 weist die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einem Zuwachs von 4,43 Prozent steigende Einzahlungen auf. Dabei entfielen rund zwei Drittel des Anstiegs auf die Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten.

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



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24.284	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

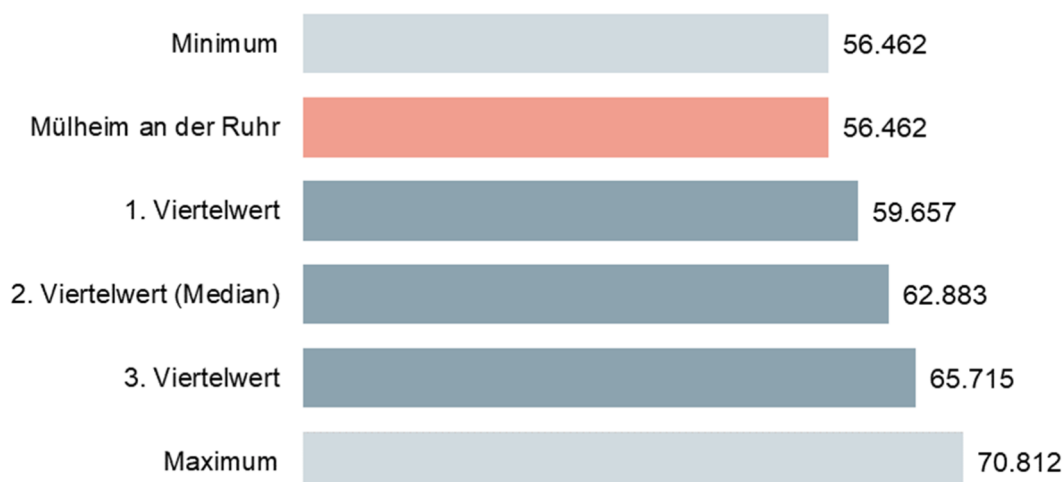
Die Positionierung der Stadt Mülheim an der Ruhr in diesem interkommunalen Vergleich hat ihren Grund in der fehlenden Schnittstelle zum Sozialbereich, der die automatisierte Verarbeitung hemmt und die Zahlungsabwicklung erschwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte der Zahlungsabwicklung durch Schaffung der erforderlichen Schnittstellen ermöglichen, einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und somit mit geringerem Zeitaufwand zu verarbeiten.

Die vergleichsweise geringen Einzahlungen je Vollzeit-Stelle belasten somit die eingangs dargestellten Aufwendungen je Einzahlung erheblich, da höhere Personalressourcen eingesetzt werden.

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
55.300	55.300	59.617	61.657	64.788	69.441	23

Die niedrigen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verhindern, dass die Aufwendungen je Einzahlung im interkommunalen Vergleich keinen Extremwert abbilden.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

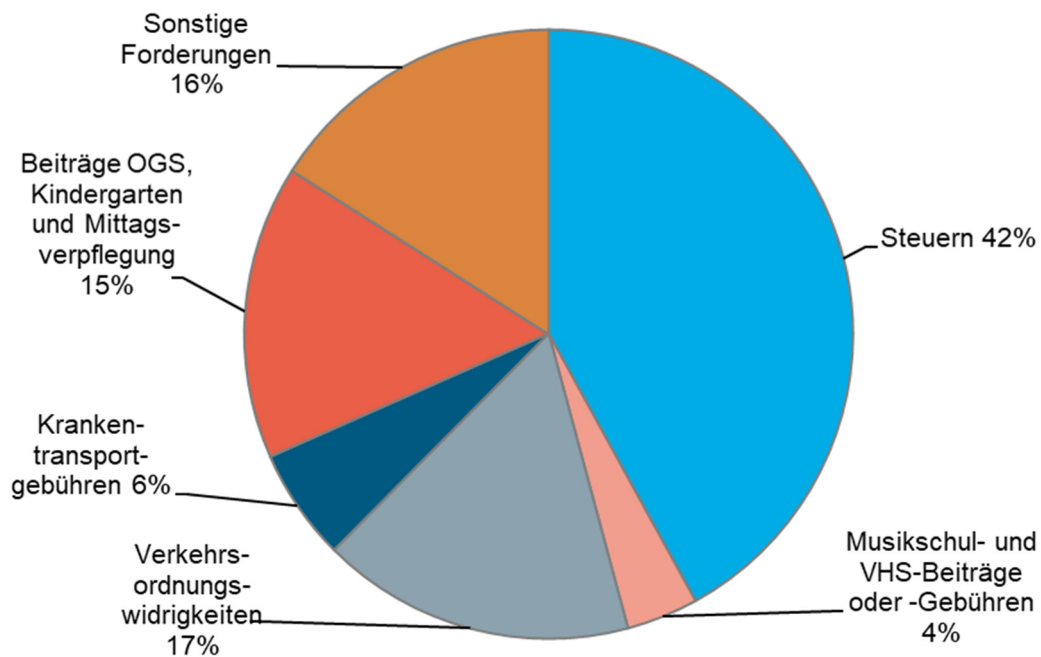
Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt im Bereich der Musikschule einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. Bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile bei den Lastschriftmandaten angestrebt werden.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Wir stellen nachfolgend die Forderungen der **Stadt Mülheim an der Ruhr** aufgeteilt auf die unterschiedlichen Bereiche dar, aus denen die Forderungen stammen.

Forderungen der Stadt Mülheim an der Ruhr verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten. Dabei wurden Forderungen zu Krankentransportgebühren oder Verkehrsordnungswidrigkeiten nicht mit aufgenommen, da für diese in der Regel kein SEPA-Lastschriftmandat erteilt wird:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
Grundsteuer B	154.768	208.900	74,09
Hundesteuer	17.911	36.576	48,97
Kindergartenbeiträge	14.760	32.048	46,06
Mittagsverpflegung Kindertageseinrichtungen	14.222	45.344	31,36
Beiträge Offene Ganztagschule	6.256	13.990	44,72
VHS Beiträge oder Gebühren	3.820	5.100	74,90
Musikschule Beiträge oder Gebühren	12.320	17.235	71,48
Sonstige	7.336	93.461	7,85

Anschließend hat die gpaNRW den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt:

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B	74,09	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Hundesteuer	48,97	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Kindergartenbeiträge	46,06	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kindertageseinrichtungen	31,36	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Beiträge Offene Ganztagschule	44,72	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS Beiträge oder Gebühren	74,90	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule Beiträge oder Gebühren	71,48	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
Sonstige	7,85	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Im Bereich der Musikschule erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Hundebesitzer auffordern, am Lastschriftverfahren teilzunehmen, um einen deutlich höheren Anteil dieser wiederkehrenden Forderungen darüber abwickeln zu können. Auch bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile angestrebt werden.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet einen deutlich überdurchschnittlichen Lastschriftanteil im interkommunalen Vergleich. Zudem weist sie bei den Rücklastschriften einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Mülheim an der Ruhr** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

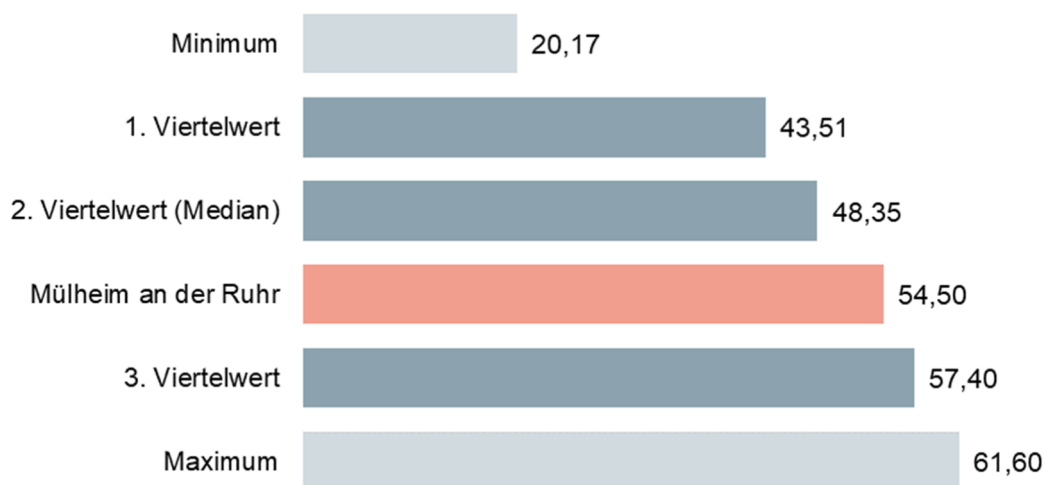
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten hat die gpaNRW wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	277.939
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	82.660
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	233.899
Gesamt	429.178
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	54,50

Diesen Anteil hat die gpaNRW in den interkommunalen Vergleich gestellt:

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
54,56	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Der hohe Lastschriftanteil führt zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung in Mülheim an der Ruhr.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat einen vergleichsweise geringen Anteil an Rücklastschriften:

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,54	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

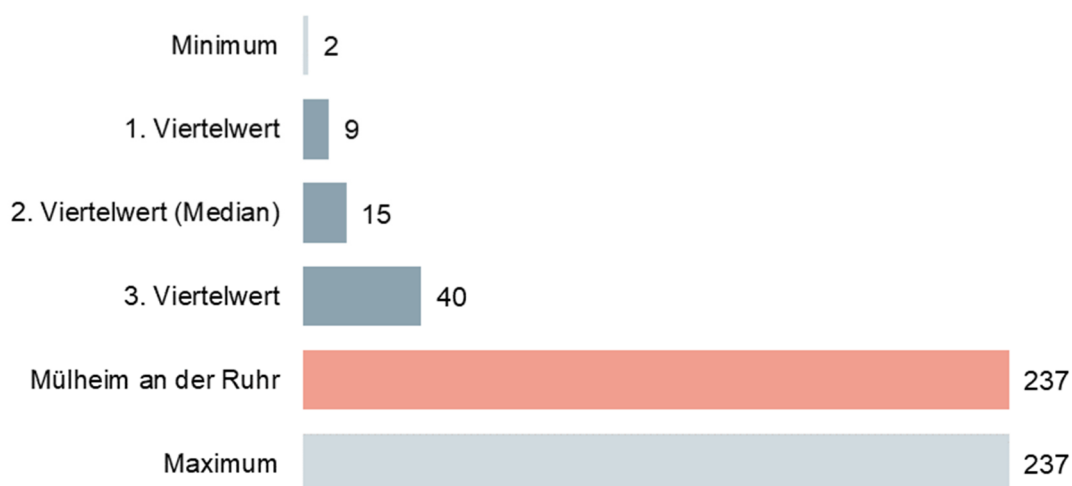
Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist zu den Erhebungsstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Allerdings bildet sie im interkommunalen Vergleich bei den ungeklärten Einzahlungen den Maximalwert ab.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Die gpaNRW hat die ungeklärten Zahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019 und zum Stichtag 09. November 2018 erhoben. Dabei wies die **Stadt Mülheim an der Ruhr** zu beiden Erhebungsstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Anders ist dies bei den Einzahlungen:

In Mülheim an der Ruhr bilden die ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen an beiden Stichtagen jeweils das Maximum ab:

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zum **Stichtag 09. November 2018** positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
229	3	10	16	33	229	23

Zahlungen, deren Zuordnung zunächst geklärt werden muss, bedeuten einen entsprechend höheren Aufwand. Wie bereits erwähnt, ist hier vor allem der Bereich des Sozialamtes betroffen, da ohne vorhandene Schnittstelle die manuelle Bearbeitung fehleranfällig ist. Insoweit wird hier nochmals deutlich, dass eine funktionierende Schnittstelle benötigt wird, um einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und somit mit geringerem Zeitaufwand sowie geringerer Fehleranfälligkeit verarbeiten zu können. Auf eine Wiederholung der bereits gegebenen Empfehlung wird an dieser Stelle verzichtet.

Mahnläufe

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt ihr Mahnverfahren zielgerichtet und konsequent durch, so dass ihr zustehende Forderungen zeitnah geltend gemacht werden. Sie weist eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote auf.

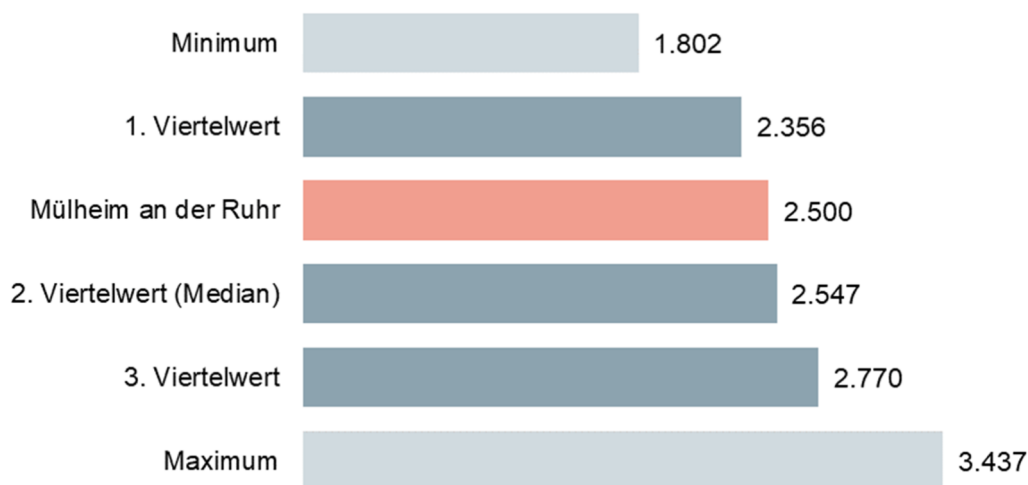
Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Die **Stadt Mülheim an der Ruhr** verzichtet bereits seit Jahren auf eine zweite Mahnung und beschleunigt so ihr Mahnverfahren. Es findet ein wöchentlicher Mahnlauf statt, so dass die offenen Forderungen zeitnah angemahnt werden. 2017 versendete die Stadt Mülheim an der Ruhr 40.921 Mahnungen, 2018 stieg die Anzahl um 4,65 Prozent auf 42.822 Mahnungen an.

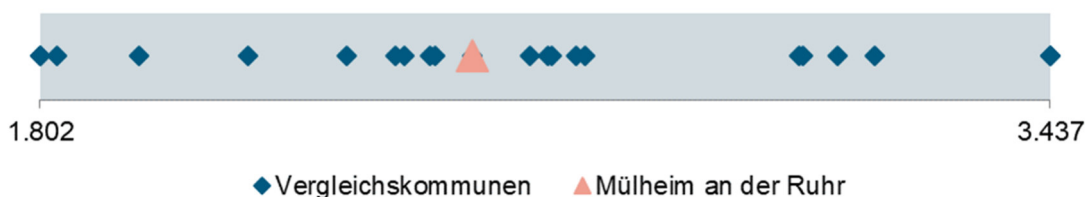
Zwischen der Mahnung und der Übergabe an die Vollstreckung liegen in Mülheim an der Ruhr in der Regel etwa drei Wochen. Insoweit wickelt die Stadt das Mahnverfahren zeitnah ab.

Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich folgende Einordnung im interkommunalen Vergleich:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.394	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Aus dem Verhältnis der Differenz zu den in die Vollstreckung übergegangenen Mahnfällen zu den insgesamt ergangenen Mahnungen ermittelt die gpaNRW die Erfolgsquote. Die Zahl der in die Vollstreckung übergegangenen Fälle konnten wir für die Stadt Mülheim an der Ruhr nicht vergleichbar erheben (siehe auch Ausführungen bei den Vollstreckungsforderungen).

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	k.A.	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Vollstreckung

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 Mülheim an der Ruhr** unterstützt ein routiniertes Arbeiten der Vollstreckungskräfte mit den vorhandenen Dienstanweisungen und der eingesetzten Software.

Aufwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt trotz durchschnittlicher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung.

Die Vollstreckung der **Stadt Mülheim an der Ruhr** setzte für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 2017 insgesamt 22,32 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,85 Vollzeit-Stellen im Overhead ein. Im Jahr 2018 sank der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf 22,12 Vollzeit-Stellen, der Overhead blieb mit 1,85 Vollzeit-Stellen unverändert. Im interkommunalen Vergleich 2018 stellt die Stadt Mülheim an der Ruhr damit beim Overhead-Anteil den Medianwert – beim Personaleinsatz insgesamt sowie in der Sachbearbeitung liegt sie dagegen nahe am Maximalwert:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,40	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,29	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	7,72	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Die gpaNRW berechnet die Aufwendungen zur Bildung ihrer Kennzahl „Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro“ aus einer Pauschale zu Sachaufwendungen für das eingesetzte Personal und berücksichtigt zudem den Personalaufwand mit KGSt-Durchschnittswerten auf Basis der mitgeteilten Stellenanteile und ihrer Verteilung auf die diversen Besoldungs-/ Entgeltgruppen.

Die Hauptbezugsgröße für die gpaNRW sind in der Vollstreckung die Vollstreckungsforderungen. Da die Stadt Mülheim an der Ruhr die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht entsprechend der gpaNRW-Definition vergleichbar erheben konnte, werden nachfolgend zur

Information nur die Vergleichswerte der übrigen Kommunen abgebildet. Diese weisen von 2017 nach 2018 eine steigende Tendenz auf, auch wenn der Minimalwert im Vergleich gesunken ist:

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k. A.	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20
2018	k. A.	22,80	32,44	39,56	47,68	60,70	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr versendet bei Bedarf Ankündigungen der Zwangsvollstreckung. Wenn die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig – bei der Ankündigung wird derzeit noch keine anteilige Pfändungsgebühr erhoben.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch. Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählt die gpaNRW 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.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Mülheim an der Ruhr

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	56.273	55.035
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	1.708	1.871
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	k. A.	k. A.
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	7.977	6.367
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	k. A.	k. A.
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	7.814	5.577
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	2.658	2.563

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 Mülheim an der Ruhr** erhebt mit dem Versand der Ankündigung von Pfändungsmaßnahmen noch keine Pfändungsgebühren. Erst wenn die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen tatsächlich vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig.

➔ Empfehlung

Vollstreckungsankündigungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einer Berechnung der halben Pfändungsgebühr versehen. Geht die Zahlung dann ein, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, bleibt es bei dieser halben Pfändungsgebühr. Kommt es zur Pfändung, wird entsprechend der gesetzlichen Regelungen die volle Pfändungsgebühr fällig.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

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

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

durch

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

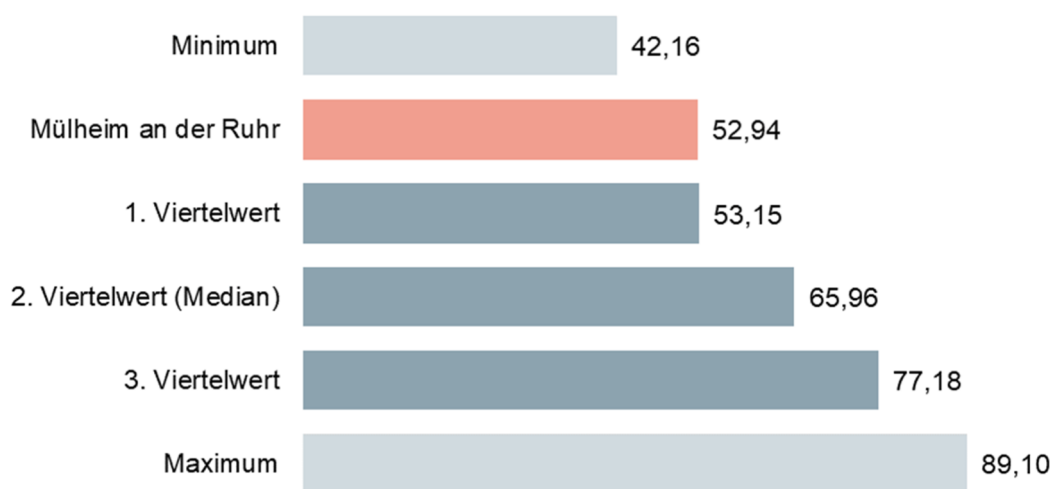
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	823.529	1.003.103
Summe Aufwendungen in Euro	1.858.985	1.894.716
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	44,30	52,94

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,30	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Bei nicht in Mülheim an der Ruhr ansässigen Schuldnern, zum Beispiel bei Bußgeldverfahren, schreibt die Stadt Mülheim an der Ruhr im Wege der Amtshilfe die Wohnort-Kommune des Schuldners an, um die Beitreibung der Forderung zu unterstützen.

Die gpaNRW ermittelt aus den eigenen Forderungen im Verhältnis zu den im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegebenen Forderungen einen Prozentanteil. Je geringer der Prozentanteil ist, desto mehr ist die Kommune nur mit einem kleinen Anteil ihrer Forderungen von der Bearbeitungsweise anderer Kommunen abhängig. Ein Anteil für die Stadt Mülheim an der Ruhr wird nicht ausgewiesen, da die eigenen Forderungen nicht vergleichbar erhoben werden konnten.

Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	0,00	7,75	16,49	18,95	44,72	21
2018	k.A.	0,00	5,82	12,77	20,92	28,41	21

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Für die Stadt Mülheim an der Ruhr konnten die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht so aus der eingesetzten Software ausgewertet werden, dass sie in den Vergleich einbezogen werden konnten. Daher konnten beispielsweise nicht alle Ursachen für den im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad analysiert werden.

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 Mülheim an der Ruhr

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	k. A.	k. A.
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.598	2.573

Eine Ursache für einen geringen Aufwandsdeckungsgrad kann ein niedriger Wert an abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sein. Die Kennzahl „abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“ kann aber nur mit einer verlässlichen Auswertung der abgewickelten Vollstreckungsforderungen ermittelt werden. Die ausgewiesenen Werte der abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen sind aber im Verhältnis zu den Zahlen der entstandenen eigenen Vollstreckungsforderungen nicht stimmig. Insoweit sind keine Angaben (k. A.) für die abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen berücksichtigt worden.

→ Empfehlung

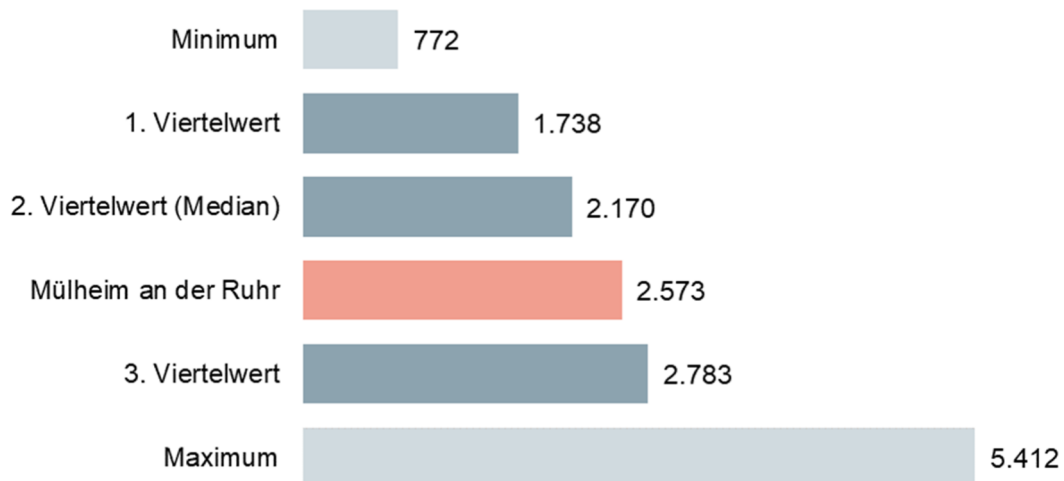
Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte geeignete Auswertungs- und Analysemöglichkeiten schaffen, so dass belastbare Aussagen und Vergleiche möglich sind.

Im Folgenden werden die Vergleichswerte der übrigen Kommunen zur Information abgebildet:

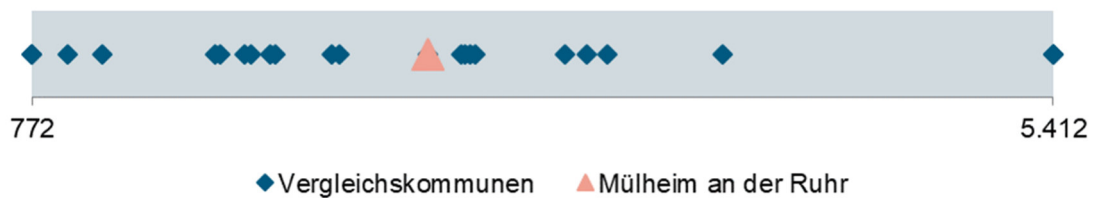
Abgewinkelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

Jahr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	1.445	2.060	2.378	2.967	3.411	21
2018	1.282	1.898	2.172	2.460	3.474	21

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



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



2017 positionierte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.598	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Der Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle in Mülheim an der Ruhr ist von 2017 nach 2018 nur wenig gesunken. Grundsätzlich ist es wichtig, dass die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen nicht weiter steigt.

In diesem Zusammenhang ist eine Betrachtung der neu hinzukommenden Vollstreckungsforderungen sinnvoll. Bei den Forderungen von Dritten konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr diese manuell auszählen. Die neu entstandenen eigenen Vollstreckungsforderungen können zwar über ein Modul der Vollstreckungssoftware ausgewertet werden – die dort ausgewiesenen Werte sind aber im Verhältnis zu den Zahlen der abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen nicht stimmig. Insoweit sind keine Angaben für die entstandenen eigenen und abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen durch die gpaNRW berücksichtigt worden.

Soweit es der Stadt Mülheim an der Ruhr gelingt, eine am Median liegende Anzahl von Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abzuwickeln, müsste es ihr möglich sein, den Bestand an Vollstreckungsforderungen weiter abzubauen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte anstreben, bei der Leistungskennzahl „abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“ einen Wert am Median zu erzielen, um so den Bestand an Vollstreckungsforderungen weiter abzubauen.

Wie bereits ausgeführt, können die abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Mülheim an der Ruhr nicht ermittelt werden. Um jedoch Ursachen für den vergleichsweise niedrigen Aufwandsdeckungsgrad zu identifizieren, hat die gpaNRW ergänzend die Einzahlungen aus Nebenforderungen in Mülheim an der Ruhr betrachtet.

Folgende Werte erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich:

Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	17,36	10,57	14,41	15,50	17,82	20,52	18
2018	18,67	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Da der Anteil der realisierten Nebenforderungen deutlich über dem Median liegt und von 2017 nach 2018 sogar noch angestiegen ist, liegt hierin keine Ursache für den vergleichsweise niedrigen Aufwandsdeckungsgrad. Bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen zeigt sich jedoch, dass die Einzahlungen aus Nebenforderungen vergleichsweise gering sind:

Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	33.166	29.145	43.335	49.511	57.431	67.912	22
2018	41.308	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21

Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte zwar den Kennzahlenwert von 2017 nach 2018 deutlich steigern, dennoch übersteigen die Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle in 2018 nur knapp den ersten Viertelwert und erreichen den Median nicht.

Der Aufwandsdeckungsgrad wird zudem auch durch die Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst.

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro

Jahr	Mülheim an der Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	66.362	56.247	62.675	65.563	67.878	75.021	23
2018	68.711	56.830	64.839	67.842	69.030	75.957	23

Mit ihren Kennzahlwerten liegt die Stadt Mülheim an der Ruhr nur knapp über dem Median. Der Aufwanddeckungsgrad wird daher über die Personalaufwendungen weder auffällig belastet noch entlastet.

Vollstreckung für Dritte

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

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff VwVfG NRW (Verwaltungsverfahrensgesetz) Nordrhein-Westfalen (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.
- Für die Übernahme von Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung soll entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW eine angemessene Entschädigung ver-

einbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die **Stadt Mülheim an der Ruhr** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten am 07. Mai 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ insgesamt einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sie hat in den Bereichen Organisation sowie Steuerung und Controlling noch Verbesserungsmöglichkeiten.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erzielt die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr einen durchschnittlichen Wert.		
F4	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert, da in der Vollstreckung nur wenige Bearbeitungsregeln schriftlich festgelegt sind und die Option zur eigenen Abnahme der Vermögensauskunft noch nicht wahrgenommen wird	E4	Die Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr sollte beim Abwägungsprozess die Vorteile der eigenen Informationsbeschaffung (Zeitnähe, direkter Informationszugriff, etc.) berücksichtigen. Aus Sicht der gpaNRW ist es aus diesen Gründen vorteilhaft, die Optionsmöglichkeit wahrzunehmen.
F5	Beim Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch sowohl an Zielwerten und Qualitätsstandards als auch an Kennzahlen in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.	E5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Kennzahlen aus dieser Prüfung nutzen, um Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortzuschreiben. So kann sie die Entwicklung verfolgen sowie beurteilen und daraus zielführende Maßnahmen ableiten.
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Mülheim an der Ruhr mit 18 Prozent nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Dies liegt vor allem an der ausschließlich papierbasierten Bearbeitung.	E6.1	Die papierbasierte Bearbeitung sollte auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht. So können Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe in der Zahlungsabwicklung beschleunigt werden.

	Feststellung		Empfehlung
		E6.2	Der Einsatz von Arbeitsmitteln wie z. B. Tablets sollte geprüft werden. Informationen können so schneller verarbeitet werden und der Zugriff drauf wird erleichtert. Die Arbeitsabläufe in der Vollstreckung könnten dadurch beschleunigt werden.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Mülheim an der Ruhr setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln. Derzeit wird die automatisierte Verarbeitung durch eine fehlende Schnittstelle gehemmt. Diese Belastung kompensieren teilweise die vergleichsweise minimalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle.		
F2	Die Aufwendungen je Einzahlungen sind aufgrund der geringen Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle hoch, auch wenn die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich sowohl 2017 als auch 2018 den Minimalwert bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle abbildet.		
F3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist eine steigende Anzahl an Einzahlungen auf. Da der Personaleinsatz unverändert blieb, verbesserte sich der Kennzahlenwert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle von 2017 nach 2018. Im interkommunalen Vergleich liegt er jedoch in beiden Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes.	E3	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte der Zahlungsabwicklung durch Schaffung der erforderlichen Schnittstellen ermöglichen, einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und somit mit geringerem Zeitaufwand zu verarbeiten.
F4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt im Bereich der Musikschule einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. Bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile bei den Lastschriftmandaten angestrebt werden.	E4	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Hundebesitzer auffordern, am Lastschriftverfahren teilzunehmen, um einen deutlich höheren Anteil dieser wiederkehrenden Forderungen darüber abwickeln zu können. Auch bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sowie der Mittagsverpflegung sollten höhere Anteile angestrebt werden.
F5	Die Stadt Mülheim an der Ruhr verzeichnet einen deutlich überdurchschnittlichen Lastschriftanteil im interkommunalen Vergleich. Zudem weist sie bei den Rücklastschriften einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist zu den Erhebungsstichtagen keine ungeklärten Auszahlungen auf. Allerdings bildet sie im interkommunalen Vergleich bei den ungeklärten Einzahlungen den Maximalwert ab.		
F7	Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt ihr Mahnverfahren zielgerichtet und konsequent durch, so dass ihr zustehende Forderungen zeitnah geltend gemacht werden. Sie weist eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote auf.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt trotz durchschnittlicher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung.		
F2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr versendet bei Bedarf Ankündigungen der Zwangsvollstreckung. Wenn die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, wird die entsprechende Pfändungsgebühr fällig – bei der Ankündigung wird derzeit noch keine anteilige Pfändungsgebühr erhoben.	E2	Vollstreckungsankündigungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einer Berechnung der halben Pfändungsgebühr versehen. Geht die Zahlung dann ein, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, bleibt es bei dieser halben Pfändungsgebühr. Kommt es zur Pfändung, wird entsprechend der gesetzlichen Regelungen die volle Pfändungsgebühr fällig.
F3	Für die Stadt Mülheim an der Ruhr konnten die abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht so aus der eingesetzten Software ausgewertet werden, dass sie in den Vergleich einbezogen werden konnten. Daher konnten beispielsweise nicht alle Ursachen für den im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad analysiert werden.	E3.1	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte geeignete Auswertungs- und Analysemöglichkeiten schaffen, so dass belastbare Aussagen und Vergleiche möglich sind.

	Feststellung		Empfehlung
		E3.2	Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte anstreben, bei der Leistungskennzahl „abgewinkelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“ einen Wert am Median zu erzielen, um so den Bestand an Vollstreckungsforderungen weiter abzubauen..

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Aufgabe des CashManagement: Bis 2017 Kredite über 100 Mio. Euro noch Ausschussentscheidung, später umgestellt; jetzt keine Deckelung mehr (2014 Runderlass Kredite - Portfolio wird über Prozentanteil tgl. ausgewertet) - rd. 30 Prozent <1Jahr; mtl. Auswertung der Kredite; Größte Posten sind bekannt (Löhne/Gehälter, Soziales, etc.); Geregelt in der DA Finanzgeschäfte..
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Die DA Finanzgeschäfte vom 22. Oktober 2012 regelt entsprechend schriftlich die Zuständigkeiten und Aufgaben; sie wird aktualisiert, sobald die Amtsleitungs-Stelle neu besetzt ist.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Kleinstbetragsregelung ist getroffen, jährlich Kleinstbetragsausbuchung zum Jahresende.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Regelungen sind in der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie der Regelung von Forderungen der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 23. Juli 2018 enthalten.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	2	3	6	9	Jedes Sachgebiet selbst // Überwachung über Vollstreckungssoftware (daher nicht in DA geregelt) – diese wird maschinell erzeugt; daher als überflüssig angesehen, es in der DA zu regeln, MA haben keine Berechtigung Fristen zu ändern).

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Die Dienstanweisung nach § 31 GemHVO bestimmt grundsätzlich zentral das Amt 24; Ausnahmen sind in der DA (siehe Punkt 7.1, Zuständigkeiten) geregelt.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	überwiegend erfüllt	3	3	9	9	Berechtigungskonzept zu SAP ist vorhanden, es stellt sicher, dass keine Überschneidungen vorkommen (angesiedelt bei 24-1/Controlling, SAP-Anwenderbetreuung); Bei Ausscheiden und Neubeginn - werden Berechtigungen immer überprüft; unterjährig anlassbezogene Anpassung (z. B. bei Umsetzung).
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Keine Orgaeinheit hat Berechtigung Konten einzurichten/aufzulösen; Einzige Ansprechpartner für Banken sitzen im CashManagement / separates Konto für Sozialschecks // Im Intranet als Hinweis mit aufgeführt.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Die Regelungen vom 24. Juni 2014 in der Dienstanweisung über die kassemäßige Abwicklung von Verwaltungsgeschäften in den Fachbereichen (DAKassFB) sind noch aktuell.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Dienstanweisung nach § 31 GemHVO trifft in Punkt 6.4 u. a. die Regelung, dass – soweit erforderlich – eine Kostenregelung zu treffen ist. Derzeit werden keine Leistungen für Dritte erbracht.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Dienstanweisung nach § 31 GemHVO trifft in Punkt 6.2 u. a. die Regelung, dass die Verwendung mit dem Amt 24 abzustimmen ist.
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	Ausnahmslos Trennung der Zuständigkeiten; unterschiedliche Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiter <=> Vorgesetzte (siehe auch Dienstanweisung "Anordnungswesen" vom 29. November 2007 in der Fassung vom 01. Oktober 2012 für die Stadt Mülheim an der Ruhr).

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Abschnitt "D. Überwachung und Prüfung der Finanzbuchhaltung, Berechtigungsverwaltung, Aufgabentrennung" der Dienstanweisung nach § 31 GemHVO geregelt. Danach sind u. a. die Kontrollen mindestens einmal halbjährlich durchzuführen und zu dokumentieren.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Tresor (wie Barkasse, Siegel und Wertgegenstände wie Kfz-Brief oder Bargeld)
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Vollstreckung i. d. R. 5 Jahre, dann in das Archiv => Kassenbücher etc. sichert 10-Jahresfrist // Festlegung per Verfügung.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	0	1	0	3	Derzeit veranlasst die Stadt Mülheim keine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis bzw. trägt selbst ein, da die Voraussetzungen dafür noch nicht vollständig verfügbar sind. Aktuell läuft jedoch die Umsetzung.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die entsprechenden Regelungen enthält der interne "Leitfaden Buchungsgeschäft": auf Geschäftspartnerebene wird geprüft, wie aufgerechnet werden kann (Ausnahme: Sozialhilfe).
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				81	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				93		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Für den Bereich des Sozialamts Schnittstelle vor Jahren abgeschaltet; aktuell durch hohen Anteil an manuellen Buchungen Fehleranfälligkeit.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Methoden/Werkzeuge sind vorhanden, einige Arbeitsplatz-Beschreibungen sind noch in Arbeit (z. B. werden diese um einen eigenen Punkt "nachhaltige Klärung" ergänzt, damit sich Probleme / Fehler nicht wiederholen).
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	wöchentlicher Mahnlauf // keine 2. Mahnung // Übergabe drei Wochen später an Vollstreckung. Anmerkung: in der Vollstreckung erfolgt wöchentlich ein Vollstreckungslauf
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Leitfaden Buchungsgeschäft (Punkt 8) - detailliert geregelt.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Keine Anweisung - individuelle Entscheidung je nach Einzelfall; Einarbeitung neuer Kollegen fest durch 1-2 MA; Bearbeitungszeiten in DA nach Forderungshöhe vorgegeben.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	§ 18 regelt die Teilzahlungen in der Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte. In Absatz 1 wird ausgeführt: "Über die Gewährung von Teilzahlungen entscheidet der Vollziehungsbeamte im Rahmen seines Ermessens."
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	nicht erfüllt	0	3	0	9	Derzeit nimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr die Vermögensauskunft noch nicht selbst ab, sie prüft jedoch, ob die Umsetzung wirtschaftlich wäre.
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	Zentralisiert in der Vollstreckung, es wird das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Die Fachbereiche bekommen eine Information zur Niederschlagungsverfügung.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Diese Form der Unterbrechung des Mahn- und Beitreibungsverfahrens findet sich hauptsächlich im Bereich der Gemeindesteuern, z. B. durch Mitteilung des Finanzamtes im Widerspruchsverfahren gegen die Messbescheide. In vereinzelten Fällen werden Aussetzungen der Vollziehung auch im Klageverfahren kontiert und gebucht. => neben den gesetzlichen Regelungen findet sich zudem eine eigene Regelung im Leitfaden Buchungsgeschäft.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Regelungen in der Dienstanweisung "Insolvenzverfahren" der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 21. Dezember 2006 sind noch aktuell.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Alle Forderungen über 70.000 Euro werden für den Jahresabschluss angeschaut und nach Kriterienkatalog (Alter der Forderung, Solvenz des Betriebs, etc.) per Verfügung zum Jahresabschluss bewertet (werthaltig oder uneinbringlich). Für Forderungen unter 70.000 Euro erfolgt eine Pauschalwertberichtigung, für die die zentrale Finanzbuchhaltung zuständig ist.
Punktzahl Organisation					57	72	
Erfüllungsgrad Organisation					79		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Im Rahmen LOB ggf. individuelle Festlegungen; Vollstreckungslauf wöchentlich; Durchlaufdauer der kreditorischen Rechnung mit 2 Tagen angegeben.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	In Vollstreckung nicht; In ZA für Sachgebietsaufteilung Auswertung aus SAP möglich.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 / Aktualisierung 19. September 2019 -
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				4	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				33		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				142	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				83		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 -
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Dezentraler Eingang - über Poststelle zentrale Papierannahme und Verteilung an FBs; dort erfolgt die Verarbeitung.
32	eingescannt	nein	0	2	0	2	Papierbelege werden nicht gescannt. Anmerkung; gilt für Rechnungen, nicht für z. B. SEPA-Mandate
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	Papierbelege werden über die Hauspost weitergegeben.
	Elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	Elektronische Rechnungen werden ausgedruckt.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews Stadt Mülheim an der Ruhr - 02. Mai 2019 -
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	nein	0	2	0	2	
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein		1	0	1	entfällt
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein		1	0	1	entfällt
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein		1	0	1	entfällt
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	Elektronische Akte ist zwar in der Software angelegt - aber parallel auch die Papierakte vorhanden, da die Vollstreckungskraft damit arbeitet.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Arbeitsmittel wie Tablet o. ä. stehen nicht zur Verfügung. Es wird die Papierakte verwendet.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	X-Amtshilfe läuft beim Rechenzentrum als Projekt, bislang aber in Mülheim noch nicht umgesetzt.
	Punktzahl Digitalisierung				3	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				18		

➔ 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