

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bottrop im Jahr
2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Bottrop
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

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

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bottrop 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 Bottrop**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2008 musste die Stadt bis 2017 durchgängig negative Jahresergebnisse ausweisen. Dadurch hat sich ihr Eigenkapital von 221 Mio. Euro in der Eröffnungsbilanz auf 29 Mio. Euro verringert. Seit 2012 nimmt die Stadt Bottrop freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil und unterliegt somit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Der Haushaltssanierungsplan sowie die Fortschreibungen wurden regelmäßig von der Bezirksregierung Münster genehmigt.

Positiv ist, dass die Stadt Bottrop ihre Haushaltsdefizite in den letzten Jahren deutlich reduzieren konnte. Dabei zeigen ihre **Konsolidierungsmaßnahmen** deutliche Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Die positive Entwicklung ist aber auch von der guten konjunkturellen Phase mit hohen Steuererträgen getragen.

Ab 2018 plant die Stadt einen dauerhaften Haushaltsausgleich, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen. Die geplanten Überschüsse sind dringend erforderlich, damit sie ihre **niedrige Eigenkapitalausstattung** wieder erhöhen und sukzessive eine Ausgleichsrücklage aufbauen kann. Auch wenn die Stadt Bottrop eine unter den Vergleichsstädten **geringe Verschuldung** aufweist, muss es zudem ihr Ziel sein, die Liquiditätskredite weiter zu verringern.

Da die Plandaten von weiter wachsenden Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen ausgehen, darf die positive Entwicklung keinesfalls als garantiert angesehen werden. Eine **strikte Fortführung der Haushaltskonsolidierung** ist daher unumgänglich.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Bottrop liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat regelmäßig informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, können sie so rechtzeitig gegensteuern.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von **Gebühren**. Auf die in 2017 und 2018 im Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ entstandenen Kostenunterdeckungen hat die Stadt Bottrop bereits im Juli 2019 mit einer Gebührenanpassung reagiert. Bei der Straßenreinigung könnte ein geringerer Öffentlichkeitsanteil den Haushalt entlasten.

Die **Zahlungsabwicklung** der Stadt Bottrop erledigt ihre Aufgaben mit einem hohen personellen Einsatz. Der Aufwand je Einzahlung liegt dadurch über dem Median. Die Stadt sollte anstreben, den bisher geringen Anteil der automatisiert eingelesenen Daten zu erhöhen, um den manuellen Arbeitsaufwand zu reduzieren. Der hohe Lastschriftenanteil wirkt sich bereits entlastend aus. Belastend ist dagegen die hohe Anzahl der Mahnfälle. Entwicklungspotenzial besteht noch durch die Annahme von eRechnungen und die digitale Erfassung eingehender Papierrechnungen.

Die **Vollstreckung** der Stadt Bottrop erreicht einen höheren Aufwandsdeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Sie gehört zu den Städten mit den meisten abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und der höchsten Erfolgsquote in der Vollstreckung. Trotzdem gibt es relativ viele Rückstände. Organisatorisch empfiehlt die gpaNRW, die Vermögensauskunft künftig wieder mit den eigenen Vollstreckungskräften abzunehmen und auch die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis zu nutzen.

Auf der Aufwandsseite sind insbesondere die Transferaufwendungen für die erzieherischen Hilfen in den letzten Jahren deutlich angestiegen. In Relation zur Einwohnerzahl liegen der Fehlbetrag und die Aufwendungen für die **Hilfen zur Erziehung** in Bottrop auf einem niedrigen Niveau. Begünstigend wirkt sich dabei die geringe Falldichte aus, während die Aufwendungen je Hilfefall auf mittlerem Niveau liegen. Bei der differenzierten Betrachtung sind die fallbezogenen Aufwendungen bei ambulanten Hilfen höher, bei stationären Hilfen niedriger als in den meisten Vergleichsstädten. Dabei wirkt sich positiv aus, dass die Stadt im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen nutzt. Dennoch sind die Aufwendungen für stationäre Hilfen deutlich höher als für ambulante. Daher wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfen in Bottrop ungünstig aus. Sowohl aus fach- wie auch aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen sollte die Stadt Bottrop daher weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle zu erhöhen. Zu den überwiegend guten Ergebnissen haben auch die Steuerungsmaßnahmen der Stadt Bottrop beigetragen. Sie steuert die Laufzeiten über kurze Hilfeplanintervalle und hat mit dem Finanz- und Fachcontrolling eine gute Datenbasis geschaffen. Sie sollte die Controllingberichte noch um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern und die Prozesse und Standards schriftlich dokumentieren. Außerdem empfiehlt die gpaNRW, den erzieherischen Bedarf von mindestens drei Fachkräften reflektieren zu lassen und die Wirtschaftliche Jugendhilfe intensiver in die Hilfeförderung einzubinden.

Auch die **Hilfe zur Pflege** hat in Bottrop eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege und das Pflegegeld summieren sich auf mehr als zwölf Millionen Euro jährlich. Obwohl die strukturellen Rahmenbedingungen mit einer geringen SGB II-Quote und einer durchschnittlichen Kaufkraft eher unauffällig sind, gibt es in Bottrop wesentlich mehr Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege als in den anderen Städten. Die durchschnittliche Höhe der Leistungen je Fall ist jedoch sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen äußerst moderat. Der Anteil der Leistungsbezieher, die außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden, ist in Bottrop sehr gering. Grundsätzlich ist eine bedarfsgerechte Pflege im häuslichen Umfeld einer stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen. Denn die Pflege in einer Einrichtung belastet den Haushalt der Stadt Bottrop pro Fall und Jahr durchschnittlich mit rund 10.000 Euro mehr als eine ambulante Pflege. Das Sozialamt der Stadt Bottrop hat bereits erkannt, dass die individuelle Hilfefallsteuerung in Richtung passgenauer ambulanter Hilfen verstärkt werden muss und konnte 2018 bereits eine Steigerung der ambulanten Quote erreichen. Diese Ausrichtung sollte die Stadt auch in der Pflege- und Wohnberatung verfolgen. Über eine Heimnotwendigkeit sollte sie erst nach Durchführung eines Beratungsgesprächs entscheiden. Die hohe Zahl der stationären Hilfefälle kann auch durch ein großzügiges Angebot und die hohe Pflegeplatzdichte begründet sein. Daher sollte die Stadt zukünftig das Instrument der verbindlichen Pflegeplanung einsetzen, um die häusliche Versorgung zu stärken und den stationären Anteil zu reduzieren. Das Controlling in diesem Bereich sollte um Wirkungskennzahlen erweitert werden, mit denen sich Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung gewinnen lassen.

Bei der **Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II** liegen die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung der Stadt Bottrop sowohl je Einwohner als auch je Leistungsbezieher auf niedrigem Niveau. Dies korrespondiert mit der geringen SGB II-Quote und dem unterdurchschnittlichen Mietniveau. Die erforderlichen Grundlagen für die Steuerung der Leistungsgewährung liegen vor. Die Stadt verfügt über ein schlüssiges Konzept zur Überprüfung der Angemessenheit der Kosten. Aufgrund der Anhebung der angemessenen Bruttokaltmiete ist ab 2019 mit steigenden Aufwendungen zu rechnen. Die Aufwendungen für einmalige Leistungen stellen sich interkommunal unauffällig dar. Die gpaNRW empfiehlt, in den Arbeitshilfen des Sozialamtes für die Gewährung der einmaligen Hilfen eine stärkere Differenzierung vorzusehen.

Negative Auswirkungen des Konsolidierungsdrucks einer Stärkungspaktkommune zeigen sich bei den **Verkehrsflächen**. Da die Stadt Bottrop in den vergangenen Jahren nur wenig in ihre Straßen investiert hat, hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen gegenüber der Eröffnungsbilanz um 77 Mio. Euro (42 Prozent) verringert. Die dauerhaft niedrigen Unterhaltungsaufwendungen bergen das Risiko, dass die angesetzten Nutzungsdauern nicht erreicht werden und Straßen vorzeitig erneuert werden müssen. Zudem deuten auch der hohe Abnutzungsgrad und die geringen Restnutzungsdauern auf einen steigenden Investitionsbedarf. Die für 2020 geplante Zustandserfassung sollte die Stadt Bottrop für eine Inventur nutzen. Dementsprechend sollten die Ergebnisse auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen. Für eine nachhaltige und wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen wird ein höherer Ressourceneinsatz erforderlich sein, der eine zusätzliche Belastung für die zukünftigen Haushaltsjahre bedeutet.

Im **Friedhofswesen** hat die Stadt Bottrop den Handlungsbedarf schon früh erkannt, obwohl der Wandel der Bestattungskultur hier erst relativ spät eingetreten und nicht so ausgeprägt ist wie in vielen Vergleichsstädten. Die steigende Nachfrage nach weniger flächenintensiven und pflegeärmeren Bestattungsformen führt aber auch hier zu zunehmenden Flächenüberhängen. Bereits

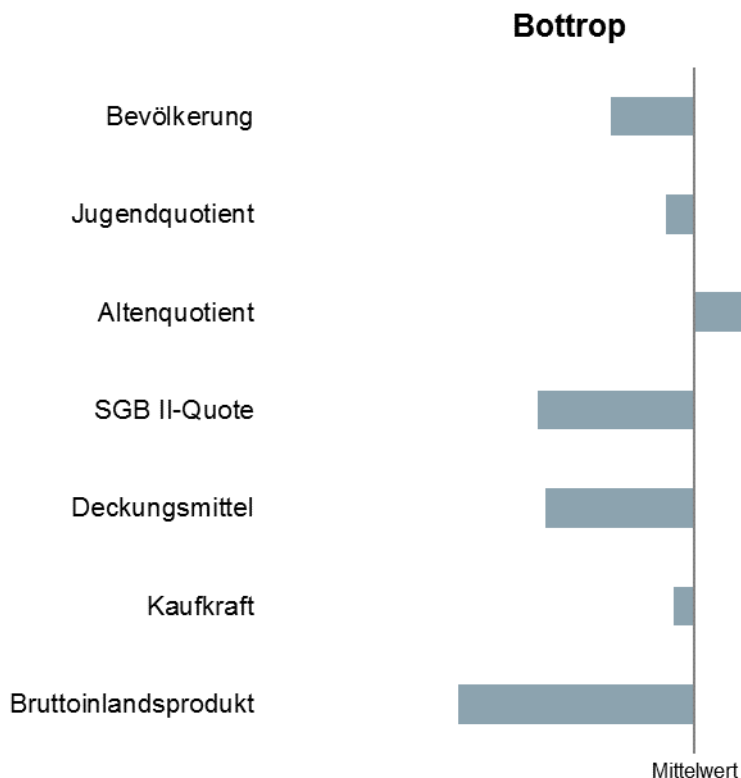
2012 hat die Stadt ein Friedhofsentwicklungskonzept in Auftrag gegeben. Im Zuge der Umsetzung dieses Konzeptes konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf die Kernbereiche der Friedhöfe. Auf diese Weise kann sie die Außenbereiche mittel- bis langfristig freiziehen, um dort eine andere Nutzung oder zumindest eine pflegeärmere Gestaltung zu ermöglichen. Optimierungspotenzial gibt es noch bei der Grün- und Wegeflächenunterhaltung. Denn die Kosten hierfür liegen auf sehr hohem Niveau. Um die Ursachen identifizieren zu können, sollte die Stadt die Eigenleistungen differenzierter erfassen. Sie sollte die Friedhofsflächen zudem pflegeleichter gestalten und Pflegestandards definieren.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Bottrop verfügt bereits über effektive Prozessabläufe. Sie bearbeitet deutlich mehr Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als die meisten Vergleichsstädte. Positiv kann sich dabei auswirken, dass die Stadt relativ viel Personal für die Bauberatung und Bauvoranfragen einsetzt. Dafür spricht auch ein vergleichsweise niedriger Anteil von zurückgewiesenen Bauanträgen. Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf die annähernd 90 Prozent der Bauanträge entfallen, verzeichnet Bottrop kürzere Laufzeiten als die meisten Vergleichsstädte. Dennoch kann die Stadt die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW häufig nicht einhalten. Um die Laufzeiten weiter zu verkürzen, könnte die Stadt fehlende Unterlagen bereits mit der Eingangsbestätigung anfordern und auf eine Doppelprüfung durch Amtsleiter und Stellvertreter verzichten. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten bietet die noch voranzutreibende Digitalisierung. Wenn die Stadt ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisiert, ermöglicht dies eine weitere Verringerung der Bearbeitungszeiten. Zudem empfiehlt die gpaNRW, auch für diesen Bereich Ziele und Kennzahlen zu definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen zu überprüfen.

→ Ausgangslage der Stadt Bottrop

Strukturelle Situation

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



Von der Bevölkerungszahl ist Bottrop mit rund 117.000 Einwohnern nach Remscheid die zweitkleinste kreisfreie Stadt in NRW. Die bis 2014 stetig rückläufige Einwohnerzahl ist zwar durch die Flüchtlingsentwicklung in den letzten Jahren wieder angestiegen. Die Prognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft aber von einem weiteren Bevölkerungsrückgang aus. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl demnach auf rund 110.000 absinken.

In dem niedrigen Jugendquotienten und dem erhöhten Seniorenanteil zeigen sich bereits deutliche Auswirkungen der demografischen Entwicklung.

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

Die SGB II-Quote ist in Bottrop deutlich geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Obwohl in Bottrop nur wenige Menschen auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist die Kaufkraft, also das Einkommensniveau der Bevölkerung, leicht unterdurchschnittlich.

Das Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) gibt einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune. Hier weist Bottrop den niedrigsten Wert aller kreisfreien Städte auf. Dies wirkt sich auch auf die Höhe der Gewerbesteuererträge und damit die Deckungsmittel im kommunalen Haushalt aus. Letztere setzen sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammen. Sie sind damit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Bei den Deckungsmitteln bildet Bottrop ebenfalls den Minimalwert aller Vergleichsstädte ab.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich in Bottrop aus dem erforderlichen Strukturwandel. Im Dezember 2018 wurde hier mit dem Bergwerk Prosper-Haniel die letzte aktive Zeche des Ruhrgebiets mit rund 4.000 Arbeitsplätzen geschlossen. Um zu verhindern, dass die Wirtschaftskraft weiter absinkt und die Arbeitslosigkeit steigt, müssen neue Betriebe angesiedelt und Arbeitsplätze geschaffen werden.

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

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Bottrop hat nach der Vorlage des Prüfungsberichts zur letzten überörtlichen Prüfung ein internes Stellungnahmeverfahren durchgeführt. Darin haben die Fachdienststellen ihre Auffassung zu den Feststellungen dargelegt und geschildert, welche Empfehlungen umgesetzt wurden bzw. werden sollten. Anschließend hat der Rechnungsprüfungsausschuss im April 2015 über die wesentlichen Inhalte beraten und dem Rat der Stadt berichtet. Danach haben der Haupt-, Finanz- und Beschwerdeausschuss sowie der Rat im Juni 2015 final über die Prüfungsergebnisse beraten.

Mit der konkreten Bearbeitung von Feststellungen und Empfehlungen haben sich danach teilweise auch Fachausschüsse oder Bezirksvertretungen befasst. So wurden beispielsweise

- Beitrags- und Gebührensatzungen (Straßenbaubeiträge, KITA-Gebühren) überprüft,
- eine Neuorganisation der Kfz-Zulassungsangelegenheiten erarbeitet,
- eine Kosten- und Leistungsrechnung beim Grünflächenmanagement eingeführt,
- die Energielieferung für die Straßenbeleuchtung neu ausgeschrieben und
- als Reaktion auf kritische Ergebnisse im Vermessungs- und Katasterwesen im Rahmen einer HSP-Umsetzungsberatung durch die gpaNRW ein umfangreicher Maßnahmenkatalog erarbeitet, der sukzessive umgesetzt wird.

Eine zusammenfassende Betrachtung erfolgte im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Bottrop im April 2018.

→ 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 Bottrop stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

² KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018) und KGSt-Bericht 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bottrop hat die gpaNRW von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Michael Neumann
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Friedhofswesen	Stephanie Ackermann
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Zahlungsabwicklung	Thomas Scharf

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

Herne, den 26.02.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Bottrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2017 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. Die erzielten Erträge können die Aufwendungen der Stadt nicht decken.
F3	Ohne den Sondereffekt und die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Bottrop 2013 bis 2017 höhere Fehlbeträge ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Bottrop plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei den Planungen der Personalaufwendungen für die Beamten und der bilanziellen Abschreibungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Bottrop weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 29 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sechs Mio. Euro steigen.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Schulden der Stadt Bottrop sind im interkommunalen Vergleich gering. Dringend erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig in hohem Umfang belasten.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bottrop hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Bottrop gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Bottrop liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Bottrop hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht dennoch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Bottrop sollte ihre Haushaltskonsolidierung auch mittel- und langfristig konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Bottrop überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Bottrop erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Bottrop sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Stadt Bottrop hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere bei der Grundsteuer B ergeben sich jedoch im Vergleich weitere darüberhinausgehende Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten Überschüsse nicht eintreten, sollte die Stadt Bottrop mittel- bis langfristig weitere Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Bottrop weist insgesamt weniger belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Durch Präventionsmaßnahmen sollen die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in Bottrop langfristig noch verbessert werden.		
F2	Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Zur Minderung der Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung hat die Stadt aber bereits Einzelziele definiert.	E2	Die Stadt Bottrop sollte für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln. Hierzu sollte sie die bereits vorhandenen Einzelziele zur Ausgaben senkung genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegen-steuern.
F3	In Bottrop fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.	E3	Die Stadt Bottrop sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F4	Die Stadt Bottrop führt bereits zahlreiche prozessintegrierte Kontrollen durch. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden bisher allerdings nur unregelmäßig und stichprobenhaft statt. Diese Kontrollen beschränken sich auf Akten, die der Abteilungs-leitung vorgelegt werden und gelegentliche Kontrollen durch die Teamleitung bei laufenden Fällen. Eine schriftliche Dokumentation der Kontrollen erfolgt nicht.	E4	Die Stadt Bottrop sollte das Verfahren prozessunabhängiger Kontrollen ausbauen, standardisieren und regelmäßig durchführen. Sie sollte die Ergebnisse dieser Kontrollen dokumentieren. Dadurch kann die Stadt Bottrop besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.
F5	Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Bottrop im Bereich der Hilfe zur Erziehung über eine sehr gute Datenbasis verfügt. Sie konnte die für die Prüfung erforderlichen Daten umfassend und plausibel zur Verfügung stellen.	E5	Die Stadt Bottrop sollte ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F6	Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über ein digitalisiertes Anbieterverzeichnis aller Träger, in dem zusätzlich zu den angebotenen Leistungen und Kosten auch die mit den Trägern gemachten Erfahrungen erfasst sind.	E6	Die Stadt Bottrop sollte ihr Anbieterverzeichnis nach der Fertigstellung allen Fachkräften digital zur Verfügung stellen. Es sollte neben den angebotenen Leistungen auch zwingend die aktuellen Kosten und Erfahrungen zur Zusammenarbeit mit den Trägern enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Bottrop arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards. Diese sind aber mehrheitlich noch nicht schriftlich beschrieben, bzw. die schriftliche Ausarbeitung im Rahmen des ASD-Navi ist nicht mehr aktuell. Die Stadt kann ihre Leistungserbringung bei der Hilfe zur Erziehung durch die geplante Entwicklung eines Qualitätshandbuches, den ASD-Navi, noch weiter optimieren.	E7	Die Stadt Bottrop sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse wie geplant im ASD-Navi festhalten und beschreiben. Dieses Qualitätshandbuch sollte sie dann digitalisiert allen Beschäftigten zugänglich machen.
F8	Die Stadt Bottrop erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich. Eine schriftliche Prozessbeschreibung zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist noch nicht vorhanden, aber bereits vorgesehen und soll im ASD-Navi festgehalten werden		
F9	Bei weniger kostenintensiven Hilfen verzichtet die Stadt Bottrop auf eine kollegiale Beratung mit mindestens drei Fachkräften. Die Entscheidung über den erzieherischen Bedarf erfolgt in diesen Fällen nur in Absprache zwischen der zuständigen Fachkraft und der Teamleitung.	E9	Die Stadt Bottrop sollte ihr bisheriges Verfahren optimieren und in allen Hilfefällen mit mindestens drei Fachkräften über den erzieherischen Bedarf in einer Teamkonferenz entscheiden..
F10	Die Stadt Bottrop verfügt zum Prüfungszeitpunkt nicht über eine aktuelle Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Die Stadt Bottrop plant, 2020 eine Personalbemessung vorzunehmen.		
F11	Die Stellenausstattung des ASD/KSD in Bottrop liegt 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.	E11	Die Stadt Bottrop sollte einer ungleichmäßigen Fallbelastung der ASD-Fachkräfte entgegenwirken, indem sie die bezirkliche Aufteilung des ASD auf den Prüfstand stellt.
F12	Die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Bottrop liegt 2017 und 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. 75 Prozent der Vergleichsstädte bearbeiten bei der WiJu mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop. Die Stadt setzt gezielt vergleichsweise viel Personal in der WiJu für eine optimierte Aufgabenerledigung ein.		
F13	Die Stadt Bottrop steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Allerdings ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.	E13	Die Stadt Bottrop sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe intensiv in die Hilfestellung einbinden.
F14	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. 2017 erreicht Bottrop den zweitniedrigsten Kennzahlenwert. Trotz des im Folgejahr um 30 Prozent gestiegenen Kennzahlenwertes zählt Bottrop 2018 noch zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Fehlbeträgen je Einwohner unter 21 Jahren.		

Feststellung		Empfehlung	
F15	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 durch vergleichsweise niedrige Aufwendungen bei den stationären Hilfen, einwohnerbezogen geringere Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung als 75 Prozent der kreisfreien Städte.		
F16	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall korrespondieren in Bottrop nicht mit den vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen. Dies ist vor allem auf den vergleichsweise hohen Anteil kostenintensiver stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen sowie auf hohe Aufwendungen bei den ambulanten Hilfefällen zurückzuführen. 2017 erreicht Bottrop noch einen geringeren Kennzahlenwert als 50 Prozent der Vergleichsstädte. 2018 zählt die Stadt zur Hälfte der Vergleichskommunen, die die höheren Kennzahlenwerte aufweisen.		
F17	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Bottrop niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.	E17	Die Stadt Bottrop sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen bei konstanter Falldichte zu erhöhen.
F18	Die Stadt Bottrop hat interkommunal verglichen 2017 und 2018 den höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen positiv auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.		
F19	Die Stadt Bottrop weist 2017 und 2018 eine niedrigere HzE-Falldichte als die meisten Vergleichsstädte auf. Wie diese verzeichnet auch Bottrop in der Zeitreihe eine steigende Falldichte HzE. Von 2013 bis 2018 hat sie sich in der Stadt um 16 Prozent erhöht, wobei der Trend von 2017 auf 2018 positiv ist. Durch eine niedrigere Anzahl an HzE-Hilfefällen hat sich die Falldichte HzE der Stadt Bottrop 2018 gegenüber dem Vorjahr um vier Prozent verringert.		
F20	Die Stadt Bottrop hat bei einer hohen Falldichte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe 2017 und 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Zugunsten der Stadt Bottrop wertet die gpaNRW, dass diese Erziehungshilfen in Bottrop vergleichsweise schnell und wirksam enden.		
F21	Die Stadt Bottrop zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.		
F22	Durch die passgenaue Vermittlung und die begleitende Unterstützung der Pflegefamilien gelingt es der Stadt Bottrop, die Erziehungshilfen nach § 33 SGB VIII wirksam		

Feststellung		Empfehlung	
	durchzuführen und sie zu 99 Prozent planmäßig zu beenden.		
F23	Die Stadt Bottrop hat 2017 bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Trotz gestiegener Aufwendungen je Hilfefall im Folgejahr erreicht die Stadt Bottrop 2018 einen niedrigeren Kennzahlenwert als 68 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt steuert ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII über die kurzen Fortschreibungsintervalle der Hilfeplanfälle gut. So kann die Stadt Bottrop regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind.		
F24	Die Stadt Bottrop zählt 2017 und 2018 bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Stadt hat den Handlungsbedarf bei dieser Hilfeart erkannt und seit 2018 Gegenmaßnahmen zur Verringerung der Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe eingeleitet.		
F25	2017 entfallen 51 Prozent der Aufwendungen nach § 35a SGB VIII der Stadt Bottrop auf Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Bottrop hat interkommunal verglichen die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch die Prozessoptimierung und eine intensiviertere Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist es der Stadt Bottrop bereits gelungen, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Schulbegleitungen von 2017 auf 2018 um rund 5.300 Euro je Fall zu verringern.		
F26	Die Stadt Bottrop bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begründen.		
F27	Die Stadt Bottrop hat den Nutzen von Poolösungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen erkannt und die Umsetzbarkeit geprüft. Sofern möglich, werden sog. „Mini-Pools“ gebildet. Die Stadt setzt aber keine großen Poolösungen ein.	E27	Da durch Poolösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bottrop möglichst von Poolösungen Gebrauch machen.
F28	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 geringere Aufwendungen bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der verglichenen kreisfreien Städte. Dies ist auf die besonderen Maßnahmen der Stadt Bottrop zur schnellen Verselbständigung von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII zurückzuführen.		
F29	In Folge gestiegener Fallzahlen und Aufwendungen bei den volljährigen UMAs im stationären Setting haben sich die Aufwendungen der Stadt Bottrop je Hilfefall für UMA von 2017 auf 2018 leicht erhöht. Im interkommunalen Vergleich liegen die		

Feststellung		Empfehlung	
	Aufwendungen je Hilfefall 2017 am Median. Da die Aufwendungen je Hilfefall für UMAs 2018 in den anderen kreisfreien Städten sinken, ordnet sich Bottrop 2018 bei der Hälfte der Städte mit den höheren Kennzahlenwerten ein.		
F30	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 relativ geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII.		
F31	Die Stadt Bottrop hat für das Verfahren der Inobhutnahme noch keine schriftlich fixierte Prozessbeschreibung mit Fristen und Verantwortlichkeiten entwickelt.	E31	Die Stadt Bottrop sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII entwickeln, in denen Prozesse und Standards formuliert und Abläufe, Zuständigkeiten sowie die maximale Dauer von Inobhutnahmen festgelegt sind.
F32	Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII verzeichnet seit 2017 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall liegen niedriger als bei der Hälfte der kreisfreien Städte.		
Hilfe zur Pflege			
F1	In Bottrop ist der Anteil der älteren Bevölkerung auffällig hoch. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.	...	
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Bottrop grundsätzlich günstig. Aufgrund anderer Einflussfaktoren entfalten diese aber keine entlastende Wirkung.		
F3	Die Stadt Bottrop hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung erreicht, dass bereits Anfang 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft waren.		
F4	In der Stadt Bottrop ist die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren unter den kreisfreien Städten am höchsten. Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.		
F5	Rund ein Viertel aller pflegebedürftigen Menschen in Bottrop wird in einer Einrichtung versorgt, bei drei Vierteln reichen ambulante Pflegeleistungen aus. Von den Personen, die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden dagegen nur rund zwölf Prozent ambulant versorgt. Damit hat Bottrop im Vergleich der kreisfreien Städte eine der geringsten ambulanten Quoten bei den Leistungsbeziehern.		
F6	Die Stadt Bottrop weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine sehr niedrige ambulante Quote auf. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt	E6	Die Stadt Bottrop sollte den steuerbaren Einflussfaktoren besondere Beachtung zukommen lassen, um den Grundsatz <i>'ambulant vor stationär'</i> weiterhin in die

Feststellung		Empfehlung	
	steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch ist es der Stadt Bottrop gelungen, die ambulante Quote 2018 gegenüber 2017 gegen den Trend leicht zu erhöhen.		Praxis umzusetzen.
F7	Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist dem Grunde nach ein erheblicher finanzieller Belastungsfaktor für die Stadt Bottrop. Doch liegen die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren im Mittelfeld und sind je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich am niedrigsten.		
F8	Die Stadt Bottrop trägt durch konsequente Einkommens- und Vermögensprüfung zur Reduzierung der Nettoaufwendungen in der Hilfe zur Pflege bei. Dies gilt allerdings nicht bezüglich der Unterhaltsheranziehung in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.		
F9	Die Hilfe außerhalb von Einrichtungen verursacht erheblich geringere Gesamtaufwendungen. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Bottrop den Grundsatz 'ambulant vor stationär' im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten konsequent verfolgt.	E9	Die Stadt Bottrop sollte bei den Leistungsempfängern die Versorgung außerhalb von Einrichtungen stärken, um die finanzwirtschaftliche Situation in der Hilfe zur Pflege insgesamt weiter zu verbessern.
F10	Die Stadt Bottrop erhebt Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt die Stadt keine Unterhaltsansprüche. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar.	E10	Die Stadt Bottrop sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F11	In der Stadt Bottrop erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Teilbereichen.		
F12	Verbesserungsspielraum besteht insbesondere hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung bietet keine optimale Unterstützung des Arbeitsprozesses. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich geplant, die Umsetzung im Sozialamt ist aber noch nicht konkret absehbar.		
F13	Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ist auf einem eher hohen Niveau. Insbesondere bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen liegt die Fallzahl je Vollzeit-Stelle deutlich höher als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte.		
F14	Die Pflege- und Wohnberatung ist von elementarer Bedeutung, um den Grundsatz 'ambulant vor stationär' sachgerecht umzusetzen. In der Stadt Bottrop wird für diese Aufgabe vergleichsweise wenig Personal eingesetzt.		
F15	Auch in der Unterhaltsheranziehung fällt die Personalausstattung relativ zurückhal-	E15	Der relativ sparsame Personaleinsatz in den hier betrachteten Aufgaben ist positiv

Feststellung		Empfehlung	
	tend aus. Hier wäre zwar zu berücksichtigen, dass die Stadt Bottrop bisher auf eine Heranziehung in der ambulanten Pflege verzichtet, doch betrifft dies nur rund zwölf Prozent der Gesamtfallzahl.		zu bewerten, so lange keine Risiken für die Qualität und Rechtmäßigkeit der Sachbearbeitung entstehen. Die Stadt Bottrop sollte sich bei der Stellenbemessung daher an einer entsprechenden Risikoeinschätzung orientieren.
F16	Die Stadt Bottrop verfolgt hinsichtlich der Controllingaufgaben einen pragmatischen Ansatz. Allerdings wäre es sinnvoll, den Fokus stärker auf eine Steuerung auf Basis aussagefähiger Kennzahlen zu richten.	E16	Die Stadt Bottrop sollte prüfen, durch welche konkreten Kennzahlen sich die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen ließe. Sinnvoll sind beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung gewinnen lassen.
F17	Mit Blick auf die niedrige ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege in der Stadt Bottrop ist die individuelle Hilfefallsteuerung verbesserungsbedürftig. Das Sozialamt hat in diesem Punkt den Handlungsbedarf erkannt.	E17	Die Stadt Bottrop sollte die auf der Ebene der individuellen Fallsteuerung eingeleiteten Maßnahmen konsequent fortsetzen, um die ambulante Hilfequote zu erhöhen.
F18	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Bottrop leistet einen maßgeblichen Beitrag sowohl im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess als auch in der Vernetzung der relevanten Akteure in der Stadt. Bei der Umsetzung des Grundsatzes 'ambulant vor stationär' bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E18	Die Stadt Bottrop sollte prüfen, ob eine generelle Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist. Das Ziel einer Stärkung der ambulanten Quote sollte wesentlich deutlicher in der Pflegeberatung verankert werden.
F19	Die Stadt Bottrop hatte in der Vergangenheit wenig Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes genommen. Der hohe Anteil stationärer Fälle lässt vermuten, dass es über einen langen Zeitraum zu einer gewissen Verselbständigung der pflegerischen Versorgung in Einrichtungen gekommen sein könnte. Inzwischen setzt die Stadt ein wirksames Instrumentarium aus Einbindung aller relevanten Akteure und verbindlicher Planung ein, um eine höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen.	E19	Die Stadt Bottrop sollte das inzwischen zur Verfügung stehende und von den örtlichen Akteuren akzeptierte Instrument der verbindlichen Pflegeplanung gezielt einsetzen, um die häusliche Versorgung zu stärken und den stationären Versorgungsanteil mittel- bis langfristig zu reduzieren.
F20	Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Bottrop relativ hoch und korrespondiert mit der hohen Zahl pflegebedürftiger Menschen, die in Einrichtungen versorgt werden.		
F21	Die Stadt Bottrop misst einer kleinräumigen Quartiersentwicklung ein hohes Maß an Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Es wurden Strukturen geschaffen, die für eine gut funktionierende Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sorgen.	E21	Die Stadt Bottrop sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten fortsetzen.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Bottrop bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bottrop werden engmaschig überwacht.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bottrop verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Bottrop vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Bottrop in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bottrop unauffällig dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung der einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden nicht ermittelt. Diese Hinweise sind als Hilfestellung zur bedarfsgeordneten Gewährung in der Praxis nicht ausreichend.	E4.1	Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).
		E4.2	Bei der aktuellen Erarbeitung einer Neufassung der Arbeitshilfe zu einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.
F5	Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E5	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Bottrop fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	In Bottrop ist die Datenlage hinsichtlich der Flächen gut. Auch die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen liegen grundsätzlich vor. Ohne eine Kostenrechnung muss die Stadt die Aufwendungen auf Vollkostenbasis jedoch manuell über Zuschlagssätze ermitteln. Zudem bedarf es hier einer weiteren Differenzierung der	E1	Die Stadt Bottrop sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.

Feststellung		Empfehlung	
	Aufwendungen, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.		
F2	Die Stadt Bottrop setzt zwei verschiedene Datenbanken ein; eine Straßendatenbank und eine Erhaltungsdatenbank. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand in der Datenpflege und ist aufgrund der doppelten Datenhaltung eine zusätzliche Fehlerquelle.	E2	Die Stadt Bottrop sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden. Sofern beide Datenbanken zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.
F3	Die Stadt Bottrop führt im Fachbereich 66 keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Dadurch kann sie die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur über manuelle Berechnungen und unter Berücksichtigung von Zuschlagssätzen ermitteln.	E3	Die Stadt Bottrop sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.
F4	Die Stadt Bottrop hat bisher nur einzelne Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Bottrop sollte die bereits vorhandenen Ansätze einer strategischen Steuerung strukturieren und in eine Gesamtstrategie einfügen.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Bottrop mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements und der Integration in die Straßendatenbank werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.	E5	Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements in der Straßendatenbank sollte die Stadt Bottrop die Protokolle der Kontrollen sowie Fotos der Aufbrüche in der Straßendatenbank hinterlegen und damit eindeutig dokumentieren.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind in Bottrop geregelt. Die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	E6	Die für das Jahr 2020 geplante neue Zustandserfassung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Bottrop als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Dazu ist eine enge Abstimmung zwischen den Fachbereichen Kämmerei und Tiefbau erforderlich.
F7	Die Stadt Bottrop gehört einwohner- und flächenmäßig zu den kleinen kreisfreien Städten. Aus den strukturellen Rahmenbedingungen lässt sich insgesamt weder eine eindeutig belastende noch begünstigende Tendenz ableiten. Die geringe Größe des Stadtgebietes und der hohe Anteil Anliegerstraßen wirken eher begünstigend. Die geringe Einwohnerzahl wirkt sich dagegen belastend bei einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.		
F8	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens		

Feststellung		Empfehlung	
	kontinuierlich verringert. Der Stadt Bottrop ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 77 Mio. Euro entgegenzuwirken.		
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. Der tatsächliche Zustand stellt sich zumindest zum Zeitpunkt der letzten Zustandserfassung 2014 noch etwas positiver dar.	E9	Die Stadt Bottrop sollte die für 2020 geplante Zustandserfassung für das Erhaltungsmanagement und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Bottrop seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu etwas mehr als der Hälfte ab. Da bereits 2014 rund die Hälfte aller Straßenflächen in der Zustandsklasse 3 waren, indiziert dies einen erhöhten Erhaltungsbedarf, um größere Schäden auch unterhalb der Deckschicht zu verhindern. Somit erhöht sich das Risiko, dass die Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann und so frühzeitig Erneuerungen erfolgen müssen.	E10.1	Die Stadt Bottrop sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung 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 Bottrop 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 Bottrop 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 deutlich erhöhen.	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Bottrop die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten 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 Bottrop eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.
F12	Die Stadt Bottrop beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F13	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe		

Feststellung		Empfehlung	
	Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral im Fachbereich Umwelt und Grün. Grundsätzlich ermöglicht dies einen regelmäßigen Informationsaustausch innerhalb des Fachbereichs. Die Trennung des operativen Bereichs der Friedhofsunterhaltung von der Friedhofsverwaltung und die Zuordnung zu zwei verschiedenen Abteilungen erfordern jedoch einen erhöhten Abstimmungsbedarf und eindeutige Prozessgestaltungen.	E1	Eine Zusammenführung des operativen Bereichs und des Verwaltungsbereichs für das Friedhofswesen würde die Verantwortung für die Aufgabe an zentraler Stelle bündeln. So können Prozesse und Abstimmungen vereinfacht werden.
F2	Durch das Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.	E2.1	Die Stadt Bottrop sollte die bereits definierten Ziele und die strategische Ausrichtung aus dem Friedhofsentwicklungskonzept in ein Gesamtkonzept einbinden. Über ein abgestuftes Zielsystem sollte sie die Ziele immer weiter konkretisieren und soweit möglich mit den entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.
		E2.2	Um eine wirksame, zielorientierte Steuerung zu ermöglichen, sollte die Stadt Bottrop die vorhandenen Ziele durch Kennzahlen messbar machen. In einem Berichtswesen sollte sie dann die Ziele und Kennzahlen mit den Zielwerten in ihrer Entwicklung über Soll-Ist-Vergleiche mit möglichen Maßnahmen und Gegensteuerungsmaßnahmen darstellen. Dieses Berichtswesen sollte die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen versorgen.
F3	Die eingesetzte Fachsoftware bietet grundsätzlich eine gute Steuerungsgrundlage, jedoch verfügt sie nicht über eine GIS-Anbindung. Hierzu hat die Stadt eine zusätzliche GIS-Software eingekauft, die aktuell eingerichtet wird. Beide Systeme greifen ineinander, so dass zukünftig die Informationen ebenso wie die Flächeninhalte auch grafisch integriert zur Verfügung stehen.	E3.1	Die Stadt Bottrop sollte für die Gebührenkalkulation eine geeignete Softwarelösung nutzen. Grundsätzlich bietet die Finanzsoftware dazu umfangreiche Möglichkeiten. Soweit die Abwicklung der Gebührenkalkulation und der dazugehörigen Kostenrechnung über die Finanzsoftware nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist, sollte die Stadt alternativ eine entsprechende Spezialsoftware für die Gebührenkalkulation implementieren.
		E3.2	Die Stadt Bottrop sollte mobile Endgeräte einsetzen, um die Daten aus der Fachsoftware und des GIS-Verfahrens auch auf den Friedhöfen zur Verfügung stehen zu haben.
F4	Die Konkurrenzsituation ist in Bottrop im Bereich des Friedhofswesens gering. Die aktive Vermarktung steht insofern weniger im Fokus als die Öffentlichkeitsarbeit zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Hierzu gibt es in der Stadt Bottrop bereits gute Ansätze.	E4	Die Stadt Bottrop sollte den Anteil der kommunalen Bestattungen weiterhin konsequent verfolgen. Bei einem sich abzeichnenden, anhaltend sinkenden Anteil kommunaler Bestattungen sollte die Stadt geeignete Marketingstrategien entwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Mit der gesamtstädtischen Überarbeitung der Internetpräsenz wird auch die Homepage für die kommunalen Friedhöfe optimiert. Hier sollen detaillierte Informationen zu allen Friedhöfen mit grafischer Darstellung aufgenommen werden.		
F6	Im Jahr 2017 konnte die Stadt Bottrop erstmal seit mehreren Jahren keine Kostendeckung erzielen. Der dafür ursächliche Rückgang der Erlöse ist der spürbaren Zunahme der Urnenbestattungen geschuldet. Mit der Gebührenanpassung im Juli 2019 hat die Stadt bereits auf die rückläufigen Erlöse reagiert.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Bottrop alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Die Vielzahl der unterschiedlichen Grabarten und deren Besonderheiten berücksichtigt die Stadt über Äquivalenzziffern in ihrer Kalkulation.		
F8	Mit der Erstellung eines Hallenkonzeptes und der Ermittlung der dafür erforderlichen Informationen ist die Stadt Bottrop auf dem richtigen Weg, den sinkenden Kostendeckungsgraden entgegenzuwirken. Dabei gilt es, sich strategisch mit der Nutzung und ggf. Nachnutzung der Trauerhallen auseinanderzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.		
F9	Auf den Bottroper Friedhöfen entfällt etwa ein Viertel der Gesamtfläche auf die Grabflächen. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Anteil überdurchschnittlich. Gleichwohl zeigen sich sogenannte „Flickenteppiche“. Mit der Konzentration auf die Kernbereiche und der Sperrung und Stilllegung der Randbereiche ist die Stadt auf dem richtigen Weg, um die Flächengestaltung zu optimieren.		
F10	Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die wesentlichen Grundlagen für ein nachhaltig angelegtes Flächenmanagement geschaffen. Das Konzept wie auch die entsprechenden Maßnahmen gilt es kontinuierlich fortzuschreiben. So kann die Stadt dem vermutlich weiter sinkenden Flächenbedarf durch die verstärkte Nachfrage weniger flächenintensiver Bestattungsformen entsprechend Rechnung tragen.	E10.1	Um den Stand der Umsetzung wie auch Veränderungen oder Ausweitungen der Maßnahmen nachhalten, steuern und analysieren zu können, sollte die Stadt Bottrop dies dokumentieren und regelmäßig fortschreiben.
		E10.2	Die Stadt Bottrop sollte für die Freifläche auf dem Friedhof Schulstraße eine mögliche Nach- bzw. Umnutzung beschließen. Diese Fläche könnte in die angrenzenden Bebauungspläne z. B. als Gewerbe- oder Wohnbaufläche einbezogen werden.
F11	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in Bottrop überdurchschnittlich hoch. Die Optimierung dieser Kosten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die Stadt verstärkt in den Fokus nehmen.	E11.1	Für eine langfristig wirtschaftliche Grünflächenunterhaltung sollte die Stadt Bottrop die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen optimieren und damit pflegeleichter gestalten.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.2	Die Stadt Bottrop sollte die Eigenleistungen für die Unterhaltung der Friedhöfe differenziert erfassen.
		E11.3	Die Stadt Bottrop sollte für die Leistungen in der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen eindeutige Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.
		E11.4	Die Kosten für die Wegeunterhaltung auf den Friedhöfen sollte die Stadt Bottrop differenziert analysieren. Der teilweise sanierungsbedürftige Zustand der Wege führt zu hohen aber nicht nachhaltig verbessernden Unterhaltungskosten. In diesen Fällen sind grundlegende Erneuerungen und der Einbau entsprechender Tragschichten erforderlich, um eine langfristige Verkehrssicherheit und wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Bottrop kann die Sechs-Wochen-Frist im Baugenehmigungsverfahren oft nicht einhalten. Hieraus können sich Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen ergeben. Diese Angriffspunkte könnte Bottrop durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung reduzieren.		
F2	Bisher misst die Bauaufsicht die Deckung ihrer Aufwendungen durch die Gebühren nicht über einen Aufwandsdeckungsgrad.	E2	Die Bauaufsicht sollte ihren Aufwandsdeckungsgrad jährlich ermitteln und fort-schreiben. An den Erkenntnissen hieraus kann sie auch den Ermessensspielraum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.
F3	Die Stadt Bottrop muss weniger Bauanträge zurückweisen als viele Vergleichskommunen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Internetpräsenz.	E3	Die Stadt Bottrop sollte auf ihren Internetseiten im Bereich der Bauaufsicht deutlicher machen, welcher Bauantrag für die möglichen Bauvorhaben auszuwählen ist.
F4	Für die wesentlichen Arbeitsabläufe stellt die Bauaufsicht eine kurze Bearbeitungs-dauer über Checklisten sicher.	E4	Die Stadt Bottrop sollte die Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht in einer Dienstanweisung regeln.
F5	Die Bauaufsicht in Bottrop verfügt über einen effizienten Prozess im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der doppelten Sichtung und der Nachforderung von Unterlagen.	E5.1	Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unterlagen einfordern. Hierbei sollte sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.
		E5.2	Die Stadt Bottrop sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelprüfung von Amtsleitung und Stellvertretung verzichten.
F6	Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren, die fast 90 Prozent der Fälle ausmachen, erreicht die Stadt Bottrop kürzere Laufzeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Bottrop bearbeitet mehr Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als alle anderen Vergleichskommunen. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmigungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.		
F8	Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen digitalisiert die Stadt Bottrop ihre Bauakten am Ende des Verfahrens und vernichtet die Papierakten. Durch eine Digitalisierung bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnten sich Synergien beim Ämterumlauf ergeben.	E8	Perspektivisch sollte die Stadt Bottrop versuchen, das Digitalisierungsverfahren bereits an den Anfang des Baugenehmigungsverfahrens zu setzen und so bereits den Ämterumlauf digital durchführen.
F9	Die Bauaufsicht in Bottrop setzt sich keine allgemeingültigen Ziele oder Qualitätsstandards. Eine Steuerung des Bereiches über Kennzahlen findet nicht statt.	E9	Die Stadt Bottrop sollte in der Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie auch die vorgenannten Kennzahlen sowie die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und fortschreiben.
F10	Bezogen auf die Einwohner bietet die Stadt Bottrop eine relativ umfangreiche Bauberatung an.		
F11	Zur Überprüfung der Einhaltung aller Vorgaben aus den Genehmigungsbescheiden überwacht die Bauaufsicht der Stadt Bottrop generell alle Baugenehmigungsverfahren.	E11	Die Stadt Bottrop sollte künftig die durchgeführten Bauüberwachungen digital auswertbar erfassen.
F12	Die Stadt Bottrop führt mehr pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle durch als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.	E12	Zur Erhöhung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Bottrop bei den Bauzustandsbesichtigungen künftig auch die freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen erfassen. Dies erhöht die Transparenz der anfallenden Arbeiten.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Bottrop erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.		
F3	In der Zahlungsabwicklung finden sich zur Ordnungsmäßigkeit Optimierungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung sowie bei der Eintragung der Schuldner in das Schuldnerverzeichnis.	E3.1	Die Stadt Bottrop sollte ihre Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung in § 7 Abs. 3 um mögliche Ausnahmen (wie z.B. durch das Jugendamt) ergänzen. Dies kann im Zuge der Überarbeitung der Dienstanweisung aufgrund der neuen KomH-VO geschehen.
		E3.2	Die Stadt Bottrop sollte künftig auch die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen ihren Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Hierzu sollte sie kurzfristig die technischen Probleme lösen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Bottrop arbeitet in der Vollstreckung effizient. Sie bearbeitet die Fälle zunächst vollumfänglich im Innendienst, bevor der Außendienst tätig wird.	E4.1	Die Stadt Bottrop sollte Mahnsperren so einsetzen, dass nur tatsächlich zu versendende Mahnungen auch gedruckt werden. Dies erspart der Stadt die Durchsicht des ausgedruckten Mahnstapels. Mahnungen können dann direkt aus der Druckerei / Poststelle versendet werden.
		E4.2	Die Stadt Bottrop sollte vermeiden, dass einzelne Mahnfälle erst nach drei Monaten in die Vollstreckung gehen.
		E4.3	Die Stadt Bottrop sollte die Vermögensauskunft zeitnah wieder selbst abnehmen, da sie selbst über die meisten Informationen ihrer Schuldner aus den verschiedenen Fachbereichen verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zugreifen kann.
F5	Bei Niederschlagungen von Beträgen unter 150 Euro hat die Stadt Bottrop bisher kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Sie hat das Verfahren für unbefristeten Niederschlagungen noch während der Prüfung angepasst.		
F6	Die Stadt Bottrop nutzt ihre im Haushalt und auch intern erfassten Grundzahlen bisher nicht zur Bildung von Kennzahlen und einer daraus resultierenden finanzwirtschaftlichen Steuerung.	E6	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop sollte ihre im Haushaltsplan abgebildeten Grundzahlen ins Verhältnis zu Personal- oder Finanzdaten setzen. Hieraus kann sie Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen entwickeln und so eine kennzahlenorientierte Steuerung aufbauen. Bei der Abbildung von Grundzahlen sollte eine Zeitreihe abbilden, um auch die Entwicklung aufzuzeigen.
F7	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 47 Prozent. Damit liegt sie unter dem Median von 59 Prozent.	E7	Die Stadt Bottrop sollte künftig eRechnungen annehmen und eingehende Papierrechnungen digitalisieren. Hierdurch können Synergieeffekte in der Sachbearbeitung entstehen.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Die Stadt Bottrop hat höhere Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten als die meisten Vergleichskommunen. Wenn sie den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten erhöhen könnte, würde dies das Personal entlasten.		
F2	Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine relativ niedrige Leistungskennzahl begründet. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen bearbeiten 2018 mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop.		
F3	Die Stadt Bottrop weist bei den meisten Forderungsarten einen hohen Anteil an		

Feststellung		Empfehlung	
	SEPA-Lastschriftmandaten aus.		
F4	Der hohe Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop entlastend aus.		
F5	Die Anzahl der ungeklärten Ein- und Auszahlungen liegt bei der Stadt Bottrop auf mittlerem Niveau. Wenn sie durch rechtzeitige Sollstellungen reduziert werden können, entlastet dies die Zahlungsabwicklung.	E5.1	Die Stadt Bottrop sollte versuchen, die ungeklärten Auszahlungen aufgrund fehlender Anordnung weiter zu minimieren.
		E5.2	Die Stadt Bottrop sollte die Parameter bei der Zuordnung von Einzahlungen erweitern, sodass sich der Anteil der automatisiert eingelesenen Zahlungseingänge erhöht.
F6	Die Zahlungsabwicklung in Bottrop ist durch eine hohe Anzahl von Mahnungen belastet.		
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Bottrop erledigt die Vollstreckungsaufgaben mit einem einwohnerbezogen relativ hohen personellen Einsatz. Trotzdem erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sowie eine überdurchschnittliche Aufwandsdeckung.		
F2	Die Stadt Bottrop verschickt nach der ersten noch eine zweite Vollstreckungsankündigung. Dieses Verfahren ist unter den Vergleichskommunen ungewöhnlich, hat sich mit einer Erfolgsquote von annähernd 50 Prozent aber bisher bewährt.	E2	Die Stadt sollte die Erfolgsquote ihrer zweiten Pfändungsvorankündigung weiter beobachten und das Verfahren einstellen, wenn es nicht dauerhaft eine festzulegende Erfolgsquote aufweist.
F3	Die Stadt Bottrop gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote, aber auch hohe Rückstände auf.		

➔ 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 Bottrop
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	12
Gewerbesteuer	14
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	15
Schlüsselzuweisungen	15
Sonstige Transfererträge	15
Personal- und Versorgungsaufwendungen	16
Bilanzielle Abschreibungen	16
Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	17
Übrige Erträge und Aufwendungen	17
Eigenkapital	17
Schulden und Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	28
Informationen zur Haushaltssituation	28
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	29
Ermächtigungsübertragungen	32
→ Kommunale Abgaben	35
Beiträge	35
Gebühren	35
Steuern	36
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	38

→ Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

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

Positiv ist, dass es der Stadt Bottrop in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2017 weist sie allerdings noch immer einen Fehlbetrag aus. In den Folgejahren plant sie einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

Handlungsbedarf für die Stadt Bottrop sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das Eigenkapital der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Dies mit der Zielsetzung, die Eigenkapitalausstattung der Stadt mittelfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustocken. Die Eigenkapitalausstattung in Bottrop ist niedrig. Die Stadt verfügt Ende 2017 nicht über eine Ausgleichsrücklage im Eigenkapital. Eine solche ist jedoch wichtig. Über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage könnte die Stadt den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren bzw. solche zu vermeiden. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Die Reinvestitionsbedarfe in das Straßenvermögen sind in Bottrop hoch. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

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

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bottrop zeigen Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei

nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Bottrop überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in geringerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Sie hält sich damit an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei.

Kommunale Abgaben

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

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

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

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

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

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt plant ab 2018 einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

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

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-21.370	-14.401	-2.358	-6.446	-4.865
Allgemeine Rücklage	53.821	40.992	42.275	32.697	29.108
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	229	1.572	3.641	-3.132	1.276

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	551	664	909	1.006	2.974
Ausgleichsrücklage*	551	551	551	1.557	4.531
Allgemeine Rücklage	29.108	29.772	30.681	30.681	30.681
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	551	0	0	1.006	2.974
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	664	909	0	0

*Die gpaNRW berücksichtigt das Jahresergebnis bereits bei der Ausgleichsrücklage des laufenden Jahres.

Die ab 2018 geplanten Ergebnisse sind ausschließlich positiv. Die Stadt Bottrop würde demnach das Konsolidierungs- bzw. Stärkungspaktziel erreichen. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

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

Die veränderte Zuführungsmöglichkeit hat die gpaNRW in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt.

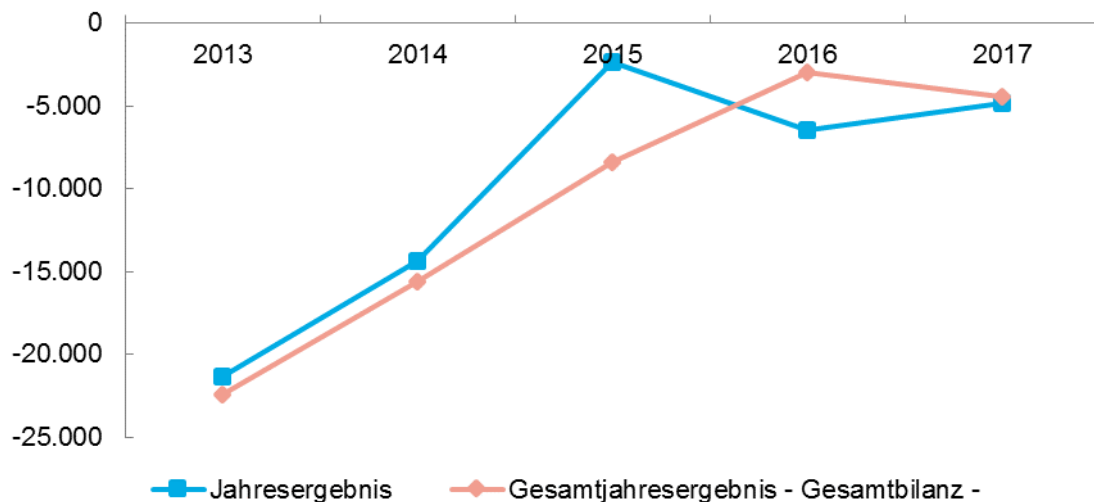
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2017 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. Die erzielten Erträge können die Aufwendungen der Stadt nicht decken.

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

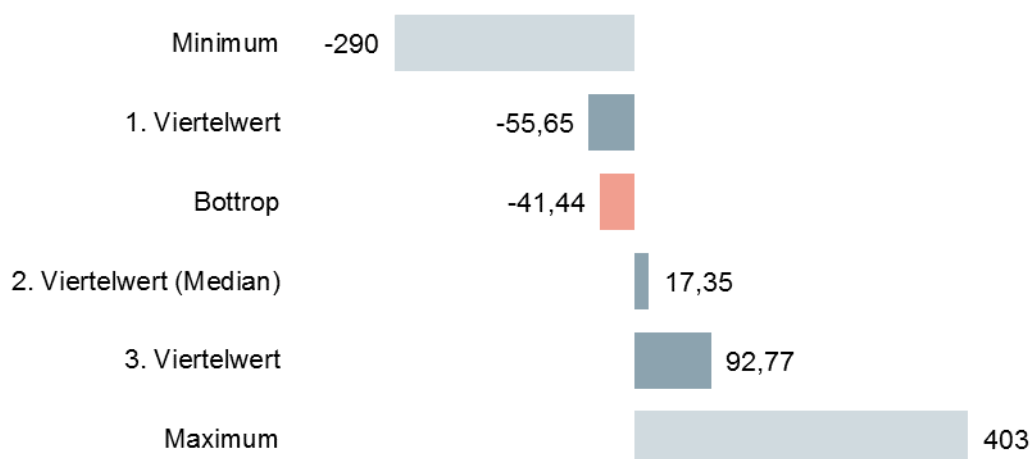
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Im Eckjahresvergleich verlaufen sowohl das Jahresergebnis als auch das Gesamtjahresergebnis der **Stadt Bottrop** positiv. Die Ergebnisse 2013 mit rund minus 21,4 Mio. Euro bzw. rund minus 22,3 Mio. Euro stellen die mit Abstand schlechtesten Werte in der Zeitreihe dar. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt dazu geführt, dass sich diese Werte bis 2017 deutlich verbessert

haben. Das negative Jahresergebnis liegt 2017 noch bei 4,9 Mio. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Fehlbetrag ohne einen Sondereffekt sowie die Konsolidierungshilfe des Landes um rund 13 Mio. Euro höher gewesen wäre. Der Gesamtabchluss 2017 stellt sich mit einem Fehlbetrag von rund 4,4 Mio. Euro gegenüber dem Kernhaushalt der Stadt besser, aber dennoch auch negativ dar. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht demnach nicht aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies widerspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



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



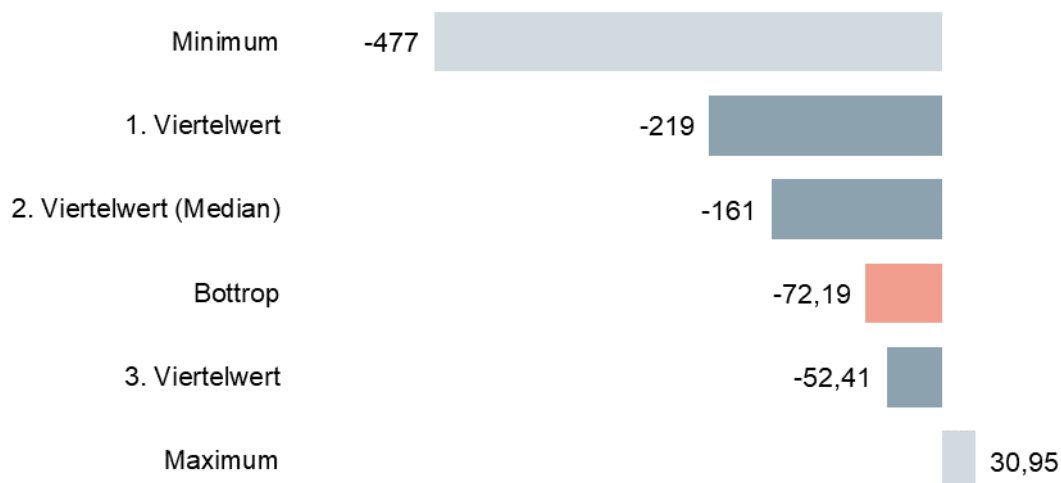
Das mit rund minus 4,9 Mio. Euro negative Jahresergebnis 2017 führt dazu, dass sich die Stadt Bottrop bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich unter dem Medianwert positioniert. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Die meisten Städte konnten der gpaNRW bereits die Jahresergebnisse 2018 zur Verfügung stellen. Diese sind in der folgenden Tabelle informativ abgebildet. Eine Einordnung der Stadt Bottrop konnte aufgrund des ausstehenden Jahresabschlusses 2018 zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erfolgen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-362	13,52	31,79	63,09	286	17

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse 2015 je Einwohner stellt sich die Situation für die Stadt Bottrop etwas besser dar. Hier liegt die Stadt mit ihrem Wert über dem Medianwert und gehört somit trotz eines negativen Wertes zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den besseren Jahresergebnissen.

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

Fehlbetragsquote in Prozent Bottrop

2013	2014	2015	2016	2017
28,50	26,75	5,75	15,24	14,87

Der durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommene Eigenkapitalanteil war 2013 und 2014 mit über 25 Prozent am höchsten. Mit einem vergleichsweise geringen negativen Jahresergebnis von rund 2,4 Mio. Euro hat es die Stadt Bottrop 2015 geschafft, diesen Wert auf rund sechs

¹ Die Stadt Bottrop verfügt bereits über aufgestellte Gesamtabschlüsse 2016 und 2017. Für diese Jahre liegen jedoch noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Aus diesem Grund beziehen sich die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen in diesem Bericht auf das Haushaltsjahr 2015. Darüber hinaus vorliegende Werte werden gegebenenfalls separat dargestellt.

Prozent zu reduzieren. Diese positive Entwicklung hat sie jedoch nicht fortsetzen können. 2016 und 2017 hat die Stadt erneut, trotz Konsolidierungshilfe, höhere Fehlbeträge ausweisen müssen. Die Fehlbetragsquote ist hierdurch erneut auf jeweils rund 15 Prozent angestiegen. Somit fand in Bottrop bis 2017 ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr statt.

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

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2017, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2013 bis 2017) eingerechnet. Zudem haben wir einen Sondereffekt bereinigt, der das Jahresergebnis 2017 beeinflusst hat. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017“

Jahresergebnis	-4.865
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	180.394
Bereinigungen Sondereffekte	1.119
= bereinigtes Jahresergebnis	-186.378
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	156.588
= strukturelles Ergebnis	-29.790

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt die gpaNRW ebenfalls, jedoch erfolgt in der obigen Darstellung keine Hinzurechnung eines Durchschnittswertes. Grund hierfür ist die lediglich vorübergehende Zahlung der Konsolidierungshilfe. Die Stadt muss die Konsolidierungshilfe daher durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Das „strukturelle Ergebnis“ enthält somit nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 11,4 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf minus 18,3 Mio. Euro.

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 5,6 Mio. verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2012 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus 35,4 Mio. Euro ermittelt. Die zwischenzeitlich umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben zu dieser Verbesserung beigetragen.

Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt. Dies liegt u. a. daran, dass ein Sondereffekt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt überlagert.

Wir haben die Konsolidierungshilfe von 11,4 Mio. Euro, die die Stadt 2017 vom Land erhalten hat, sowie folgenden Sondereffekt bereinigt:

- Erträge aufgrund von Kursveränderungen bei CHF-Krediten.

→ **Feststellung**

Ohne den Sondereffekt und die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Bottrop 2013 bis 2017 höhere Fehlbeträge ausweisen müssen.

Zudem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Bottrop deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2013 bis 2017 rund sieben Mio. Euro niedriger als der Anteil an der Einkommensteuer und die Schlüsselzuweisungen von rund 125 Mio. Euro, die die Stadt 2017 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um ebenfalls rund fünf Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2017.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob das „strukturelle Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die Ergebnisrechnung der Stadt Bottrop ist strukturell defizitär.

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

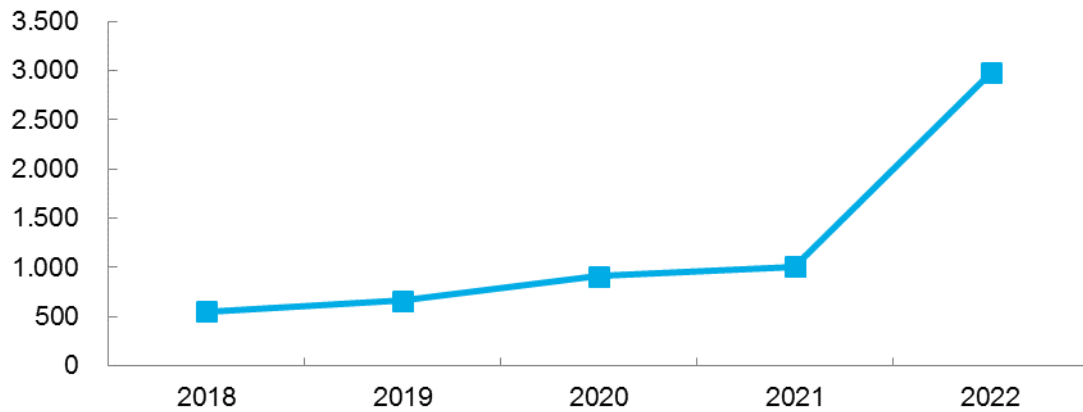
Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei den Planungen der Personalaufwendungen für die Beamten und der bilanziellen Abschreibungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.

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

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Bottrop** plant ausschließlich positive Jahresergebnisse. 2018 bis 2020 erfolgt dies unter Einbeziehung der abnehmenden Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 plant die Stadt für 2022 mit einem Überschuss von 2.973.700 Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2017 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	41.889 (36.258)	46.000	4.111 (9.742)	1,9 (4,9)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	50.435 (45.446)	64.800	14.365 (19.354)	5,1 (7,4)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	7.110	9.480	2.370	5,9
Schlüsselzuweisungen vom Land	74.832 (72.493)	95.250	20.418 (22.757)	4,9 (5,6)
Sonstige Transfererträge	12.187	4.034	-8.153	-19,8
Übrige Erträge	218.137	212.130	-6.007	-0,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	102.211	111.704	9.493	1,8
Versorgungsaufwendungen	9.519	12.420	2.901	5,5
Bilanzielle Abschreibungen	28.165	20.934	-7.231	-5,8
Gewerbesteuerumlage	6.026 (4.957)	3.285	-2.741 (-1.672)	-11,4 (-7,9)
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	401 (423)	0	-401 (-423)	-100,0 (-100,0)
Übrige Aufwendungen	263.580	280.377	16.797	1,2

*Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 für die schwankungsanfälligen Positionen.

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

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

Gewerbesteuer

Bis 2022 rechnet die Stadt Bottrop mit einem Zugang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 1,9 Prozent. Für 2019 kalkuliert die Stadt mit 44,2 Mio. Euro. Die Kalkulation beruht auf der, sich zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung abzeichnenden, positiven Entwicklung der Gewerbesteuererträge für 2018 von 43,5 Mio. Euro. Die Stadt erwartet auf dieser Grundlage eine weitere Zunahme der Gewerbesteuererträge 2019. Die Steigerung orientiert sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen von Oktober 2018. Die Fortschreibung bis 2022 erfolgt unterhalb der prognostizierten Steigerungsraten der Orientie-

rungsdaten vom 02. August 2018. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums werden seitens der Stadt keine wesentlichen Veränderungen erwartet.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hat die Stadt für 2019 mit insgesamt 65,6 Mio. Euro veranschlagt. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 55,7 Mio. Euro hat die Stadt auf der Grundlage des für 2018 erwarteten Rechnungsergebnisses und der Orientierungsdaten des Landes berechnet. In den Folgejahren erfolgt die Fortschreibung in Höhe der Orientierungsdaten.

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

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Bottrop plant für 2019 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2019. Die Fortschreibung für 2020 erfolgt anhand der Orientierungsdaten. Die Stadt plant in diesem Jahr mit Schlüsselzuweisungen von 88,3 Mio. Euro. Die Ergebnisse der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 prognostizieren für Bottrop Zuweisungen von 90,4 Mio. Euro. Die weitere Planung der Stadt berücksichtigt bis 2022 eine moderate Steigerung auf 95,2 Mio. Euro. Dieser Anstieg von rund 7,8 Prozent gegenüber 2020 liegt unterhalb der lt. Orientierungsdaten prognostizierten Steigerung.

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

Sonstige Transfererträge

Die sonstigen Transfererträge belaufen sich in der Vergangenheit und nach der Planung bis 2022 auf rund drei bis fünf Mio. Euro. Bei den Erträgen handelt es sich in der Regel vorwiegend um Ersatzleistungen von Sozialleistungsträgern oder Hilfeempfängern im sozialen Bereich. 2017 hat die Stadt Bottrop einen bis dahin bilanziell nicht berücksichtigten Forderungsbestand (Rückzahlungsforderungen gegen Leistungsempfänger und Unterhaltspflichtige) von rund 6,5 Mio. Euro ergebniswirksam berücksichtigt. Der Gesamtbetrag der sonstigen Transfererträge steigt insbesondere hierdurch auf rund 12,2 Mio. Euro an. 2018 bis 2022 plant die Stadt mit sonstigen Transfererträgen im bisherigen Umfang. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Position der sonstigen Transfererträge nicht.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen) sowie die im HSP festgelegten Maßnahmen. Die Personalaufwendungen für die Beamten hat die Stadt auf der Grundlage des erwarteten Rechnungsergebnisses 2018 mit einer Erhöhung um drei Prozent für 2019 und um jeweils ein Prozent für die Folgejahre berechnet. Die Übernahme des aktuellen Tarifabschlusses auf die Beamten wird hierdurch ab 2020 nicht vollumfänglich aufgefangen. Dies stellt ein Risiko für die Jahresergebnisse künftiger Haushalte dar. Bei den Personalaufwendungen für die tariflich Beschäftigten hat die Stadt die bekannten Erhöhungen 2019 bis 2021 eingeplant. Für 2022 hat sie den Personalaufwand entsprechend der Orientierungsdaten mit einer Erhöhung um ein Prozent fortgeschrieben.

Die deutliche Erhöhung der Personal- und Versorgungsaufwendungen 2022 im Vergleich zu 2017 ergibt sich in erster Linie durch eine 2019 erforderlich gewordene Erhöhung der Versorgungsaufwendungen um rund 2,1 Mio. Euro gegenüber 2018. Berücksichtigt hat die Stadt zum einen die erwarteten Besoldungserhöhungen. Des Weiteren liegt die Erhöhung unter anderem darin begründet, dass aufgrund einer veränderten Rechtslage bei Dienstherrnwechseln Abfindungen für ersparte Versorgungsleistungen an die neuen Dienstherrn zu zahlen sind. Hierdurch werden erhöhte Aufwendungen in einer Größenordnung von 600.000 Euro prognostiziert. Im Übrigen hat die Stadt Bottrop bei den Versorgungsaufwendungen 2019 bis 2022 die gleichen Steigerungssätze zugrunde gelegt wie bei den Personalaufwendungen für Beamte.

Bilanzielle Abschreibungen

Die bilanziellen Abschreibungen nehmen im Vergleich um rund 7,2 Mio. Euro ab. Die Jahresergebnisse lagen in der Vergangenheit jedoch immer deutlich über dem für 2022 eingeplanten Wert. Die künftigen Abschreibungen plant die Stadt Bottrop mithilfe einer Simulationsrechnung auf der Grundlage der bereits aktivierten Anlagen. Die Höhe der Abschreibungen verringert sich aus diesem Grund in den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung kontinuierlich. Die Stadt Bottrop ermittelt die Abschreibungen bei der Aufstellung eines jeden Haushaltsplans für die zukünftigen vier Haushaltsjahre neu. Dies wiederum auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Auswertung aktivierten Anlagen. Eine Abschreibungssimulation unter Hinzunahme von laufenden oder zukünftigen Investitionsmaßnahmen erfolgt nicht. Die Stadt begründet dies unter anderem für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen mit oftmals nicht bekannten und daher nicht hinterlegten Fertigstellungsdaten. Eine Umstellung der Kalkulation verursacht nach Aussage der Stadt zusätzlichen Personalaufwand. Für einzelne Baumaßnahmen, deren Fertigstellung tatsächlich absehbar ist, werden Abschreibungen bei der Vorausschau mit eingepflegt. Dies betrifft insbesondere die Bereiche des Hochbaus und des Straßenbaus. Nach Aussage der Stadt kann ein Großteil der Investitionen im unrentierlichen Bereich über Zuweisungen Dritter und über die Investitionspauschale oder die Schulpauschale vollständig finanziert werden. Aus diesem Grund geht die Stadt davon aus, dass durch die vorstehend geschilderte Vorgehensweise keine Risiken in der Planung entstehen.

Die Ermittlung der bilanziellen Abschreibungen erfolgt in Bottrop mit einigen Ausnahmen lediglich auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Planung bereits aktivierten Anlagen. Die mittelfristig abgebildeten Abschreibungen entsprechen somit nicht den tatsächlich zu erwartenden Wer-

ten. In der Planung nicht berücksichtigte und nicht bzw. nicht vollständig durch Dritte finanzierte Maßnahmen führen im Ergebnis zu höheren Abschreibungen und einer höheren Nettobelastung des Haushalts der Stadt.

Gewerbsteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Die Planwerte der Stadt Bottrop stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 läuft diese Regelung aus. Durch das Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit vom 20. Dezember 2018 wurde der nach § 6 Absatz 5 GFRG zu leistende Erhöhungsbetrag vorzeitig bereits für 2019 abgeschafft. Die Stadt Bottrop berücksichtigt die Umlage in ihren Planungen nicht mehr. Nachlaufend erfolgen allerdings noch die Abrechnungen der Einheitslasten des Jahres 2018 in 2020 und des Jahres 2019 in 2021. Hierfür hat die Stadt jeweils 647.000 Euro eingeplant. Ein zusätzliches Risiko ist die Stadt bei der Haushaltsplanung nicht eingegangen.

Übrige Erträge und Aufwendungen

Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

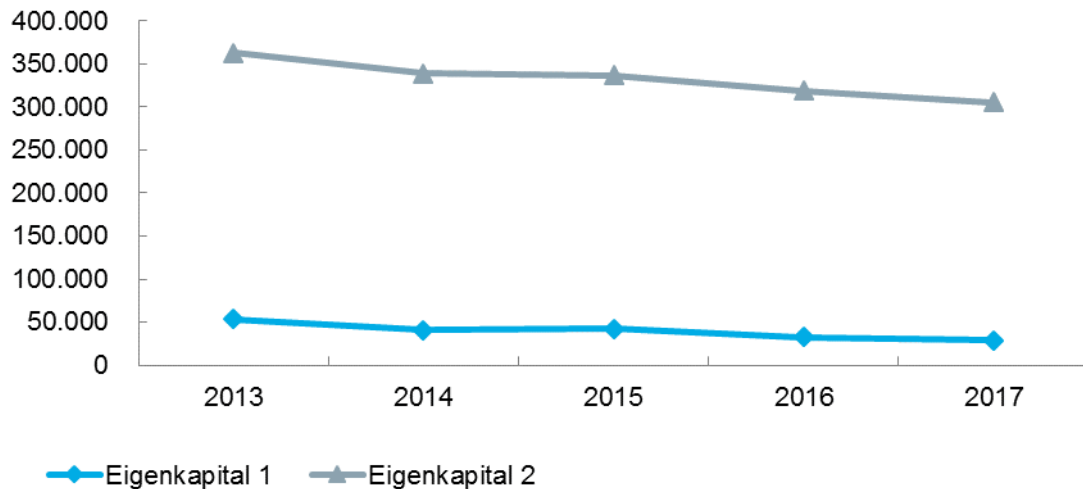
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 29 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sechs Mio. Euro steigen.

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

Eigenkapital in Tausend Euro

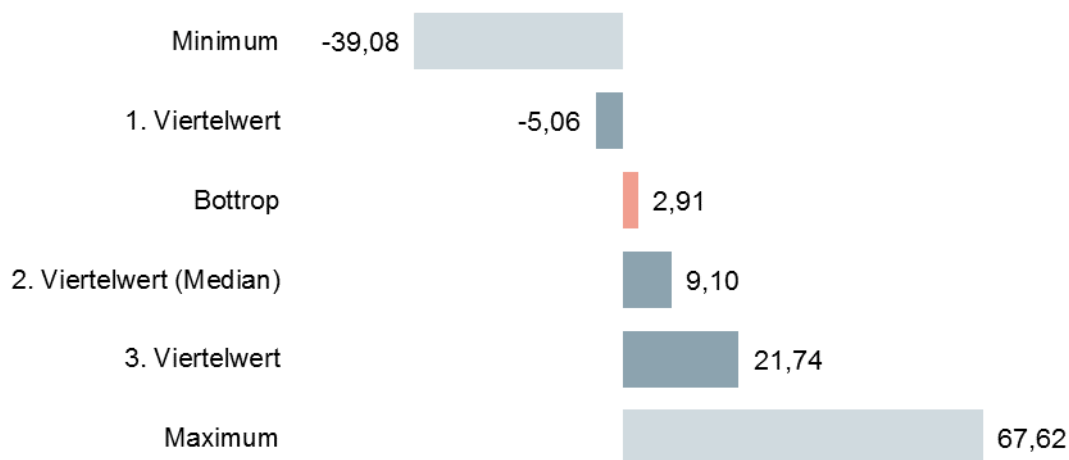


Das Eigenkapital der **Stadt Bottrop** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2012 bis 2017) weiter rückläufig und nimmt um insgesamt rund 45,9 Mio. Euro ab (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Bottrop in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Eine Überschuldung liegt somit nicht vor. Dennoch hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 221 Mio. Euro auf 29 Mio. Euro zum 31. Dezember 2017 verringert. Ihre allgemeine Rücklage hat die Stadt seit 2012 um rund 61 Prozent verringert.

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Stadt plant mittelfristig Jahresüberschüsse und dadurch eine sukzessive Verbesserung der allgemeinen Rücklage um insgesamt rund 1,6 Mio. Euro und der Ausgleichsrücklage um insgesamt rund 4,5 Mio. Euro. Sollte die Stadt die von ihr mittelfristig geplanten positiven Jahresergebnisse nicht erreichen und weiteres Eigenkapital verzehren müssen, ist eine Überschuldung nicht auszuschließen.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017



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



Die Stadt Bottrop erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 2,91 Prozent unterhalb des Medianwertes liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) stellt die Stadt den Medianwert. 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein höheres Eigenkapital aus.

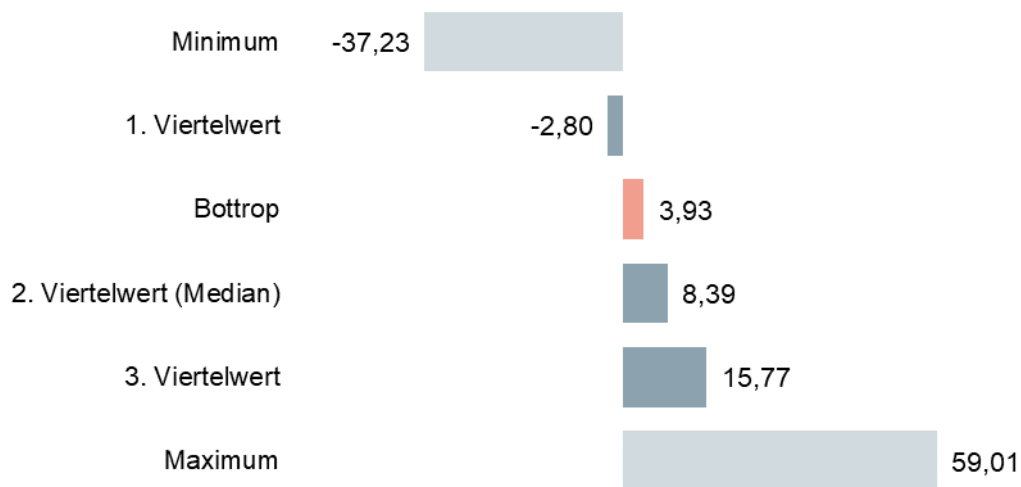
Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, das Eigenkapital langfristig wiederaufzubauen. Über die Inanspruchnahme einer Ausgleichsrücklage könnte die Stadt den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Für 2018 verändern sich die Kennzahlenwerte der Vergleichsstädte nur unwesentlich:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015



Auch die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2015 positiv dar, liegt jedoch im Vergleich unter dem Wert von 8,39 Prozent, den 50 Prozent der Vergleichskommunen mindestens erreichen.

Schulden und Vermögen

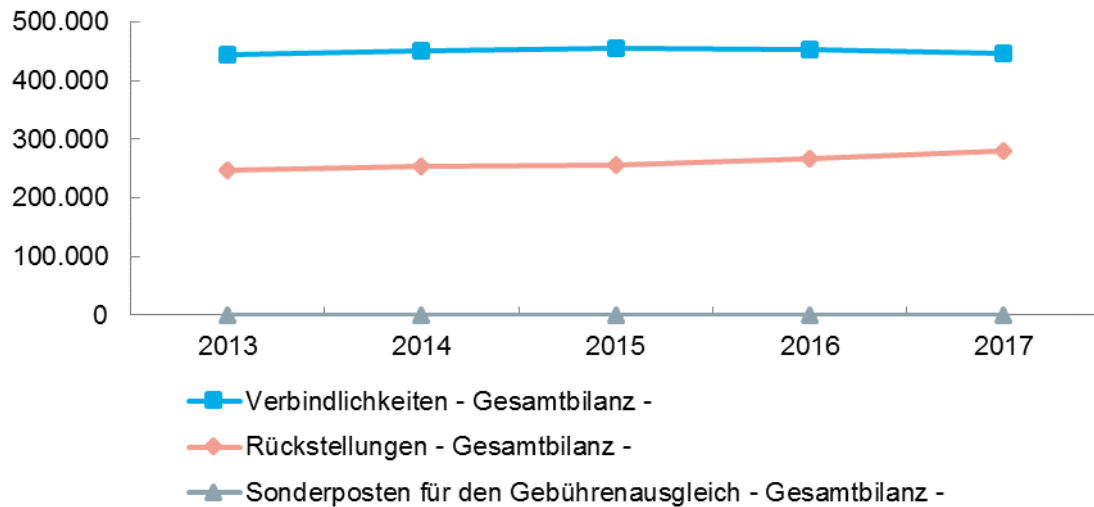
→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Bottrop sind im interkommunalen Vergleich gering. Dringend erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig in hohem Umfang belasten.

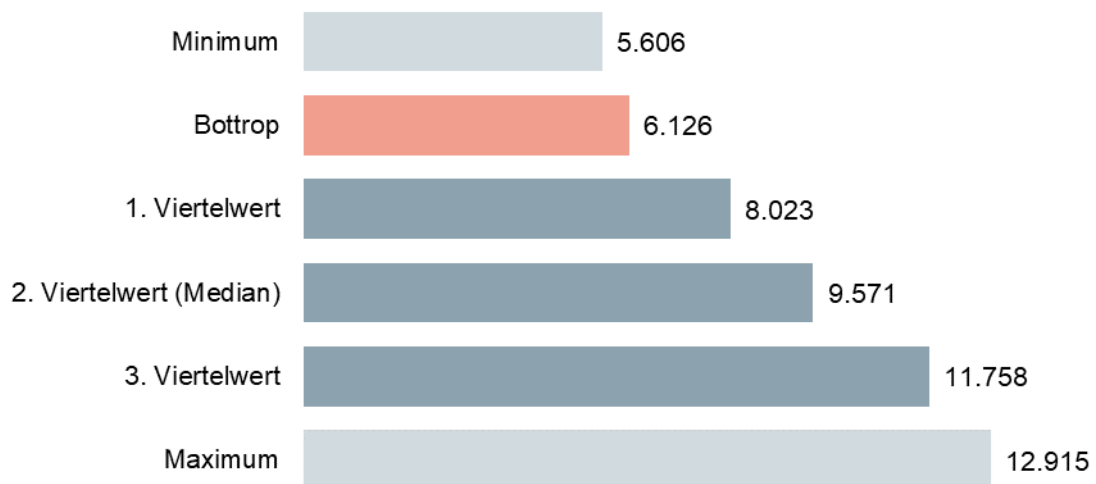
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft einer Kommune.

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

Gesamtschulden in Tausend Euro



Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

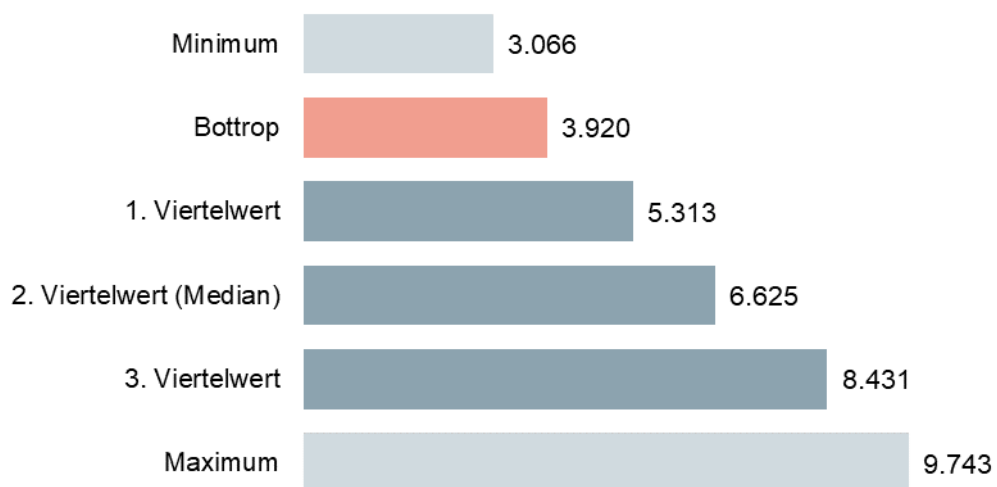
Während sich die Verbindlichkeiten der **Stadt Bottrop** (Konzern) im Eckjahresvergleich (2013 bis 2017) konstant entwickeln, steigen die Rückstellungen im gleichen Zeitraum um rund 33 Mio. Euro bzw. rund 13 Prozent an. Ursächlich hierfür ist in erster Linie die Erhöhung der Pensionsrückstellungen um rund 27 Mio. Euro. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Zudem hat die Stadt 2016 und 2017 im Vergleich zu den Vorjahren verstärkt Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Bottrop lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Bottrop vergleichsweise geringe Gesamtschulden je Einwohner aus.

Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	444.314	451.514	454.747	452.759	446.305
davon Investitionskredite	199.607	203.864	198.141	207.510	213.969
davon Liquiditätskredite	212.777	215.879	227.024	210.893	192.532
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Bottrop					
Verbindlichkeiten	389.356	396.162	398.330	395.104	384.224
davon Investitionskredite	150.002	152.142	146.770	153.313	157.236
davon Liquiditätskredite	212.777	215.879	227.024	210.893	192.532

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bottrop belaufen sich 2015 auf 3.920 Euro je Einwohner. Bei 18 Vergleichskommunen liegt Bottrop mit diesem Wert unter dem 1. Viertelwert. Lediglich

eine Stadt weist geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Hiervon entfallen 3.433 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt über dem 1. Viertelwert. Die Belastung durch den Gesamthaushalt bzw. die einzubeziehenden Beteiligungen ist demnach in Bottrop geringer als in den Vergleichskommunen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich seit 2012 bis 2015 steigend entwickelt. 2015 weist die Stadt im Zeitverlauf seit 2010 den höchsten Stand ihrer Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten aus. Bis Ende 2017 kann sie diesen Wert jedoch um rund 34 Mio. Euro verringern. Bedingt durch positive Ertragsentwicklungen sowie kontinuierliche Sparanstrengungen in der Haushaltsbewirtschaftung erwartet die Stadt auch 2018 und in den Folgejahren einen Rückgang der bestehenden Liquiditätskredite. Diese werden sich zum 31. Dezember 2018 voraussichtlich um weitere rund 12 Mio. Euro verringern. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich eine nahezu gleichbleibende Entwicklung. Dem Konzern Stadt ist es aufgrund der Haushaltssituation nicht gelungen, neben den Liquiditätskrediten auch seine Investitionskredite zu reduzieren. Diese erreichen Ende 2017 den Höchstwert im Zeitverlauf seit 2010. Der Anstieg ist jedoch nahezu ausschließlich auf die Aufnahme von Krediten im rentierlichen Bereich (Abwasserbeseitigung) zurückzuführen.

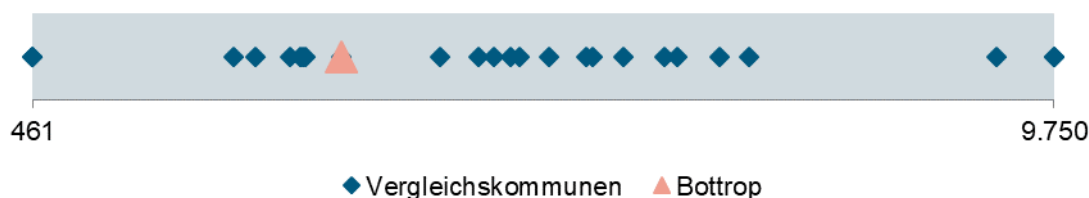
Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten 2015 rund 455 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 398 Mio. Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dies entspricht rund 122 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr.

2017 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Bottrop auf 384 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 86 Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten in diesem Jahr. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
3.273	461	2.926	4.804	6.019	9.750

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



Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	13.565	10.175	15.880	14.646	16.107
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-33.199	-42.028	-37.249	-24.015	-17.750
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-19.635	-31.853	-21.369	-9.369	-1.643
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	27.977	36.156	31.377	18.293	11.878
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	8.343	4.303	10.008	8.924	10.235

Die Stadt Bottrop plant 2018 bis 2022 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt zur Reduzierung bestehender Kredite zur Liquiditätssicherung einsetzen. Zur Finanzierung von Investitionen plant die Stadt weiterhin die Aufnahme von Investitionskrediten. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird hierdurch weiter verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	225.254	234.967	238.199	244.846	252.328
Instandhaltungsrückstellungen	0	95	95	3.607	7.239
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	2.078	544	544	1.875	2.546
Sonstige Rückstellungen	16.020	15.250	13.265	12.409	13.718
Summe der Rückstellungen	243.352	250.856	252.103	262.737	275.831

Die Stadt Bottrop hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2017 rund 1,4 Mio. Euro Fondsvermögen (Westfälischer Versorgungsrücklagenfonds – WVR-Fonds) bei der Landesbank Hessen-Thüringen Helaba. Darüber hinaus hat die Stadt zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsleistungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten eine Rückdeckungsversicherung abgeschlossen. Die Stadt Bottrop ist hier Versicherungsnehmer, alleiniger Prämienzahler und Bezugsberechtigter auf die Versicherungsleistungen. Aus der Art des Vertrages ergibt sich, dass die Stadt im zeitlichen Verlauf steigende Versicherungsansprüche erwirbt, die an sie beim Eintritt des Versicherungsfalls ausgeschüttet

werden. Den zum Stichtag von der Versicherungsgesellschaft mitgeteilten Aktivwert der Rückdeckungsversicherung von rund 7,8 Mio. Euro weist die Stadt unter den sonstigen Ausleihungen aus.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt über die bereits getroffene Vorsorge hinaus belasten und Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen sind der Stadt insbesondere 2016 und 2017 Aufwendungen von insgesamt rund 7,1 Mio. Euro entstanden. Die zum 31. Dezember 2017 bestehenden Rückstellungen entfallen mit rund 5,8 Mio. Euro auf Instandhaltungsmaßnahmen für Straßen 2018 bis 2022. Die weiteren Instandhaltungsrückstellungen entfallen mit rund 1,4 Mio. Euro auf Kinder- und Jugendeinrichtungen, Schulgebäude und Gleisanlagen.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt in erster Linie Rückstellungen für Altersteilzeit, Überstunden, Urlaub, Drohverlust (Wechselkursrisiken), Dienstherrnwechsel und Betriebskostenzuschüsse an Kindertagesstätten ab.

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

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Bottrop	Durchschnittliche RND Bottrop	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	40	31	22,50	132.398
Übrige Gebäude	40	30	25,00	58.666
Straßen	45	11	75,56	102.719
Abwasserkanäle	67	*	*	135.576

*Für den Bereich der Abwasserkanäle lag zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich eine komprimierte Darstellung aus der Anlagenbuchhaltung vor. Die Bereitstellung einer detaillierten Übersicht wäre nach Aussage der Stadt mit einem zusätzlichen Kostenaufwand verbunden gewesen. Die im Folgenden dargestellte Einschätzung des Zustands des Kanalvermögens wurde aus diesem Grund durch die Stadt vorgenommen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der städtischen Gebäude erreichen in der **Stadt Bottrop** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nur ein Viertel der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Bei den Schulgebäuden werden lediglich rund 976.000 Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2017 nach Ablauf von zehn Jahren vollständig abgenutzt sein. Nach Ablauf von 20 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 11,9 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von neun Prozent. Bei den übrigen Gebäuden belaufen sich diese Werte auf rund 2,6 Mio. Euro und rund 18,6 Mio. Euro, was einem Anteil von 32 Prozent entspricht. Insgesamt befinden sich die Gebäude der Stadt Bottrop gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Ein hoher Investitionsbedarf ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Bottrop gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als 75 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 24,5 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert bereits auf rund 75 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 73 Prozent. Dringend erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig in hohem Umfang belasten. Eine Finanzierung mit vorhandenen liquiden Mitteln wird nur anteilig möglich sein. Dieser Umstand erschwert einen Schuldenabbau ebenso wie die Realisierung künftiger Zahlungsverpflichtungen aus gebildeten Rückstellungen.

Die Stadt Bottrop verzeichnet im Eckjahresvergleich einen stetigen Wertezuwachs ihres Entwässerungsvermögens. Die Werte haben sich von rund 122 Mio. Euro 2012 auf rund 136 Mio. Euro zum 31. Dezember 2017 erhöht. Die Stadt hat in der Vergangenheit Verfahrensabläufe optimiert und zusätzliches Personal für die Planung und die bauliche Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen an städtischen Abwasseranlagen eingestellt. Nach Aussage der Stadt ist es absehbar, dass durch diese Maßnahmen den Festsetzungen des gültigen Abwasserbeseitigungskonzeptes im Hinblick auf notwendige Investitionen entsprochen werden kann. Zudem können entstandene Rückstände aus den Vorjahren kontinuierlich reduziert werden. Auch die im Folgenden dargestellte differenzierte Investitionsquote verdeutlicht, dass sich die Stadt Bottrop mit dem Erhalt ihres Abwasservermögens bereits intensiv beschäftigt.

Die Investitionsquote 2017 insgesamt beträgt in der Stadt Bottrop 95 Prozent. Die Summe der Investitionen erreicht somit annähernd den Werteverzehr in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position Anlagen im Bau bilanziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position Anlagen im Bau umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2008 bis 2017.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Bottrop wie folgt dar:

- Bebaute Grundstücke insgesamt 30 Prozent,
- Schulen 18 Prozent,
- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen 155 Prozent,
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 26 Prozent.

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

Die Stadt Bottrop plant 2018 bis 2022 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 219 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 33 Mio. Euro auf Maßnahmen an den Gemeindestraßen, 88 Mio. Euro auf Investitionen im Abwasserbereich und rund 21 Mio. Euro auf Baumaßnahmen an Schulen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt auf rund 270 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bottrop 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 Bottrop hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Bottrop gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.

→ Feststellung

Der Stadt Bottrop liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Bottrop** hat den Haushalt 2019 am 27. November 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Münster anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat der Rat der Stadt im April 2019 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31.

Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

Die Stadt Bottrop gehört zu den acht kreisfreien Städten, die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 hat die Stadt allerdings erst im April 2019 aufgestellt. Der Oberbürgermeister hat den Entwurf zudem erst im Juli 2019 dem Rat zugeleitet. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Der Oberbürgermeister, der Verwaltungsvorstand und der Kämmerer sind über die Haushaltssituation der Stadt regelmäßig informiert. Als Stärkungspakt-Kommune berichtet die Stadt Bottrop der Bezirksregierung Münster regelmäßig sowohl über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft als auch über die Umsetzung der HSP-Maßnahmen. In gleichem Umfang wird auch der Rat der Stadt informiert. Dies erfolgt in Bottrop zweimal jährlich (vor der Sommerpause und Ende November).

Finanzberichte werden produktorientiert zentral im Fachbereich Finanzen erstellt. Prognosewerte zur Entwicklung der Haushaltswirtschaft werden für die großen Kostenarten-Blöcke (Steuern, Personal, Sozialtransfer) in den jeweiligen Fachdienststellen abgefragt. Hier erfolgen gegebenenfalls Erläuterungen zu bedeutenden Abweichungen gegenüber der Haushaltsplanung.

Die Berichte beziehen sich auf die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsarten sowie die Umsetzung der HSP-Maßnahmen. Dem Rat der Stadt werden zum Stand 31. Dezember sowohl eine prognostizierte Gesamtergebnisrechnung als auch Prognosen zu den 17 Produktbereichen mit Erläuterungen zu bedeutenden Abweichungen vorgelegt.

Mit Hilfe eines Berichts-Tools werden im Bereich der Haushaltswirtschaft anhand von Ist-Werten und Saison-Indizes zum 31. Dezember Prognosewerte erstellt. Gleichzeitig werden die jeweiligen Abweichungsbeträge gegenüber der Haushaltsplanung ausgewiesen und gegebenenfalls erläutert. Für den Bereich des Haushaltssanierungsplanes wird der zu jeder einzelnen Maßnahme prognostizierte Istwert dem Planwert gegenübergestellt und die Abweichung begründet. Dies erfolgt neben der unterjährigen Berichterstattung auch nach Abschluss des Haushaltsjahres im Frühjahr des Folgejahres als rückblickende Analyse.

Als Stärkungspakt-Kommune ist es für die Stadt Bottrop zwingend erforderlich, die Ziele aus dem Stärkungspakt zu erreichen. Hierzu gehört insbesondere die Darstellung des Haushaltsausgleichs. Der Stadt Bottrop ist bewusst, dass ohne die Erkenntnisse aus dem unterjährigen Berichtswesen der Verwaltungsführung die Möglichkeit genommen würde, bei negativen Haushaltsentwicklungen rechtzeitig und effektiv gegenzusteuern.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

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

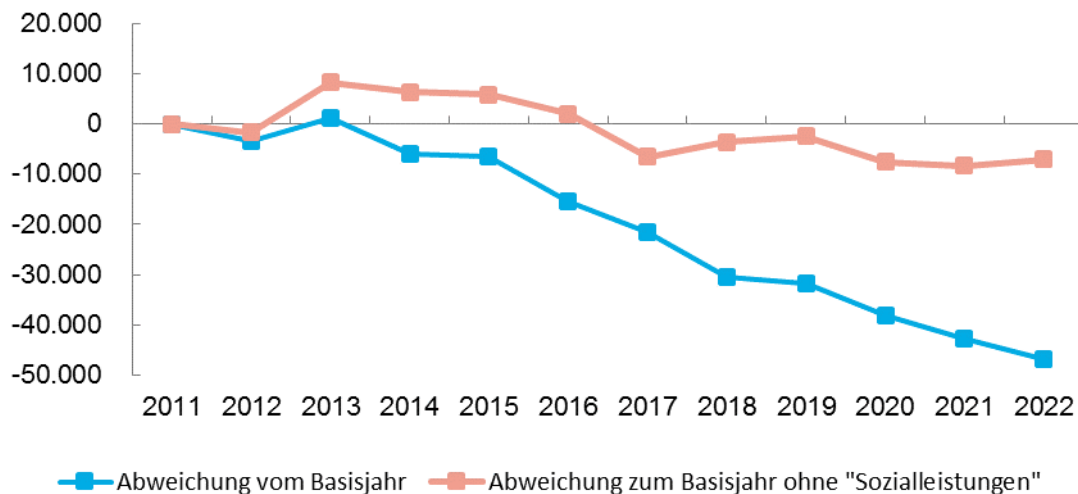
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Bottrop** Erträge und Aufwendungen aufgrund von Kursveränderungen bei Fremdwährungskrediten.

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

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2017 Ist-Ergebnisse, ab 2018 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt einen negativen Verlauf. Von 2011 bis 2017 verschlechtern sich diese um rund 21,7 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2011 kontinuierlich. 2017 ist das Jahresergebnis rund 40 Mio. Euro besser als sechs Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Bottrop Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 60 Mio. Euro bzw. rund 39,9 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 2,5 Mio. Euro),
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 13,8 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 21,3 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 13,6 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 83 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 26,2 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 49,2 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 17,0 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 13,0 Mio. Euro).

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einer nachhaltigen Entlastung der Haushaltswirtschaft geführt. 2012 bis 2017 hat die Stadt Bottrop Konsolidierungsbeiträge von insgesamt rund 56 Mio. Euro erzielt. Am Trend der bereinigten Jahresergebnisse lässt sich die positive Entwicklung allerdings nicht ablesen. Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2017 rund 106 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Landschaftsumlage: 29,9 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 36,0 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 40,3 Mio. Euro

Allerdings: Auch ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2017 ist es rund 6,6 Mio. Euro niedriger als im Basisjahr 2011. Die Konsolidierungserfolge werden aufgrund negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der Haushaltssteuerung nicht sichtbar. Dazu tragen insbesondere folgende Entwicklungen bei:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind 2017 rund 18 Prozent (ca. 17,0 Mio. Euro) höher als sechs Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von drei Prozent.

- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen um rund 13,0 Mio. Euro. Dies bedeutet eine durchschnittliche jährliche Zunahme von 4,8 Prozent.

→ **Empfehlung**

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

Von 2017 auf 2018 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2018 wird besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Ab 2018 sinkt die Trendkurve mit Sozialleistungen kontinuierlich. Dies gilt nicht für die Kurve ohne Sozialleistungen. Die Stadt Bottrop kann das Niveau von 2017 weitestgehend halten. Konsolidierungsmaßnahmen wirken somit weiteren (geplanten) Aufwandssteigerungen entgegen.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

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

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

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

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	330.524	335.865	343.171	380.043	403.876
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.582	3.218	3.190	3.371	3.301
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,78	0,96	0,93	0,89	0,82
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	333.106	339.085	346.361	383.415	407.177
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	321.891	341.595	361.581	380.079	404.164
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,63	101	104	99,13	99,26

Die **Stadt Bottrop** hat 2014 und 2015 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in der Regel in ausreichender Höhe.

In den Jahren 2013 bis 2017 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund drei Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch noch nicht einmal um ein Prozent erhöht. Damit hält sich die Stadt an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen.

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

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 kreisfreien Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	33.130	27.876	29.486	40.517	52.841
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	12.939	12.351	16.351	18.720	19.204
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	39,06	44,15	55,46	46,21	36,34
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	46.069	40.327	45.837	59.233	72.045
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	15.441	12.705	18.375	25.350	25.737
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	33,52	31,50	40,09	42,80	35,72

In den Jahren 2013 bis 2017 hat die Stadt Bottrop investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 16 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 22 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich. Knapp 50 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner höhere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Bottrop in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 37 Prozent aus. Ursächlich hierfür sind laut Aussage der Stadt in erster Linie

- die Berücksichtigung von Haushaltsansätzen als Voraussetzung für den Abruf von Fördermitteln,
- das unterjährige Verschieben von Prioritäten und
- die angespannte Personalsituation.

Die nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind in Bottrop wie folgt festgelegt worden:

Für den konsumtiven Bereich: Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen im konsumtiven Bereich bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar, sofern nicht eine Neuveranschlagung dieser Mittel vorgenommen wird.

Für den investiven Bereich: Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

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

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

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

Die **Stadt Bottrop** legt in allen Bereichen einen Kalkulationszeitraum von einem Jahr zugrunde. Die Abschreibungen erfolgen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Kalkulation der Gebühren bezieht die Stadt zudem kalkulatorische Zinsen ein. Vorhandenes Abzugskapital berücksichtigt die Stadt im Gleichklang mit den Restwerten jährlich reduziert.

Die Straßenreinigung übernimmt in Bottrop die Bottroper Entsorgung und Stadtreinigung – BEST. Von den Gesamtkosten der Straßenreinigung entfallen 20 Prozent auf den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil. Dies entspricht nach Aussage der Stadt den örtlichen Verhältnissen und 2019 einem Betrag von 500.000 Euro.

→ Empfehlung

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

Die Stadt Bottrop arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabenbereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrech-

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

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

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere bei der Grundsteuer B ergeben sich jedoch im Vergleich weitere darüberhinausgehende Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.

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

Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Bottrop	Kreisfreie Städte mit weniger als 150.000 Einwohnern	Stärkungspakt-kommunen (kreisfreie Städte)	Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze (2019)
Grundsteuer A	265	258	273	278	217 (223)
Grundsteuer B	680	658	678	568	429 (443)
Gewerbsteuer	490	490	500	455	417 (418)

2018 hat die Stadt Bottrop den Hebesatz der Grundsteuer B von 590 Punkte auf 680 Punkte erhöht. Mit der Haushaltssatzung 2019 hat sie die Realsteuerhebesätze gegenüber 2018 unverändert festgesetzt.

Mit diesen Hebesätzen liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich über den Durchschnittswerten der kreisfreien Städte gleicher Größenklasse bzw. erreicht diesen beim Hebesatz der Gewerbesteuer. Durch weitere Erhöhungen könnte die Stadt im Hinblick auf die berücksichtigten Vergleichskommunen, insbesondere die Nachbarkommunen, in einen Nachteil geraten. Der Haushaltssanierungsplan sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
166	143	200	214	235	292	23

Bei den Erträgen aus der Grundsteuer B je Einwohner positioniert sich die Stadt Bottrop jedoch im unteren Viertel der Vergleichskommunen (kreisfreie Städte). Mehr als 75 Prozent dieser Kommunen erzielen 2017 höhere Erträge je Einwohner. Auch unter Berücksichtigung des ab 2018 maßgeblichen Hebesatzes von 680 Punkten ändert sich hieran nichts (191 Euro je Einwohner). Weitere moderate Erhöhungen wären demnach auch weiterhin mögliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

2018 haben sich die Erträge in den Vergleichsstädten nochmals erhöht:

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

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

Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt Bottrop zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlegen. Die Erträge aus der Grundsteuer B waren der Stadt jedoch bereits bekannt. Demnach erzielt die Stadt 2018 bei der Grundsteuer B 191 Euro je Einwohner.

→ Empfehlung

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

➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

	Haushaltssituation
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Bottrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Ergebnisrechnungen 2013 bis 2017 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. Die erzielten Erträge können die Aufwendungen der Stadt nicht decken.
F3	Ohne den Sondereffekt und die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Bottrop 2013 bis 2017 höhere Fehlbeträge ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Bottrop plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei den Planungen der Personalaufwendungen für die Beamten und der bilanziellen Abschreibungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Bottrop weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 29 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund sechs Mio. Euro steigen.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Schulden der Stadt Bottrop sind im interkommunalen Vergleich gering. Dringend erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig in hohem Umfang belasten.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Bottrop gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Bottrop liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Münster regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Bottrop hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht dennoch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Bottrop sollte ihre Haushaltskonsolidierung auch mittel- und langfristig konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Bottrop überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 37 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Bottrop sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.

	Feststellung		Empfehlung
F2	Die Stadt Bottrop hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Insbesondere bei der Grundsteuer B ergeben sich jedoch im Vergleich weitere darüberhinausgehende Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten Überschüsse nicht eintreten, sollte die Stadt Bottrop mittel- bis langfristig weitere Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	94,43	98,31	101	104	109	23
Eigenkapitalquote 1	2,91	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23
Eigenkapitalquote 2	30,51	-24,71	11,76	30,51	40,93	81,96	23
Fehlbetragsquote	14,88	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	36,91	15,10	21,92	28,66	34,24	44,38	23
Abschreibungsintensität	5,61	2,43	4,27	5,61	6,11	19,08	23
Drittfinanzierungsquote	64,94	9,97	43,86	51,47	62,46	145	23
Investitionsquote	95,11	16,63	52,54	80,94	130	221	23
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	79,26	45,36	63,15	72,47	81,56	99,81	23
Liquidität 2. Grades	18,90	8,36	15,52	19,14	28,44	391	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	55,45	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,42	0,89	11,82	14,42	17,23	27,37	23
Zinslastquote	1,42	0,76	1,41	2,07	2,50	3,80	23

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	31,04	26,99	32,26	35,92	41,09	52,06	23
Zuwendungsquote	33,71	10,40	24,16	29,21	33,79	46,40	23
Personalintensität	25,31	15,63	18,53	20,14	22,64	25,55	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,44	7,90	13,31	15,54	17,25	21,49	23
Transferaufwandsquote	38,45	32,45	38,46	41,35	49,93	61,36	23

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-21.370	-14.401	-2.358	-6.446	-4.865	
Gewerbesteuer	29.850	31.640	37.929	39.983	41.889	36.258
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	40.391	41.741	46.841	47.824	50.435	45.446
Ausgleichsleistungen	8.453	7.348	7.438	7.399	8.220	7.771
Schlüsselzuweisungen vom Land	65.646	72.025	75.243	74.718	74.832	72.493
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	4.438	11.446	11.446	11.446	11.446	
Summe der Erträge	148.778	164.200	178.897	181.370	186.822	161.969
Gewerbesteuerumlage	3.906	4.243	5.339	5.271	6.026	4.957
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	129	188	613	786	401	423
Summe der Aufwendungen	4.035	4.431	5.952	6.057	6.427	5.380
Saldo	144.743	159.770	172.945	175.313	180.395	156.589

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	53.872	41.043	42.326	32.748	29.159
Eigenkapital 1	53.872	41.043	42.326	32.748	29.159
Sonderposten für Zuwendungen	291.411	281.069	279.087	271.056	262.122
Sonderposten für Beiträge	17.761	16.939	15.625	14.708	13.894
Eigenkapital 2	363.044	339.051	337.038	318.512	305.175
Bilanzsumme	1.028.137	1.020.115	1.021.174	1.010.675	1.000.356

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	150.002	152.142	146.770	153.313	157.236
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	212.777	215.879	227.024	210.893	192.532
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	748	737	889	850	660
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.224	2.499	2.095	2.769	3.074
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.966	1.846	2.194	1.944	2.039
Sonstige Verbindlichkeiten	6.064	6.157	5.271	8.630	4.037
Erhaltene Anzahlungen	14.575	16.903	14.086	16.705	24.646
Verbindlichkeiten	389.356	396.162	398.330	395.104	384.224
Rückstellungen	243.352	250.856	252.103	262.738	275.831
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	86,87	248	292	314	416
Schulden	632.795	647.266	650.724	658.155	660.472

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	444.314	451.514	454.747	452.759	446.305
Rückstellungen	246.368	254.588	255.632	266.354	279.607
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	86,87	248	292	314	416
Gesamtschulden	690.768	706.350	710.670	719.427	726.328

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	199.607	203.864	198.141	207.510	213.969
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	212.777	215.879	227.024	210.893	192.532
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	748	737	889	850	660
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.980	3.297	3.098	4.314	4.124
Sonstige Verbindlichkeiten	9.463	7.652	8.271	9.144	6.895
Erhaltene Anzahlungen	17.740	20.086	17.324	20.047	28.125
Gesamtverbindlichkeiten	444.314	451.514	454.747	452.759	446.305

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	1.054.381	1.038.548	1.023.938	1.019.560	1.027.768
davon Gebäudevermögen	376.111	369.892	362.588	353.767	349.638
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	127.916	127.165	129.954	134.908	135.576
davon Straßenvermögen	152.782	142.623	136.656	128.378	121.513

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-44.939	-25.109	-21.370	-14.401	-2.358	-6.446	-4.865	551	664	909	1.006	2.974
Gewerbesteuer	29.419	35.696	29.850	31.640	37.929	39.983	41.889	41.000	44.200	45.000	45.500	46.000
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	35.706	39.075	40.391	41.741	46.841	47.824	50.435	52.650	55.660	58.840	61.480	64.800
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.632	4.174	4.202	4.315	5.510	5.621	7.110	9.040	9.950	9.020	9.250	9.480
Ausgleichsleistungen	6.784	8.625	8.453	7.348	7.438	7.399	8.220	8.334	8.937	9.119	9.309	9.489
Schlüsselzuweisungen vom Land	57.628	65.902	65.646	72.025	75.243	74.718	74.832	86.850	83.660	88.340	93.380	95.250
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	2.028	4.438	11.446	11.446	11.446	11.446	11.446	7.624	3.807	0	0
Summe der Erträge	133.169	155.501	152.980	168.516	184.407	186.991	193.932	209.320	210.031	214.126	218.919	225.019
Gewerbesteuerumlage	4.375	4.988	3.906	4.243	5.339	5.271	6.026	5.695	3.160	3.215	3.250	3.285
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	813	0	129	188	613	786	401	647	2.620	0	0	0
Summe der Aufwendungen	5.188	4.988	4.035	4.431	5.952	6.057	6.427	6.342	5.780	3.215	3.250	3.285
Saldo der Bereinigungen	127.981	150.513	148.944	164.085	178.455	180.934	187.504	202.978	204.251	210.911	215.669	221.734
Saldo der Sondereffekte	-1.001	-168	518	-650	-2.493	-94	1.119	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-171.919	-175.453	-170.832	-177.836	-178.320	-187.286	-193.488	-202.427	-203.587	-210.002	-214.663	-218.760
Abweichung vom Basisjahr	0	-3.534	1.086	-5.917	-6.401	-15.367	-21.569	-30.508	-31.668	-38.083	-42.744	-46.841

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-171.919	-175.453	-170.832	-177.836	-178.320	-187.286	-193.488	-202.427	-203.587	-210.002	-214.663	-218.760
Leistungen aus dem Stärkungspakt- gesetz - Konsolidierungshilfe -	0	2.028	4.438	11.446	11.446	11.446	11.446	11.446	7.624	3.807	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-171.919	-173.425	-166.394	-166.390	-166.874	-175.840	-182.042	-190.981	-195.963	-206.195	-214.663	-218.760
Abweichung vom Basisjahr mit Kon- solidierungshilfe	0	-1.506	5.525	5.529	5.045	-3.921	-10.123	-19.062	-24.044	-34.276	-42.744	-46.841

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-171.919	-175.453	-170.832	-177.836	-178.320	-187.286	-193.488	-202.427	-203.587	-210.002	-214.663	-218.760
Landschaftsumlage	20.856	23.098	24.087	25.219	26.207	27.653	29.937	30.160	29.560	30.850	32.340	33.530
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-42.950	-42.563	-44.700	-46.829	-43.787	-44.380	-40.346	-48.162	-49.254	-47.644	-48.813	-51.925
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-27.534	-27.548	-29.760	-31.466	-33.491	-36.647	-36.021	-39.936	-41.722	-43.298	-44.553	-45.702
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-80.579	-82.245	-72.285	-74.322	-74.836	-78.607	-87.184	-84.169	-83.051	-88.210	-88.957	-87.604
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.666	8.294	6.257	5.743	1.972	-6.605	-3.590	-2.472	-7.631	-8.378	-7.025

➤ 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
Bottrop im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	9
Gesamtsteuerung und Strategie	9
Organisation	10
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	12
Prozesskontrollen	13
Finanzcontrolling	14
Fachcontrolling	15
→ Verfahrensstandards	17
Prozess- und Qualitätsstandards	17
→ Personaleinsatz	21
→ Leistungsgewährung	25
Fallsteuerung	25
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	26
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	36
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	49
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	52
Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	52
Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII	54
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	56

→ Managementübersicht

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bottrop hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. In der Prüfung arbeitet die gpaNRW mit Kennzahlenvergleichen und betrachtet Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

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

Die HzE-Aufwendungen je Hilfeplanfall liegen in Bottrop etwa auf mittlerem Niveau. Bei der differenzierten Betrachtung sind die Aufwendungen je Hilfeplanfall bei ambulanten Hilfen höher, bei stationären Hilfen dagegen niedriger als in den meisten Vergleichsstädten. Dabei wirkt sich positiv aus, dass im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt wird. Dennoch sind die Aufwendungen für stationäre Hilfen deutlich höher als für ambulante. Daher wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen in Bottrop ungünstig aus. Die Stadt Bottrop sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen bei konstanter Falldichte zu erhöhen.

Die Einordnung der Stadt Bottrop im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, der Heim- und sonstiger Unterbringung nach § 34 SGB VIII, den Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII und den Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII positiv.

Bei der Prüfung der Stadt Bottrop hat die gpaNRW besonders hohe Aufwendungen je Hilfeplanfall bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII festgestellt. Positiv ist aber, dass es der Stadt Bottrop im Rahmen einer Prozessoptimierung bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII gelungen ist, 2018 erstmals wieder die Fallzahlen zu verringern. Durch eine optimierte Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung konnte die Stadt 2018 auch die Aufwendungen je Hilfeplanfall nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen senken. Durch den Einsatz von Poollösungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen könnte die Stadt Bottrop ihre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII weiter verringern.

Zu den überwiegend guten Ergebnissen im interkommunalen Vergleich haben auch die Steuerungsmaßnahmen der Stadt Bottrop in den letzten Jahren beigetragen. Viele Prozesse und Standards bei der Hilfe zur Erziehung sind in der Stadt Bottrop zwar noch nicht verschriftlicht.

Die Stadt hat die notwendigen Maßnahmen mehrheitlich aber bereits geplant, eingeleitet oder umgesetzt.

Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Bottrop noch nicht. Die Stadt sollte eine Gesamtstrategie entwickeln und alle bereits vorhandenen Einzelziele zur Ausgaben senkung genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.

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

Das Finanz- und Fachcontrolling der Stadt Bottrop hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung eine sehr gute Datenbasis geschaffen. Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter zu verbessern, sollte die Stadt Bottrop ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld HzE zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern.

Da die Stadt Bottrop ihre Prozesse und Standards bei der Hilfe zur Erziehung überwiegend noch nicht verschriftlicht hat, sieht die gpaNRW hier Handlungsbedarf für die Stadt Bottrop.

Die Stadt Bottrop sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe intensiver in die Hilfestellung einbinden. Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet schnelle Prüfungen der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen. Außerdem bringt die Wirtschaftliche Jugendhilfe noch eine zusätzliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit mit ein, wenn sie regelmäßig an kollegialen Beratungen oder am Hilfeplanverfahren teilnimmt. Bei weniger kostenintensiven HzE-Fällen entscheidet die zuständige Fachkraft zusammen mit der Teamleitung über die Hilfestellung. Die Stadt Bottrop sollte dieses Vorgehen optimieren, indem sie mit mindestens drei Fachkräften den erzieherischen Bedarf reflektiert und in einer Teamkonferenz über die Hilfestellung entscheidet.

Die Stadt Bottrop steuert die Laufzeiten der Hilfen über kurze Hilfeplanintervalle. Sie legt ihren Fokus auf eine frühzeitige Verselbständigung der jungen Volljährigen und unterstützt sie dabei. Dies führt zu vergleichsweise kurzen Laufzeiten bei den jungen Volljährigen.

Einfluss auf die Falldichte im Bereich der Hilfen zur Erziehung können auch die sozialen Strukturen einer Stadt nehmen. In Bottrop wächst jedes fünfte Kind in einem Umfeld mit einem Armutsrisiko auf¹. Diese Situation kann vermehrte Unterstützungsleistungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben.

¹ Lt. Veröffentlichung der Stadt Bottrop „FAMILIE VOR ORT – Ausbau der Präventionskette in Bottrop – von frühen zu frühzeitigen Hilfen – Dokumentation 2017

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik² 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, mittels der im Bericht getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, 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 Hilfestellung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

² nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop weist insgesamt weniger belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Durch Präventionsmaßnahmen sollen die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in Bottrop langfristig noch verbessert werden.

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

Die Stadt Bottrop zählt zu den kreisfreien Städten mit einer eher niedrigeren Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen. Sie ist dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund³ zugeordnet. Gleichwohl wächst in Bottrop jedes fünfte Kind in einem Umfeld mit einem Armutsrisiko auf. In Zusammenhang mit der Häufigkeit von HzE-Maßnahmen besteht in Bottrop ein Nord-Süd-Gefälle. In Bottrop weist insbesondere der Sozialraum „Batenbrock-Südwest“ überdurchschnittliche soziale, wirtschaftliche und räumliche Problemlagen auf und ist damit mehrfachbelastet. Die Stadt hat mit dem Stadtteilbüro Batenbrock eine Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und Familien geschaffen. Es vermittelt und lotst zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den verschiedenen Einrichtungen, Institutionen und Ämtern.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen⁴ zeigen folgende Ausprägung:

³ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

⁴ Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Strukturkennzahlen in der Stadt Bottrop 2017

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent (Jugendquotient)	18,87	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	7,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,08	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,55	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Der Jugendquotient beschreibt das Verhältnis der jungen Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung. Die Stadt Bottrop hat einen geringeren Anteil von 0- bis unter 21-jährigen Einwohnerinnen und Einwohnern als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies kann sich auf einwohnerbezogene Kennzahlen erhöhend auswirken.

Bottrop weist 2017 eine niedrigere Jugendarbeitslosenquote der 15- bis 24-jährigen Einwohnerinnen auf als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Auch der Anteil Alleinerziehender an den Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II⁵ ist in Bottrop niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichsstädte.

Positiv ist in der Stadt Bottrop auch der vergleichsweise geringe Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss zu sehen. Er ist in Bottrop niedriger als bei 75 Prozent der verglichenen Städte.

Der Stadt Bottrop sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein. Sie nimmt eine differenzierte sozialräumliche Planung vor, in die diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, einfließen. Mit der Entwicklung von Präventionsketten sollen verstärkt niedrigschwellige Angebote für alle Altersgruppen erbracht werden.

Präventive Maßnahmen einer Stadt können langfristig Einfluss auf Strukturen oder Aufwendungen nehmen. Effekte präventiver Maßnahmen treten oftmals stark zeitversetzt auf. Ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionen in Präventionsprojekte und sinkenden Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung ist somit nicht messbar. Die Bedeutung präventiver Maßnahmen zeigt das Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung, gesellschaftliche Teilhabe). Die Stadt Bottrop nimmt an diesem Modellprojekt teil.

⁵ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die **Stadt Bottrop** hat eine Vielzahl an Präventionsmaßnahmen ergriffen, um die soziostrukturellen Rahmenbedingungen zu verbessern. Die städtischen Maßnahmen sollen insbesondere auch die Lebensqualität von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien fördern. Die vielfältigen Angebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familien prägen das Verständnis von präventiver und intersektoraler Zusammenarbeit. Das besondere kommunale Interesse liegt beim Ausbau der präventiven Angebote und ihrer Verbindung mit den Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die Familien vor Ort. Mit dem Ansatz „Von frühen Hilfen zu frühzeitigen Hilfen“ werden die Leistungen und Angebote für alle Familien und ihre Kinder von der Geburt bis in den Berufseinstieg systematisch gebündelt und miteinander vernetzt.

Die Leistungen und Angebote sollen - gemäß dem Grundsatz „vom Kind aus und nicht in Zuständigkeiten denken“- den Familien frühzeitig zur Verfügung gestellt werden und dort wirken, wo die Menschen leben.

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

→ Steuerung und Organisation

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

Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Zur Minderung der Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung hat die Stadt aber bereits Einzelziele definiert.

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

Die **Stadt Bottrop** hat bislang noch keine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickelt. Diese ist aber bereits in Planung und soll im sog. „ASD-Navi“ berücksichtigt werden. Für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung sind in der Stadt Bottrop bislang folgende Ziele zur Minderung der Aufwendungen, bei gleichzeitig bedarfsgerechter Versorgung, zu beachten:

- Erziehungshilfen werden vorrangig ambulant durchgeführt (Grundsatz: ambulant vor stationär).
- Bei stationären Maßnahmen soll die Unterbringung passgenau, aber vorrangig im Wege der Vollzeitpflege und nur nachrangig als Heimunterbringung erfolgen.
- Stationäre Unterbringungen sollen möglichst ortsnahe erfolgen.
- Auslandsunterbringungen erfolgen nur in absoluten Einzelfällen unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln. Hierzu sollte sie die bereits vorhandenen Einzelziele zur Ausgabensenkung genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.

Organisation

In der Aufbauorganisation der Stadt Bottrop ist der Fachbereich Jugend und Schule dem Dezernat III zugeordnet. Der Fachbereich unterteilt sich in drei Abteilungen:

- Abteilung 51/1 - Verwaltung und Leistungen,
- Abteilung 51/2 - Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien,
- Abteilung 51/3 - Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder.

In der Abteilung 51/1 sind die für den HzE-Bereich relevanten Aufgaben Haushalt und Finanzen (Controlling, Budget und Kontraktmanagement) sowie die Wirtschaftliche Jugendhilfe angesiedelt.

Die ASD-Aufgaben sind auf zwei Bereiche verteilt, den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) mit eigenem Bezirkssozialdienst und den Besonderen Sozialen Dienst (BSD) mit einem eigenen ambulanten erzieherischen Dienst.

Die beiden Bereiche bilden zusammen ein Sachgebiet innerhalb der Abteilung 51/2. Dem Sachgebiet sind folgende Teilbereiche zugeordnet:

- ASD Teams 1 und 2,
- Frühe Hilfen,
- Adoptionen,
- Fachdienst für Familien und Erziehungshilfen mit den Spezialdiensten Adoption und Vollzeitpflege, ambulante Erziehungs- und Familienberatung, gesetzliche Vertretung Minderjähriger, Jugendgerichtshilfe und Kinderschutz,
- Fachberatung Jugendhilfe (weiterführende Schulen) und
- Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII.

ASD und BSD der Stadt Bottrop sind zentral im Jugendamt untergebracht, da von dort aus alle Stadtbezirke schnell für die zuständigen Fachkräfte zu erreichen sind. Nebenstellen gibt es nicht. Die zentrale Unterbringung im selben Gebäudetrakt erleichtert die Kommunikation zwischen den Bezirken. Der ASD besteht aus zwei Teams mit je einer Teamleitung. Für die zehn ASD-Bezirke in Bottrop ist jeweils eine ASD-Fachkraft zuständig. Sie sind einem der beiden Teams zugeordnet.

Innerhalb der ASD-Teams sowie innerhalb der Spezialdienste finden wöchentliche Teamsitzungen statt. Darüber hinaus gibt es bedarfsorientiert teamübergreifende Treffen, wenn z.B. Trägerkonzepte vorgestellt werden. Die beiden Teamleitungen nutzen einen wöchentlichen Jour Fixe mit der Sachgebietsleitung zum Informationsaustausch.

Die Stadt Bottrop hat folgende Spezialdienste eingerichtet:

- Pflegekinderdienst,
- UMA,

- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die Stadt Bottrop sieht den wesentlichen Vorteil von Spezialdiensten darin, dass dort das Fachwissen an einer zentralen Stelle konzentriert ist. Regelmäßige Änderungen von gesetzlichen Grundlagen können so besser umgesetzt werden. Beim Pflegekinderdienst sieht die Stadt Bottrop einen weiteren Vorteil darin, dass die Ansprechpartner für die Pflegefamilien konstant bleiben. Nach den Erfahrungen der Stadt Bottrop führt dies dazu, dass die Stadt die Pflegefamilien so besser an sich binden kann.

In folgenden Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII stimmt die Stadt Bottrop den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung mit freien Trägern ab:

- AG Ambulante und stationäre Hilfen,
- AG Kinder- und Jugendarbeit,
- regionaler Arbeitskreis Pflegekinderdienst,
- Arbeitskreis Trennung und Scheidung,
- Arbeitskreis des Sozialdienstes Katholischer Frauen e.V. (SKF) zum Thema häusliche Gewalt,
- Arbeitskreis gem. § 35a SGB VIII,
- Arbeitskreis zum Ausbau der Präventionsketten in Bottrop.

➔ Internes Kontrollsystem (IKS)

➔ Feststellung

In Bottrop fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.

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

Die **Stadt Bottrop** verfügt noch nicht über ein IKS. Sie erfasst alle Hilfeplanfälle in ihrer Jugendamtssoftware. Die Software verfügt über eine automatisierte Wiedervorlage. Ablaufende Fälle werden in der Jugendamtssoftware sowohl der zuständigen Fachkraft als auch der Teamleitung mit etwa sechs Wochen Vorlauf automatisiert in der Wiedervorlage angezeigt. Hierdurch werden die fallverantwortlichen Beschäftigten auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes, die Erreichung der Altersgrenze etc. aufmerksam gemacht.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe stellt zudem Zahlungen für abgelaufene Fälle umgehend ein. Die zuständige Fachkraft kann mittels eines Symbols in der Software erkennen, dass ein Fall nicht aktiv ist, und dass in Folge dessen keine Zahlungen mehr erfolgen.

Die Stadt Bottrop definiert einen Hilfefall am Tag nach Ablauf der Hilfestellung im Hilfeplan als rückständig. Eine Warnliste, die für den fallverantwortlichen Mitarbeiter und den Vorgesetzten sichtbar ist, zeigt die zu bearbeitenden Fälle nach Prioritäten sortiert automatisiert auf. In besonderen Belastungssituationen der fallverantwortlichen Fachkraft, beispielsweise durch ein zu hohes Fallaufkommen, erstellt die zuständige Fachkraft gemeinsam mit der Teamleitung eine Prioritätenliste. Kinderschutzfälle haben immer die höchste Priorität. Sofern erforderlich, werden Fälle innerhalb der Teams umverteilt.

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

Die Stadt Bottrop nimmt bislang noch keine zukunftsorientierte Beurteilung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken vor.

Obwohl es bei der Stadt Bottrop schon einige Regelungen gibt, fehlen für ein standardisiertes IKS aber noch verbindliche in ein Konzept zusammengeführte Verfahrensanweisungen und Maßnahmen.

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

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS
- Einheitliche Abläufe und Prozesse

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

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

→ **Empfehlung**

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

Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop führt bereits zahlreiche prozessintegrierte Kontrollen durch. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden bisher allerdings nur unregelmäßig und stichprobenhaft statt. Diese Kontrollen beschränken sich auf Akten, die der Abteilungsleitung vorgelegt werden und gelegentliche Kontrollen durch die Teamleitung bei laufenden Fällen. Eine schriftliche Dokumentation der Kontrollen erfolgt nicht.

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

Bei der **Stadt Bottrop** gibt es im System und in den Verfahrensstandards eine Reihe von prozessintegrierten Kontrollen. Im Fachverfahren JUGIS (Jugendamtsinformationssystem) ist eine Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Die elektronische Wiedervorlage sichert die rechtzeitige Weiterbearbeitung bzw. Fortschreibung des Falls. Auch die Teamleitung kann sich alle Fälle mit Wiedervorlage und Fristen ansehen. Die WiJu hat

ebenso Zugriff auf die Fallakte und würde den ASD/BSD kontaktieren, wenn eine Weiterbewilligung ausbliebe, da dann auch automatisch die Zahlung eingestellt würde. Durch ein im Programm hinterlegtes Vier-Augen-Prinzip bei Kindeswohlgefährdungen und die festgelegte Kostenhierarchie sind Kontrollen im Prozess hinterlegt. Jeder Fall wird von der Teamleitung freigegeben. Bei besonders kostenintensiven Fällen ist die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung in die Entscheidung und Freigabe involviert.

Vorgaben und Standards zu den Prozesskontrollen gibt es in Bottrop bislang nicht. Prozessunabhängige Kontrollen werden bislang vor allem durch das Finanz- und Fachcontrolling im Rahmen der monatlichen Auswertungen vorgenommen. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden in Bottrop bislang nicht regelmäßig und stichprobenhaft statt. Die durchgeführten Kontrollen beschränken sich auf Akten, die der Abteilungsleitung vorgelegt werden und auf gelegentliche Kontrollen durch die Teamleitung bei laufenden Fällen. Die Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte das Verfahren prozessunabhängiger Kontrollen ausbauen, standardisieren und regelmäßig durchführen. Sie sollte die Ergebnisse dieser Kontrollen dokumentieren. Dadurch kann die Stadt Bottrop besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.

Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Bottrop im Bereich der Hilfe zur Erziehung über eine sehr gute Datenbasis verfügt. Sie konnte die für die Prüfung erforderlichen Daten umfassend und plausibel zur Verfügung stellen. Gleichwohl arbeitet die Stadt bei ihrem Finanzcontrolling noch nicht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen.

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 **Bottrop** sind zahlreiche Ansätze eines produktorientierten Controllings anzutreffen. Schnittstellen zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware bestehen.

Die Stadt Bottrop stellt im städtischen Haushalt für die Produktgruppe 060301 „Förderung junger Menschen und Familien“ Leistungsmengen für die einzelnen Hilfearten dar. Sie bilden die Basis für die Haushaltsansätze im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Im Rahmen der laufenden Haushaltsführung wird die Etatentwicklung ganzjährig beobachtet. Bei Abweichungen zwischen Soll-/Ist-Zahlen erfolgen weitere kleinteilige Analysen zur Ermittlung der Ursachen.

Außerdem finden Abstimmungsgespräche mit dem Fachcontrolling und Abteilung 51/2 statt. Ziel ist, bei Abweichungen bestenfalls Gegenmaßnahmen treffen zu können.

Das Finanzcontrolling erstellt auf dieser Grundlage in Form eines Berichtswesens monatliche Auswertungen. Sie dienen, aus Sicht des Finanzcontrollings, vorrangig der Budgetüberwachung. Darüber hinaus sind sie für die Stadt Bottrop aber auch im Rahmen der Plausibilitätsprüfung und als prozessunabhängige Kontrollen bedeutsam. Ein Ziel ist die Einhaltung der Haushaltsansätze. Damit der Etat auskömmlich bleibt, werden die Ist-Ergebnisse monatlich mit den Planzahlen abgeglichen. Ferner werden die Werte in quartalsweisen Berichten für die Kämmerlei zusammengefasst. Durch die monatliche Überprüfung der Haushaltsansätze und durch die Analyse der zugehörigen Hilfezahlenentwicklung offenbaren sich der Stadt zudem immer auch Besonderheiten und Auffälligkeiten in der Hilfefewährung. Diese werden vom Finanzcontrolling in Zusammenarbeit mit dem Fachcontrolling analysiert und bei Bedarf mit der Abteilungsleitung zur Einleitung notwendiger Maßnahmen rückgekoppelt.

Die Jugendamtssoftware bietet die Möglichkeit, Aufwendungen und Fallzahlen einzelner Hilfefarten separat auszuwerten. Auch weitere Auswertungen, beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen sowie trägerbezogene Auswertungen sind ebenfalls möglich. Für eine gute Steuerung sind diese Informationen erforderlich.

Als Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung hat die Stadt Bottrop für die Hilfefewährung festgelegt, dass bei gleicher Eignung und Verfügbarkeit der günstigere Träger ausgewählt werden soll. Hilfemaßnahmen mit einem Tagessatz ab 300 Euro und Fälle von Auslandsunterbringungen müssen dem Fachbereichsleiter zur Entscheidung vorgelegt werden.

→ Empfehlung

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

Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über ein digitalisiertes Anbieterverzeichnis aller Träger, in dem zusätzlich zu den angebotenen Leistungen und Kosten auch die mit den Trägern gemachten Erfahrungen erfasst sind.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Bottrop** ist als Stabsstelle bei der Fachbereichsleitung Jugend und Schule angesiedelt und kann so auch abteilungsübergreifend kommunizieren und tätig werden. Fachcontrolling und Finanzcontrolling nutzen dieselben Auswertungen. Sie sind eng miteinander verzahnt und stehen im kontinuierlichen Austausch. Ergebnisse, Besonderheiten und

Auffälligkeiten werden analysiert und konkrete Fragestellungen hinsichtlich offenbarer Unstimmigkeiten und unklarer Prozessabläufe formuliert. Das Fachcontrolling leitet diese Anfragen und Anregungen anschließend zur Klärung in die Fachabteilungen weiter. In Rücksprache mit der Fachbereichsleitung werden dann die erforderlichen Maßnahmen thematisiert und Veränderungen angestoßen.

Die Stadt hat folgende interne Vorgaben zur Ausgabenbegrenzung getroffen, die möglichst angewendet werden, sofern die Passgenauigkeit einer Hilfe gewährleistet ist:

- ambulant vor stationär,
- Stärkung des Pflegekinderdienstes um Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII möglichst zu vermeiden,
- bei zwei gleich geeigneten Leistungsanbietern soll möglichst der günstigere ausgewählt werden,
- stationäre Unterbringungen mit einem Tagessatz ab 300 Euro sowie Auslandsunterbringung sind besonders zu begründen. Die Entscheidung obliegt der Fachbereichsleitung.

Die Vielfalt an Trägern wächst und die Ausdifferenzierung von Leistungen führt zu mehr Unübersichtlichkeit. Dadurch wird es den fallführenden Beschäftigten erschwert, eine passgenaue Hilfe auszuwählen. Um mehr Transparenz zu schaffen ist ein Leistungsverzeichnis aus Sicht der gpaNRW unverzichtbar.

Das Anbieterverzeichnis der **Stadt Bottrop** bestand bislang aus einem zentral zugänglich Sammelordner in Papierform, in dem lediglich die Leistungen und Preise der freien Träger einsehbar sind. Die Stadt Bottrop hat die Notwendigkeit, alle vorhandenen Informationen in ein differenziertes Anbieterverzeichnis zusammenzuführen, aber bereits erkannt und arbeitet derzeit an der Umsetzung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte ihr Anbieterverzeichnis nach der Fertigstellung allen Fachkräften digital zur Verfügung stellen. Es sollte neben den angebotenen Leistungen auch zwingend die aktuellen Kosten und Erfahrungen zur Zusammenarbeit mit den Trägern enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards. Diese sind aber mehrheitlich noch nicht schriftlich beschrieben, bzw. die schriftliche Ausarbeitung im Rahmen des ASD-Navi ist nicht mehr aktuell. Die Stadt kann ihre Leistungserbringung bei der Hilfe zur Erziehung durch die geplante Entwicklung eines Qualitätshandbuchs, den ASD-Navi, noch weiter optimieren.

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 Bottrop** legt großen Wert darauf, Leistungen der Jugendhilfe optimal und passgenau zu erbringen. Hierzu müssen die Beschäftigten bestehende gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Stadt Bottrop hat schon vor einigen Jahren damit begonnen, die wesentlichen Verfahrensstandards zu verschriftlichen und im ASD-Navi zusammenzufassen. Diese Arbeitshilfe wurde den Mitarbeitern zur Verfügung gestellt. Zurzeit ist sie jedoch nicht mehr aktuell, und sie definiert auch nicht zu allen Bereichen die erforderlichen Prozessschritte, Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Standards. Die Stadt Bottrop hat den Handlungsbedarf bereits erkannt. Sie überarbeitet derzeit den ASD-Navi und plant in diesem Zusammenhang auch dessen Ausweitung zu einem umfassenden Prozess- und Qualitätshandbuch für die Hilfen zur Erziehung.

Die ASD-Mitarbeiter nutzen für alle Verfahrensschritte die Jugendamtssoftware JUGIS. Das Verfahren deckt die Schritte Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren und Hilfebewilligung ab. Weiterhin ist es mit der Software möglich, Genogramme von Familien zu erstellen. So können z.B. familiäre Zusammenhänge leicht verständlich grafisch dargestellt evaluiert werden. JUGIS verfügt auch über eine Schnittstelle zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Für einzelne Leistungen der Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Bottrop vertiefende Leitfäden herausgebracht, wie beispielsweise für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII oder die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII. Die Leitfäden enthalten grundsätzlich die einzelnen Arbeitsschritte vom Fallzugang über die Leistungsentscheidung bis zur Hilfeplanfortschreibung bzw. Fallbeendigung.

Die Stadt Bottrop hat die Arbeitsabläufe für das Hilfeplanverfahren nach § 35a SGB VIII für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche 2018 neu geregelt und stellt diese nun mittels eines leicht nachvollziehbaren Flussdiagramms dar. Zu jedem Verfahrensschritt sind zusätzlich die erforderlichen Dokumente für die Fallbearbeitung hinterlegt. Da viele

Fälle zunächst über den ASD laufen, hat die Stadt Bottrop auch einen Leitfaden für den Falleingang in der Schnittstelle ASD/EGH erstellt, ebenfalls als Flussdiagramm.

Die für den Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erstellten Flussdiagramme zur Prozessbeschreibung bieten eine gute Grundlage, auf der die Stadt Bottrop auch die weiteren Prozessbeschreibungen bei der Hilfe zur Erziehung vornehmen kann.

Mithilfe verbindlicher Verfahrensstandards kann die Stadt sicherstellen, dass alle Beschäftigten die bestehenden gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen kennen und berücksichtigen. Sie sollten eine einheitliche Arbeitsanweisung für alle Fachkräfte darstellen. Sie sollten zu jedem Prozess die zu beachtenden Rechtsgrundlagen und die einzelnen Prozessschritte darstellen. Die Arbeitsschritte sollten vom Fallzugang über die Leistungsentscheidung bis zur Fortschreibung des Hilfeplans bzw. bis zur Fallbeendigung beschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse wie geplant im ASD-Navi festhalten und beschreiben. Dieses Qualitäts-handbuch sollte sie dann digitalisiert allen Beschäftigten zugänglich machen.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich. Eine schriftliche Prozessbeschreibung zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist noch nicht vorhanden, aber bereits vorgesehen und soll im ASD-Navi festgehalten werden

→ **Feststellung**

Bei weniger kostenintensiven Hilfen verzichtet die Stadt Bottrop auf eine kollegiale Beratung mit mindestens drei Fachkräften. Die Entscheidung über den erzieherischen Bedarf erfolgt in diesen Fällen nur in Absprache zwischen der zuständigen Fachkraft und der Teamleitung.

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

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

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

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

Die **Stadt Bottrop** hat die Hilfeplaneinleitung per Hilfeplanprotokoll und Information der Wirtschaftlichen Jugendhilfe standardisiert. Bei Hilfeplänen im Bereich des Kinderschutzes sind der Akte standardmäßig das Kinderschutzkonzept und eine mit den Eltern getroffene Schutzvereinbarung zur Abwendung der Kindeswohlgefährdung hinzuzufügen.

Nach einer Meldung nimmt die zuständige Fachkraft zunächst eine Ersteinschätzung des Falls vor und prüft die Zuständigkeit. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird dann frühzeitig in den Prozess einbezogen, wenn unklare Zuständigkeiten zu prüfen sind. In Abstimmung mit der Teamleitung kontaktiert die zuständige Fachkraft zur Vorabstimmung der Rahmenbedingungen einen geeigneten Träger. Es folgt ein gemeinsames Erstgespräch mit Eltern und Kind, in dem der Hilfebedarf ermittelt wird. Abhängig von den Kosten der Erziehungshilfe entscheidet entweder die zuständige Fachkraft gemeinsam mit der Teamleitung über die Hilfestellung, oder die Entscheidung wird im Fachgespräch in Form einer kollegialen Beratung getroffen. An der kollegialen Fallberatung nehmen in Bottrop mindestens drei Fachkräfte und maximal das ganze Team teil. Seit 2017 führt die Stadt Bottrop die kollegiale Fallberatung bei Fällen von Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII, bei Änderungen von Hilfen bzw. bei der Gewährung von Zusatzhilfen im standardisierten Verfahren durch. Im anschließenden Hilfeplangespräch wird dann das ob und wie der Hilfe besprochen. Das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten wird in die Entscheidung einbezogen. In allen Phasen der Hilfestellung erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken. Es werden bei stationären Hilfen grundsätzlich die Rückkehroptionen in die Hilfeplanung miteinbezogen. Bei der Trägersauswahl bezieht sie auch den Aspekt mit ein, ob deren Angebot auch die Rückführungsarbeit beinhaltet.

Ambulante Hilfeplanfälle schreibt die Stadt Bottrop nach drei Monaten fort. Fälle nach § 33 SGB VIII werden sechs bis acht Wochen nach der Einleitung fortgeschrieben und anschließend im Halbjahres-Rhythmus. Für die Hilfen nach § 34 SGB VIII erfolgt die Fortschreibung des Hilfeplans ebenfalls im Sechs-Monats-Rhythmus.

In Bottrop gibt es Vereinbarungen mit den Trägern der ambulanten Hilfen, dass sie monatliche Nachweise über die erbrachten Fachleistungsstunden an die zuständige Fachkraft und die Wirtschaftliche Jugendhilfe zu übersenden haben. Die Träger haben dabei auch anzugeben, welche persönlichen Kontakte stattgefunden haben und wie die erbrachten Stunden qualitativ erfüllt wurden. Dabei haben die Träger bestimmte Kontingente für die Dauer des Hilfeverlaufs, innerhalb derer Zeiten vor oder nachgearbeitet werden können. Die Obergrenze der Fachleistungsstunden liegt bei monatlich 80 Stunden. Diese Obergrenze gilt jedoch nur für Fälle von Kindeswohlgefährdungen bei Kleinkindern mit absolutem Schutzkonzept, bei denen auch Wochenendkontrollen erforderlich sind. Im Regelfall werden bei Kindeswohlgefährdungen in Bottrop zwischen 40 und 60 Fachleistungsstunden je Monat gewährt. Bei allen anderen ambulanten Erziehungshilfen wird die Menge der Fachleistungsstunden individuell nach Fall festgelegt. Bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII liegt die Zahl der Fachleistungsstunden beispielsweise bei durchschnittlich 15 Stunden je Monat.

Das Hilfeplanprotokoll wird auch an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weitergeleitet. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist aber nicht grundsätzlich in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet schnelle Prüfungen der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen. Außerdem bringt die Wirtschaftliche Jugendhilfe noch eine zusätzliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit mit ein, wenn sie regelmäßig an kollegialen Beratungen oder am Hilfeplanverfahren teilnimmt.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte ihr bisheriges Verfahren optimieren und in allen Hilfefällen mit mindestens drei Fachkräften über den erzieherischen Bedarf in einer Teamkonferenz entscheiden.

→ 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 Bottrop verfügt zum Prüfungszeitpunkt nicht über eine aktuelle Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Die Stadt Bottrop plant, 2020 eine Personalbemessung vorzunehmen.

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

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

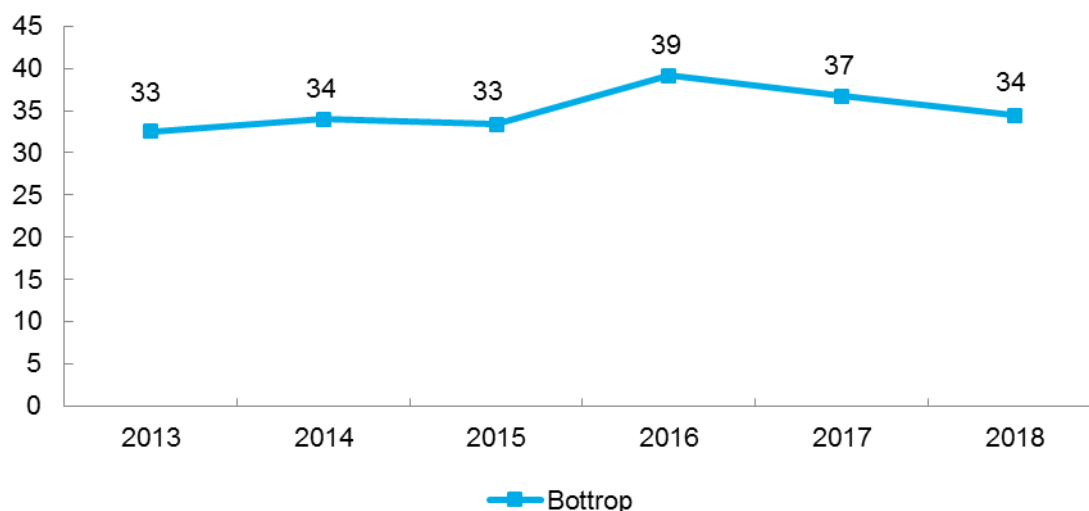
Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Die Stellenausstattung des ASD/KSD in Bottrop liegt 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen.

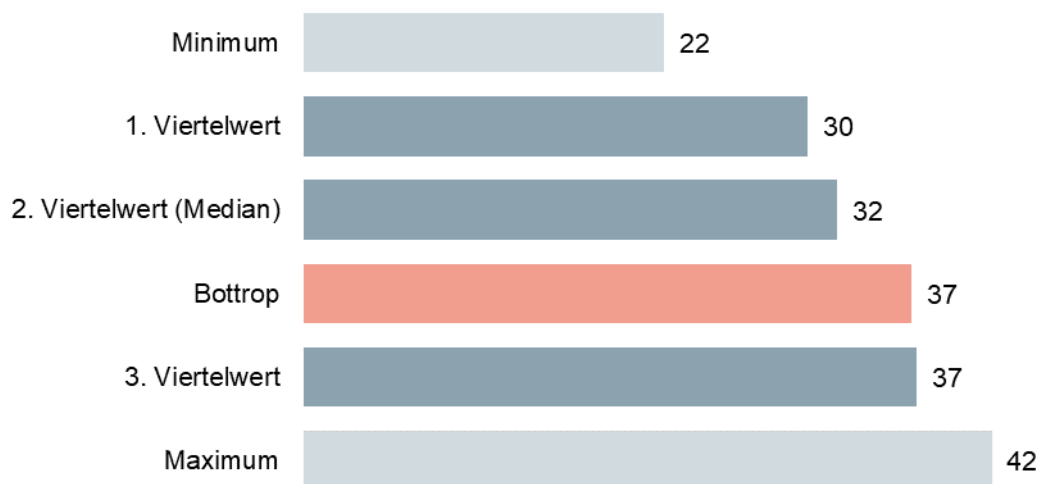
Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Diese hat die **Stadt Bottrop** für 2020 vorgesehen.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD 2013 bis 2018



Durch bedarfsorientierte Erhöhungen des Personaleinsatzes bei gleichzeitig rückläufigen Fallzahlen sinkt die Zahl der Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle in der **Stadt Bottrop** seit 2017. Gleichwohl liegt der Kennzahlenwert in allen betrachteten Jahren oberhalb des Richtwertes von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Interkommunal verglichen zählt Bottrop 2017 zum Viertel der Vergleichsstädte mit der höchsten Anzahl an Hilfeplanfällen je ASD-Mitarbeiter. 2018 verringert sich der Kennzahlenwert der Stadt Bottrop um drei Fälle je Vollzeit-Stelle ASD. Im interkommunalen Vergleich 2018 positioniert sich die Stadt Bottrop am Median der kreisfreien Städte.

Innerhalb des zentral organisierten ASD der Stadt Bottrop ist jeweils eine ASD-Fachkraft für einen der zehn ASD-Bezirke zuständig. Der Zuschnitt der ASD-Bezirke nach Stadtteilen unterschiedlicher Sozialstrukturen führt dazu, dass die Fachkräfte ungleichmäßig belastet sind. Die Stadt Bottrop erreicht eine gleichmäßige Auslastung der ASD-Fachkräfte regelmäßig nur durch eine Umverteilung von Fällen auf ASD-Fachkräfte weniger ausgelasteter Bezirke.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte einer ungleichmäßigen Fallbelastung der ASD-Fachkräfte entgegenwirken, indem sie die bezirkliche Aufteilung des ASD auf den Prüfstand stellt.

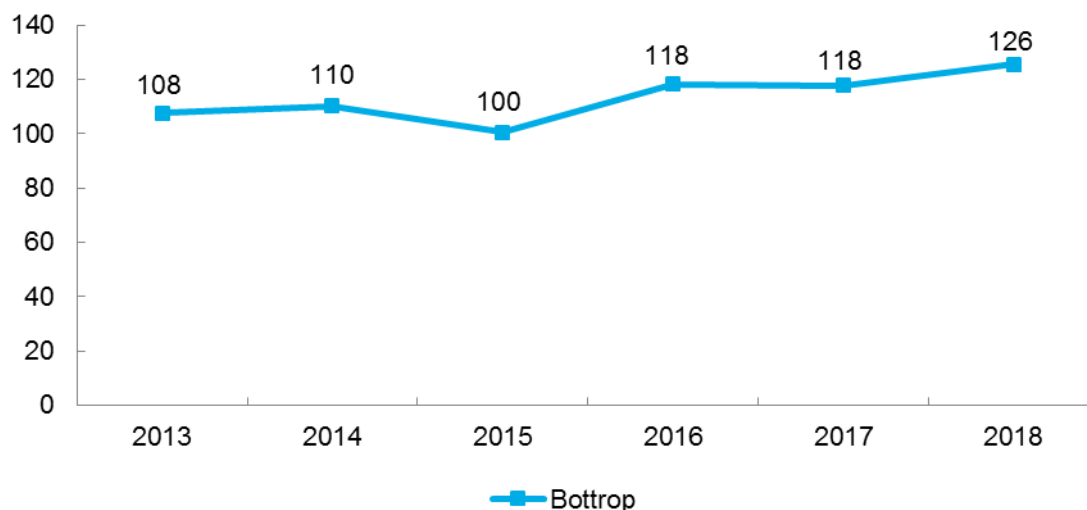
Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Bottrop liegt 2017 und 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. 75 Prozent der Vergleichsstädte bearbeiten bei der WiJu mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop. Die Stadt setzt gezielt vergleichsweise viel Personal in der WiJu für eine optimierte Aufgabenerledigung ein.

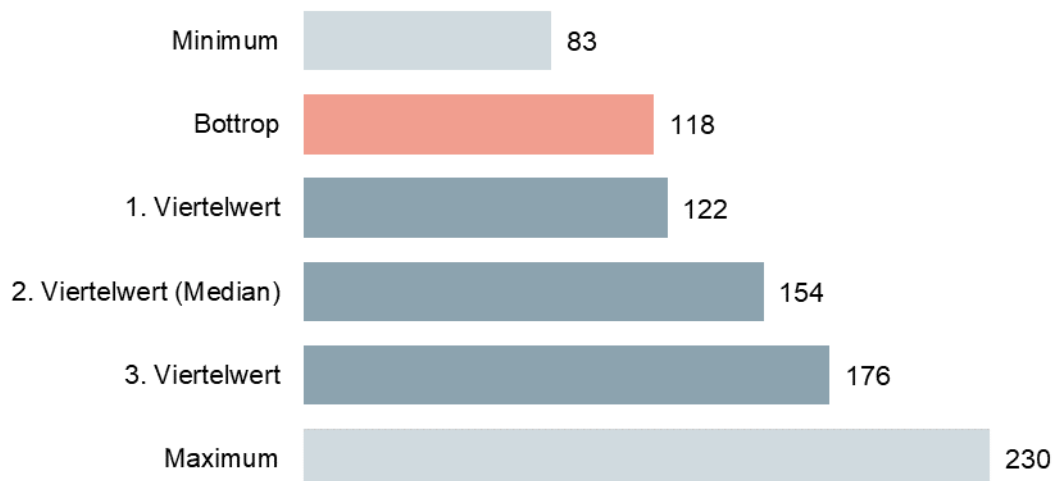
Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich.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

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu 2013 bis 2018



Die Stadt Bottrop hat den Personaleinsatz in der wirtschaftlichen Jugendhilfe von 2013 bis 2018 regelmäßig bedarfsorientiert angepasst. Gleichwohl liegt der Kennzahlenwert in allen betrachteten Jahren unterhalb des Richtwertes von 140 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle WiJu. Um die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe aufwands- und ertragsseitig wirtschaftlich erledigen zu können, hat sich die Stadt Bottrop bewusst für einen höheren Personaleinsatz in der WiJu entschieden. Durch diese Vorgehensweise leistet die WiJu der Stadt Bottrop bei der Hilfe zur Erziehung nicht nur einen Beitrag zur Minderung der hohen Aufwendungen. Der WiJu stehen in Bottrop auch personelle Ressourcen zur Verfügung, um gezielt Erträge der Hilfen zur Erziehung zu realisieren. So kann die Stadt beispielsweise ihre Kostenerstattungsansprüche zeitnah und vollumfänglich geltend machen. Gleichwohl ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe nicht regelmäßig in das Hilfeplanverfahren eingebunden.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Bottrop bearbeitet 2017 und 2018 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Allerdings ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.

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

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche),
- Auswahl eines passenden Leistungserbringers, z.B. mit Unterstützung eines 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.

Der fachliche Zugang erfolgt in **Bottrop** durch die Bezirkssozialarbeiter vor Ort. In Gesprächen mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind/Jugendlichen wird zunächst das Problem und der Bedarf ermittelt. Die Unterstützung erfolgt vorrangig zunächst über eine Beratung. Erst wenn diese nicht ausreicht, mündet der Fall in einem HzE-Fall.

Die zuständigen Fachkräfte 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.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig und regelmäßig in das Hilfeplanverfahren einbinden.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. 2017 erreicht Bottrop den zweitniedrigsten Kennzahlenwert. Trotz des im Folgejahr um 30 Prozent gestiegenen Kennzahlenwertes zählt Bottrop 2018 noch zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Fehlbeträgen je Einwohner unter 21 Jahren.

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

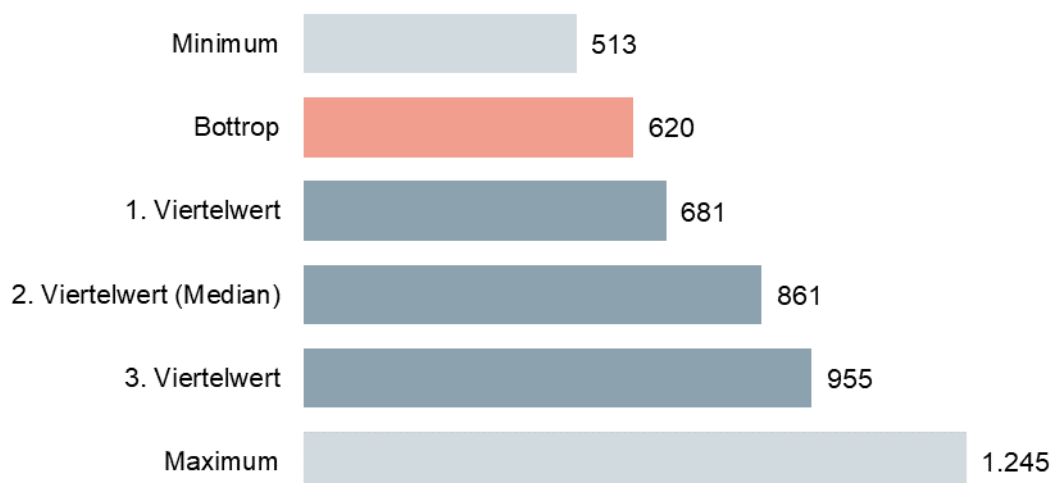
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der **Stadt Bottrop** beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Das ordentliche Ergebnis ist nicht mit dem Ergebnis der Produktgruppe 060301 „Förderung junger Menschen und Familien“ im Haushalt der Stadt Bottrop gleichzusetzen. Es wurden lediglich die Leistungen im ordentlichen Ergebnis berücksichtigt, die der Definition Hilfe zur Erziehung nach gpaNRW Systematik entsprechen (siehe Abschnitt Inhalte, Ziele und Methodik). Der Fehlbetrag HzE der Stadt Bottrop hat sich von 2013 bis 2018 von 12,3 Mio. Euro um rund 45 Prozent auf 17,7 Mio. Euro erhöht. 2017 liegt er durch eine Kostenerstattung des Landes für UMA ausnahmsweise niedrig bei 13,7 Mio. Euro.

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

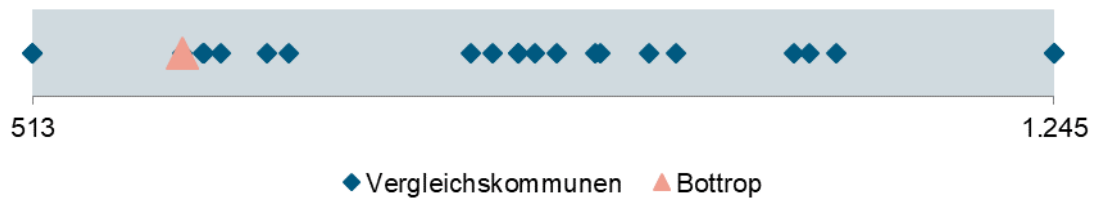
2013	2014	2015	2016	2017	2018
551	615	681	786	620	803

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre hat sich in der betrachteten Zeiträume um rund 46 Prozent erhöht.

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



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

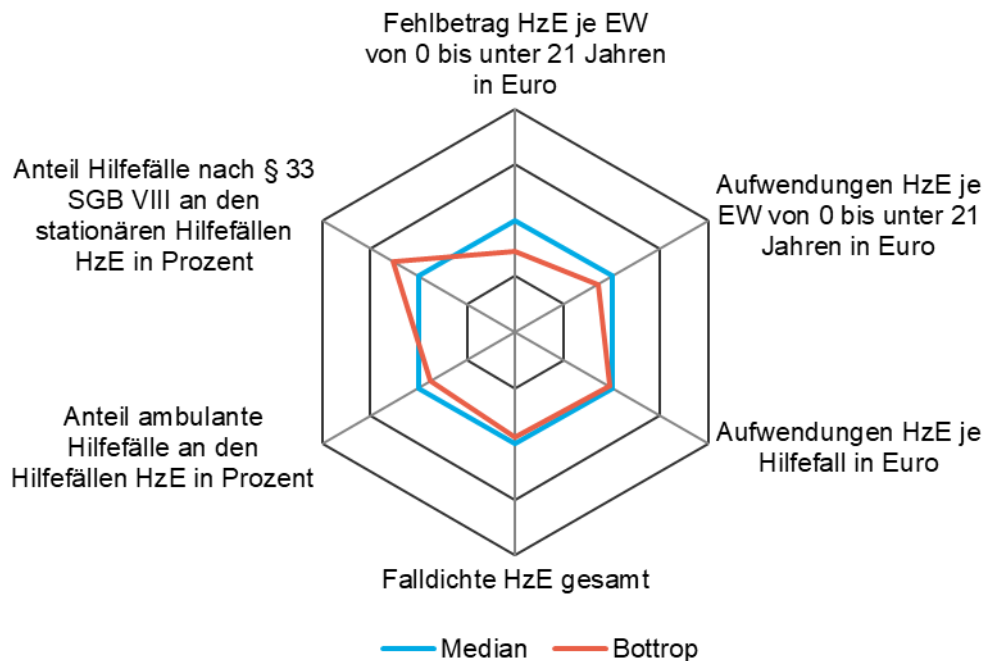


2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
803	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 Hilfefall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Das Netzdiagramm zeigt für Bottrop überwiegend entlastende Ausprägungen auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Lediglich der unter dem Median liegende prozentuale Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE indiziert eine höhere Belastung der Stadt Bottrop gegenüber den Vergleichsstädten.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

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

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 durch vergleichsweise niedrige Aufwendungen bei den stationären Hilfen, einwohnerbezogen geringere Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

→ Feststellung

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall korrespondieren in Bottrop nicht mit den vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen. Dies ist vor allem auf den vergleichsweise hohen Anteil kostenintensiver stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen sowie auf hohe Aufwendungen bei den ambulanten Hilfefällen zurückzuführen. 2017 erreicht Bottrop noch einen geringeren Kennzahlenwert als 50 Prozent der Vergleichsstädte. 2018 zählt die Stadt zur Hälfte der Vergleichskommunen, die die höheren Kennzahlenwerte aufweisen.

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

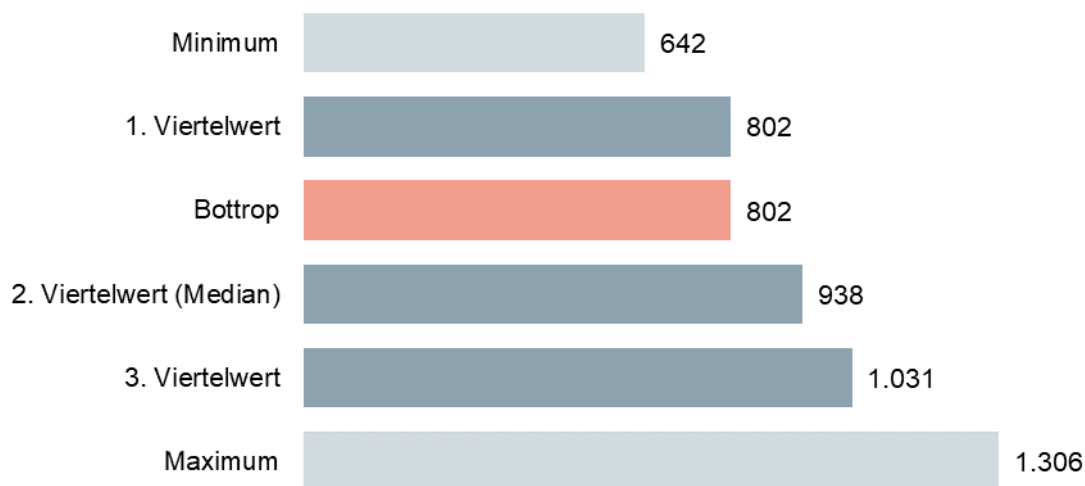
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Die Stadt Bottrop hat der gpaNRW ihre Personalaufwendungen für die Aufgaben der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII angegeben. Diese hat die gpaNRW entsprechend berücksichtigt. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

In Bottrop steigen die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung kontinuierlich an. Von 2013 bis 2018 haben sich die Aufwendungen von 11,9 Mio. Euro um 5,9 Mio. Euro auf 17,8 Mio. Euro erhöht. Insbesondere die zunehmenden kostenintensiven stationären Hilfen belasten das Ergebnis.

Die Stadt Bottrop zählt zum Viertel der Vergleichsstädte, die 2017 den geringsten Anteil an Unterbringungen nach § 34 SGB VIII gemessen an den stationären Hilfefällen haben. In Bottrop liegt der Anteil bei 34,03 Prozent. Der erste Viertelwert liegt bei 37,28 Prozent, der Median bei 41,60 Prozent.

Die Stadt Bottrop steuert ihre Aufwendungen über die Intervalle der Fortschreibung der angelegten Hilfeplanfälle gut. So kann die Stadt messen, ob die Hilfe wirksam ist und sie im Bedarfsfall nach Hilfeart und Intensität justieren.

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



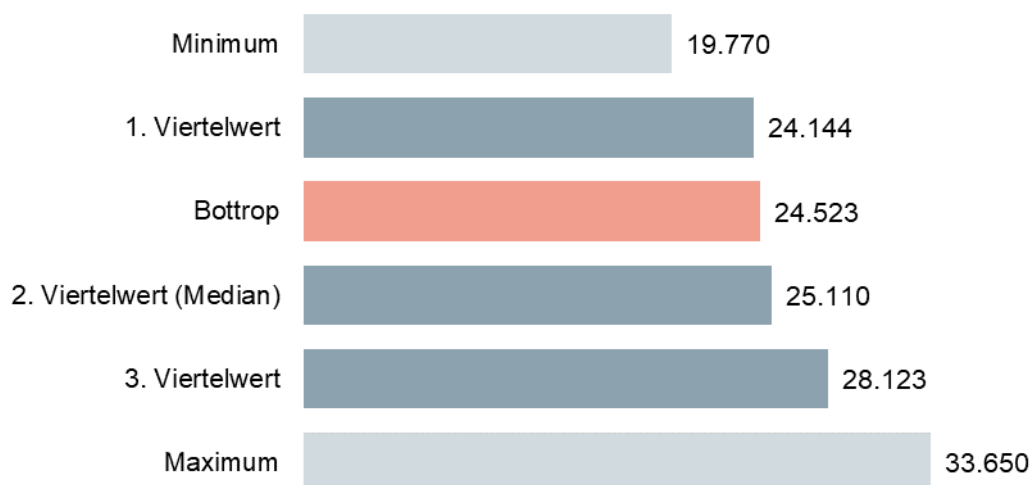
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
804	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, die sich wie folgt verteilen:



2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.703	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Bei den Aufwendungen HzE je Hilfefall erreicht Bottrop 2017 einen geringeren Kennzahlenwert als die Hälfte der Vergleichsstädte. 2018 zählt die Stadt Bottrop zur Hälfte der Vergleichskommunen, die die höheren Kennzahlenwerte aufweisen.

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

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.303	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.665	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

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

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	15.951	6.854	10.488	12.369	14.370	21.376	19
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	34.065	30.861	37.865	41.005	46.130	49.883	19

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 höhere ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt erbringt 2017 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 5,2 Mio. Euro für insgesamt 340 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 29 Prozent an den gesamten Aufwendungen für rund 47 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Je Hilfefall sind dies Aufwendungen in Höhe von rund 15.300 Euro. Bottrop gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Die ambulanten Hilfefälle sind in Bottrop zwar durchweg teurer als bei den meisten Vergleichskommunen. Für die Stadt Bottrop steht jedoch neben der Passgenauigkeit einer Hilfe auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund. Die Laufzeiten der Hilfen sind daher bewusst kurz angelegt. Die Stadt Bottrop will durch eine intensive ambulante Betreuung eine schnelle wirksame Hilfebeendigung erreichen. Dafür wendet sie entsprechende finanzielle Mittel auf.

Dahingegen sind die stationären Aufwendungen 2017 und 2018 vergleichsweise niedrig. 2017 betragen sie insgesamt 12,6 Mio. Euro für 385 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 71 Prozent der gesamten Aufwendungen für 53 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen bei rund 33.000 Euro. Dies ist im interkommunalen Vergleich das Minimum. 2018 erhöhen sich die stationären Aufwendungen in Bottrop um 1.400 Euro je Hilfefall. Interkommunal verglichen erreicht Bottrop aber weiterhin einen vergleichsweise niedrigen Kennzahlenwert.

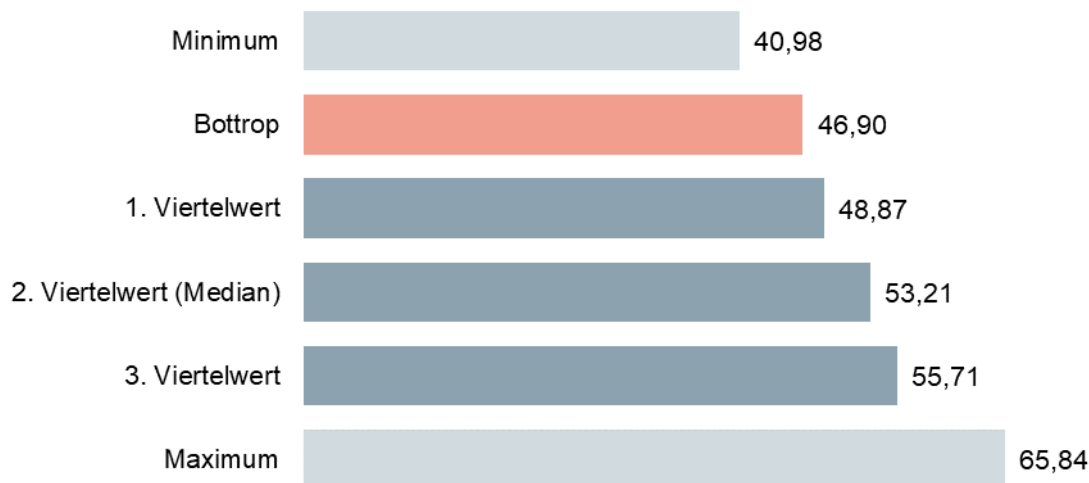
Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Bottrop niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die Zahl der Hilfefälle ist in Bottrop sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären seit 2018 rückläufig. Diese Entwicklung ist vor allem auf präventionsstärkende Maßnahmen der Stadt Bottrop zurückzuführen sowie auf gesunkene Zahlen bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Der Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfeplanfällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII hat sich in Bottrop seit 2013 um rund drei Prozent verringert.

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



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



2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
46,16	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Die Stadt Bottrop zählt 2017 und 2018 zum Viertel der Vergleichsstädte mit den geringsten Anteilen ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen. Im Gegensatz zur letzten Prüfung ergibt sich ein deutlich geringerer Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen. Dies ist vor allem auf eine andere Systematik bei der Kennzahlenberechnung zurückzuführen. Anders als bei dieser Prüfung sind in Bottrop 2011 auch ambulante Fälle mit vereinfachtem Hilfeplanverfahren in die Kennzahlenberechnung eingeflossen. Dabei handelte es sich um eine Vielzahl niederschwelliger flexibler OGS-Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Stadt

Bottrop hatte diese Hilfen als flexible Hilfen mit vereinfachten Hilfeplanverfahren installiert, um eine inzwischen beendete Stärkungspaktmaßnahme bei der Hilfeart „Erziehung in Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII“ umzusetzen. Die Fälle nach § 32 SGB VIII wurden damals, von wenigen intensiven Einzelfällen abgesehen, auf ein Minimum reduziert. Anstatt dessen übernahm die Stadt Bottrop in Form einer niederschweligen flexiblen Hilfe nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII bei pädagogischem Hilfebedarf die OGS-Betreuungskosten.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Ein niedriger Anteil ambulanter Hilfefälle wie in Bottrop wirkt sich aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Die Stadt Bottrop ist sich bewusst, dass sie einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle hat und versucht dem seit einiger Zeit durch unterschiedliche Maßnahmen entgegenzusteuern. Es gibt die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig vor stationären Hilfen zu gewähren sind.

→ Empfehlung

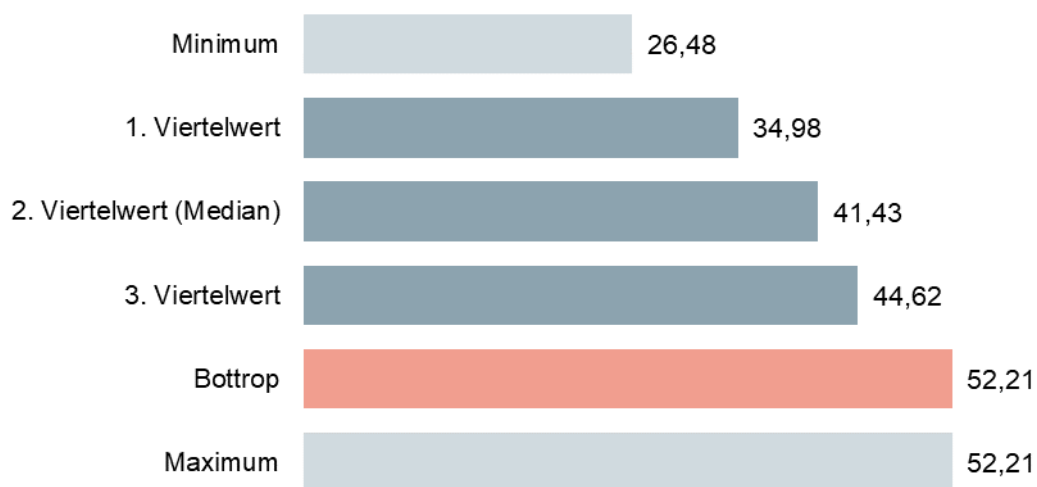
Die Stadt Bottrop sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen bei konstanter Falldichte zu erhöhen.

Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat interkommunal verglichen 2017 und 2018 den höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen positiv auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



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



2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

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.

Durch diverse Werbe- und Akquisemaßnahmen sowie eine gute Betreuung der Pflegefamilien gelingt es der **Stadt Bottrop**, den Anteil der Fälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Fällen interkommunal verglichen auf einem hohen Niveau zu halten und die stationären Hilfefälle mehrheitlich in der Vollzeitpflege unterzubringen.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Bottrop seit 2016 rückläufig. Von 2013 bis 2018 hat er sich um rund 16 Prozent von 61,2 Prozent auf 51,6 Prozent verringert. Mit 192 Fällen ist das absolute Fallaufkommen nach § 33 SGB VIII 2013 so hoch wie 2018. Da aber die Fallzahlen bei den anderen stationären Hilfen zugenommen haben, ist der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Bottrop gesunken.

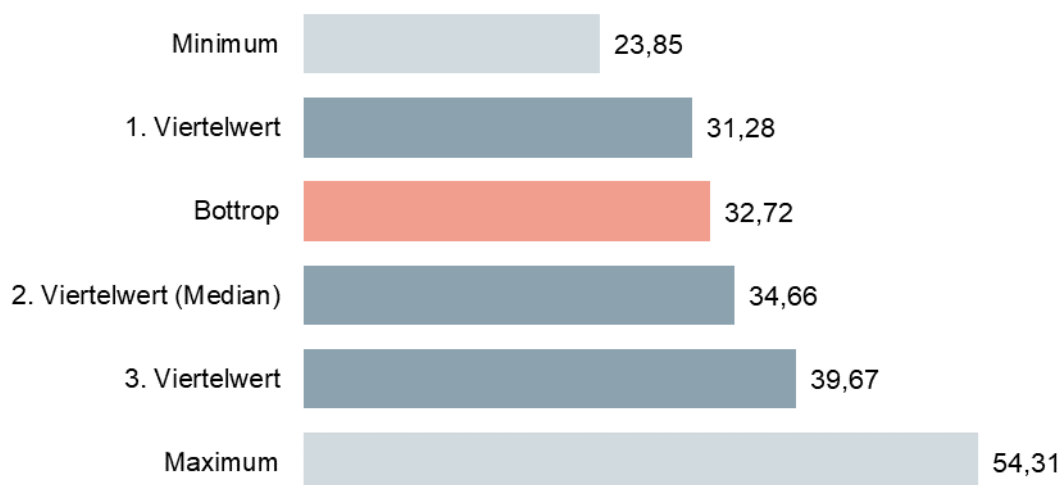
Falldichte HzE

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop weist 2017 und 2018 eine niedrigere HzE-Falldichte als die meisten Vergleichsstädte auf. Wie diese verzeichnet auch Bottrop in der Zeitreihe eine steigende Falldichte HzE. Von 2013 bis 2018 hat sie sich in der Stadt um 16 Prozent erhöht, wobei der Trend von 2017 auf 2018 positiv ist. Durch eine niedrigere Anzahl an HzE-Hilfefällen hat sich die Falldichte HzE der Stadt Bottrop 2018 gegenüber dem Vorjahr um vier Prozent verringert.

Die Kennzahl bildet die Anzahl der Hilfefälle Hilfen zur Erziehung §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII im Verhältnis zu 1.000 Einwohnern in der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren ab.

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



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



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

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

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

Entwicklung der Hilfeplanfälle 2013 – 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle gesamt -Hilfen zur Erziehung (§§ 27 bis 35, 35 a und 41 SGB VIII)	601	644	666	711	725	691
davon Hilfefälle <u>außerhalb</u> von Einrichtungen (ambulant) gesamt	287	283	292	310	340	319
davon Hilfefälle <u>in</u> Einrichtungen (stationär) gesamt	314	361	374	401	385	372

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist insgesamt um ca. 15 Prozent gestiegen. Davon hat sich die Zahl der ambulanten Hilfefälle um elf Prozent erhöht. Die Zahl der stationären Hilfefälle ist im

selben Zeitraum um 18 Prozent gestiegen. Die Zahl der ambulanten Hilfefälle ist in Bottrop seit 2018 rückläufig. Bei den stationären Hilfefällen sinkt das Fallaufkommen seit 2017.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

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

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

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

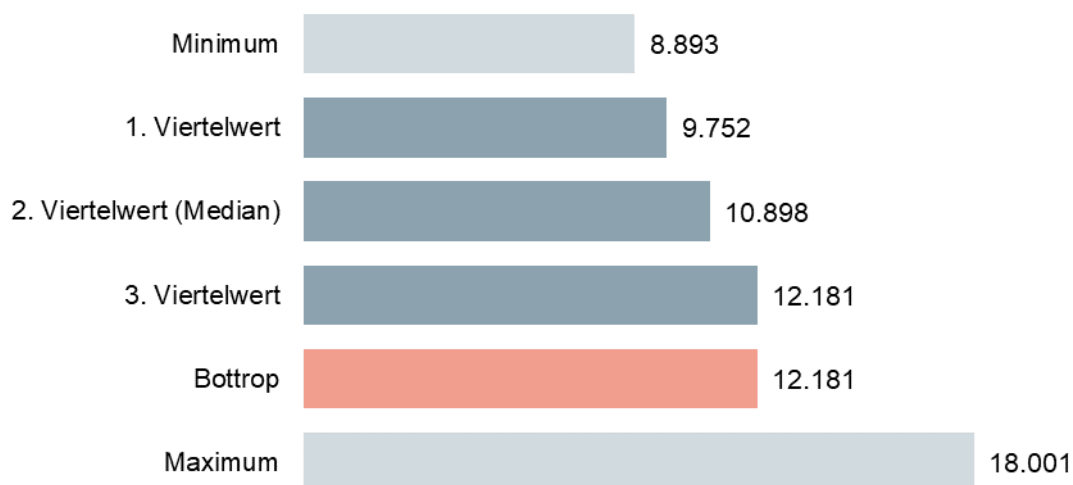
Die Stadt Bottrop hat bei einer hohen Falldichte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe 2017 und 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Zugunsten der Stadt Bottrop wertet die gpaNRW, dass diese Erziehungshilfen in Bottrop vergleichsweise schnell und wirksam enden.

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

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

Die **Stadt Bottrop** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in folgendem Umfang:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12.474	6.950	9.569	11.827	12.176	18.665	15

Die Stadt Bottrop zählt 2017 und 2018 bei der SPFH zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	6,95	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18
2018	7,11	1,65	4,06	6,28	8,17	11,15	15

Die Stadt Bottrop weist bei der SPFH nach § 31 SGB VIII 2017 und 2018 eine höhere Falldichte auf als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Stadt Bottrop arbeitet bei der SPFH mit freien Trägern zusammen. Sie setzt historisch bedingt aber auch eigenes Personal zur Aufgabenerledigung ein, den „Ambulanten Erzieherischen Dienst (AED)“. Nach Einschätzung der Stadt Bottrop reicht die Anzahl an Trägern derzeit nicht aus. Die Hilfebedarfe bei der SPFH waren von 2013 bis 2016 rückläufig. Seit 2017 steigen sie wieder, und die Träger sind mittlerweile belegt.

Die Stadt Bottrop hat die Zahl der durchschnittlich gewährten Fachleistungsstunden bei der SPFH von 20 auf 15 Stunden verringert. Die Hilfeart wird längstens für die Dauer von zwei Jahren gewährt.

Positiv ist die vergleichsweise kurze Betreuungsdauer der SPFH je Hilfefall. In Bottrop liegt der Anteil der Hilfe mit einer Betreuungszeit bis maximal 18 Monate 2017 bei rund 81 Prozent und damit höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte (Median: 69 Prozent, 3. Viertelwert: 79 Prozent).

2017 liegt der Anteil der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII mit unplanmäßiger Beendigung bei rund neun Prozent und damit niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte (1. Viertelwert: elf Prozent, Median: zwölf Prozent).

Die Entwicklung der vorstehenden Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.

→ Feststellung

Durch die passgenaue Vermittlung und die begleitende Unterstützung der Pflegefamilien gelingt es der Stadt Bottrop, die Erziehungshilfen nach § 33 SGB VIII wirksam durchzuführen und sie zu 99 Prozent planmäßig zu beenden.

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.

In der **Stadt Bottrop** werden die Aufgaben nach § 33 SGB VIII vom städtischen Pflegekinderdienst in Kooperation mit dem Pflegekinderdienst des Sozialdienstes Katholische Frauen (SKF), Ortsverein Bottrop wahrgenommen.

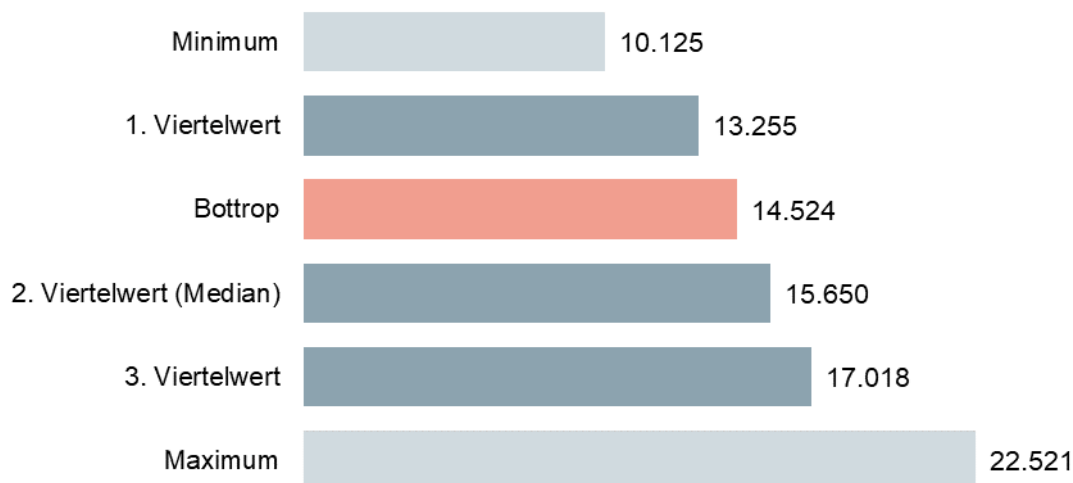
Die Stadt Bottrop nimmt am regionalen Arbeitskreis (AK) der Pflegekinderdienste und Adoptionsvermittlungsstellen des Kreises Recklinghausen teil. Er befasst sich mit der Vermittlung von Kindern in Pflege- und Adoptivfamilien. Der AK hat eine Arbeitshilfe für Fachkräfte in Pflegekinderdiensten und Allgemeinen Sozialen Diensten entwickelt, die der Kinderpflegedienst der Stadt Bottrop zur Aufgabenerledigung anwendet. Die Arbeitshilfe regelt

- das Bewerberverfahren für Pflegekinder bzw. Pflegekinder in Kurzzeitpflege und Bereitschaftspflege sowie für Adoptivkinder,
- die Grundlagen für die Vermittlung von Pflegekindern,
- die Vermittlung von Geschwisterkindern,

- das Umgangsrecht,
- die Bereitschaftspflege/Kurzzeitpflege.

Die Stadt Bottrop leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in folgendem Umfang:

Aufwendungen nach § 33 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
15.037	10.805	13.754	15.694	17.496	29.436	20

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 vergleichsweise niedrige Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall.

Falldichte Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	9,07	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23
2018	8,70	3,24	5,27	6,82	8,19	9,96	21

Die Stadt Bottrop zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017 und 2018 zum Viertel der Vergleichsstädte, die die höchste Falldichte aufweisen. Die hohe Falldichte ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Bottrop versucht, kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Bei gegebener Passgenauigkeit bringt die Stadt Kinder und Jugendliche vorrangig im Wege der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII unter.

Nur etwa ein Prozent der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII endet in Bottrop unplanmäßig. Die Stadt Bottrop hat erkannt, dass der Schlüssel für eine erfolgreiche Erziehungshilfe im Rahmen der Vollzeitpflege die passgenaue Vermittlung ist. Deshalb investiert die Stadt viel Zeit in die Beratung von potenziellen Pflegefamilien und in die Anbahnung der Vollzeitpflege. Bei aufkommenden Konflikten ergreift die Stadt frühzeitig Maßnahmen, um diesen deeskalierend entgegenzuwirken. In Krisensituationen erhalten die Pflegefamilien Unterstützung, wie beispielsweise durch den Einsatz einer Entlastungshilfe.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

➔ Feststellung

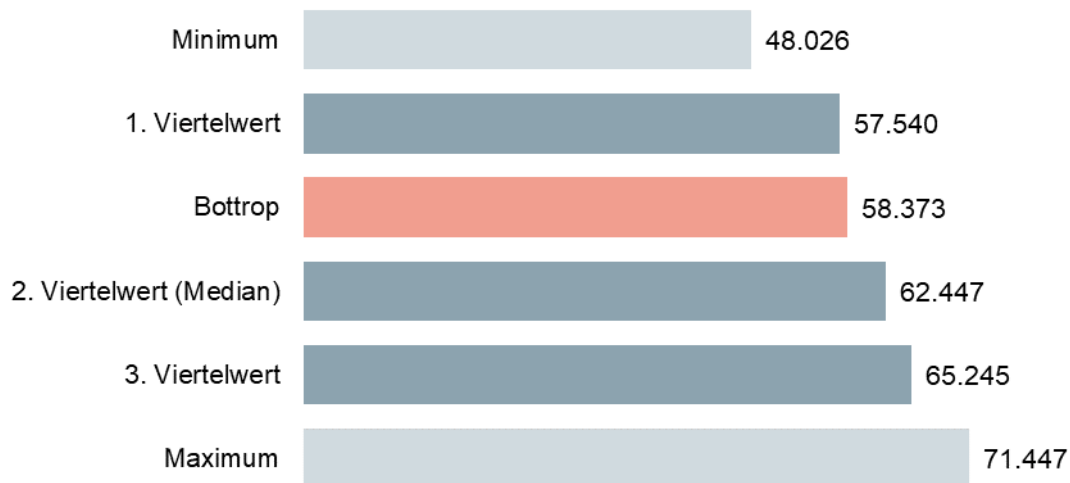
Die Stadt Bottrop hat 2017 bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Trotz gestiegener Aufwendungen je Hilfefall im Folgejahr erreicht die Stadt Bottrop 2018 einen niedrigeren Kennzahlenwert als 68 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt steuert ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII über die kurzen Fortschreibungsintervalle der Hilfeplanfälle gut. So kann die Stadt Bottrop regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind.

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

Die Leistungen nach § 34 SGB VIII bilden in **Bottrop** die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Die Aufwendungen haben sich innerhalb des Betrachtungszeitraums 2013 bis 2018 um rund 85 Prozent erhöht. 2016 entfallen 27 Prozent, 2017 26 Prozent der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII auf UMA.

2017 leistet die Stadt Bottrop Hilfen nach § 34 SGB VIII im Umfang von rund 7,6 Mio. Euro. 2018 verringern sich die Aufwendungen auf rund 7,4 Mio. Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
60.137	52.160	59.955	65.303	67.904	73.995	19

Die Aufwendungen je Hilfefall haben sich in Bottrop von 2017 auf 2018 um 1.764 Euro erhöht. Dennoch sind die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall in der Stadt vergleichsweise niedrig. Bottrop gehört 2017 und 2018 zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.

Für die Stadt Bottrop hat die gpaNRW ergänzend die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII ohne Berücksichtigung der Aufwendungen und Hilfefälle für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge ermittelt und interkommunal verglichen.

Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Euro je Hilfefall (ohne UMA)

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	59.655	49.901	59.787	64.341	66.178	88.059	21
2018	61.220	51.156	60.336	64.758	68.238	84.673	18

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge etwas höher als unter Einbeziehung der UMA. Im interkommunalen Vergleich dieser Kennzahl erreicht die Stadt Bottrop 2017 einen niedrigeren Kennzahlenwert als 75

Prozent der Vergleichsstädte. 2018 ordnet sich die Stadt Bottrop zwischen dem Viertel und der Hälfte der Vergleichsstädte mit den niedrigsten Kennzahlenwerten ein.

Die Stadt Bottrop nutzt bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII ihre Steuerungsmöglichkeiten über die Laufzeit der Hilfepläne. Sie werden im Halbjahres-Rhythmus fortgeschrieben. Unabhängig davon, ob die Kinder und Jugendlichen in Heimerziehung ortsnah oder weiter entfernt untergebracht sind, halten die zuständigen Fachkräfte zu ihnen regelmäßig persönlichen Kontakt. Etwa alle sechs Monate besuchen sie die Kinder- und Jugendlichen in den Einrichtungen und bauen dadurch eine Bindung zu den Hilfeempfängern auf. Der regelmäßige Kontakt hilft den ASD-Beschäftigten auch bei der Beurteilung, ob die im Hilfeplan vereinbarten Ziele wirksam sind. Bei Krisensituationen greifen die zuständigen Fachkräfte steuernd ein. Um unplanmäßigen Beendigungen entgegenzuwirken, stellt die Stadt halbjährlich die Passgenauigkeit der Hilfe erneut auf den Prüfstand.

Die Stadt Bottrop hat die Zahl der Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie für diese Prüfung erhoben. Der Anteil dieser Fälle ist gemessen an den gesamten Hilfefällen sehr niedrig. Im Zeitraum 2013 bis 2018 liegt er zwischen weniger als einem und vier Prozent. Die Stadt Bottrop verfügt zwar nicht über ein Rückführungskonzept. Entsprechend der Verfahrensstandards werden Rückkehroptionen aber im Hilfeplangespräch erörtert. Besuchskontakte mit den Eltern werden im Rahmen der Hilfeplanung zum Ende der Heimunterbringung intensiviert. Weiterhin finden Haushaltsüberprüfungen und Elterngespräche statt. Zudem beachtet die Stadt Bottrop die Qualität der Elternarbeit bei der Auswahl des freien Trägers. Ein Teil der Träger verfügt bereits über eigene interne Konzepte um die schrittweise Anbahnung vorzubereiten. Rahmenbedingungen und Vorgaben, wie eine erfolgreiche Rückführung angestrebt werden kann, gibt es allerdings nicht.

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

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	5,91	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22
2018	5,57	3,12	5,56	6,44	7,64	9,58	20

Die Stadt Bottrop gehört 2017 und 2018 bei der Heimerziehung etwa zu den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte. Die Stadt Bottrop zählt zudem zum Viertel der Vergleichsstädte, die den geringsten Anteil an Unterbringungen nach § 34 SGB VIII gemessen an den stationären Hilfefällen haben.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen nach § 34 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop zählt 2017 und 2018 bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Stadt hat den

Handlungsbedarf bei dieser Hilfeart erkannt und seit 2018 Gegenmaßnahmen zur Verringerung der Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe eingeleitet.

➔ **Feststellung**

2017 entfallen 51 Prozent der Aufwendungen nach § 35a SGB VIII der Stadt Bottrop auf Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Bottrop hat interkommunal verglichen die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch die Prozessoptimierung und eine intensivierte Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist es der Stadt Bottrop bereits gelungen, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Schulbegleitungen von 2017 auf 2018 um rund 5.300 Euro je Fall zu verringern.

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.

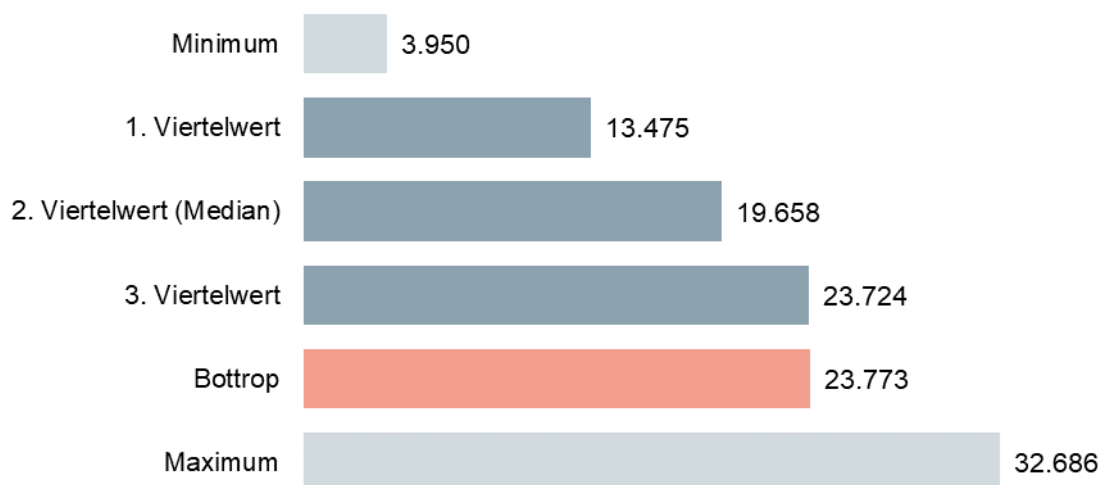
➔ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begrüßen.

Die **Stadt Bottrop** hat für die Bearbeitung der Fälle nach § 35a SGB VIII einen Spezialdienst eingerichtet. Aufgrund des für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erforderlichen Spezialwissens ist die Einrichtung eines Fachdienstes positiv für eine qualitative Fallbearbeitung. Dieser Fachdienst § 35a SGB VIII ist beim BSD der Stadt Bottrop angesiedelt.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.651	3.339	12.221	18.086	20.895	31.940	20

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

Falldichte Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	4,74	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
2018	4,21	1,54	3,95	5,15	7,36	11,42	21

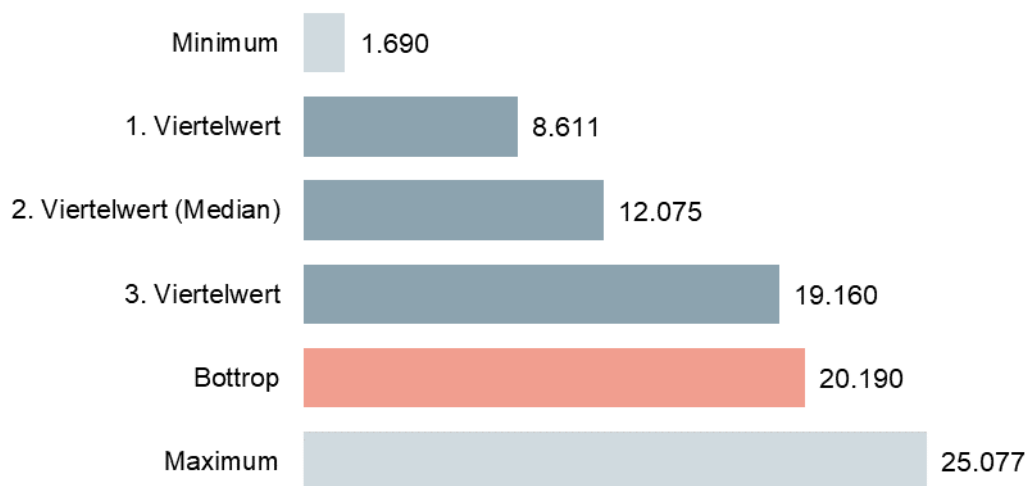
Die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist in Bottrop von 2017 auf 2018 rückläufig. Interkommunal verglichen zählt die Stadt Bottrop 2017 zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den höheren Kennzahlenwerten. Anders als in Bottrop hat sich 2018 die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in den Vergleichsstädten erhöht. Die gegenläufige Entwicklung führt zu einer vergleichsweise günstigen Positionierung der Stadt Bottrop im Bereich der Hälfte der Vergleichsstädte, die 2018 die niedrigere Falldichte aufweisen. 2018 haben sich die Fallzahlen der Eingliederungshilfe in Bottrop nach mehrjährigem stetigen Anstieg erstmals wieder verringert. Der Stadt Bottrop ist es durch eine externe Untersuchung und Begleitung gelungen, die Prozesse der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII zu optimieren.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII machen in Bottrop 2017 rund 14 Prozent der gesamten HzE-Aufwendungen aus. Damit zählt die Stadt Bottrop zum

Viertel der Vergleichsstädte, die den höchsten Anteil an Aufwendungen nach § 35a SGB VIII an den HzE-Aufwendungen aufweisen. Der dritte Viertelwert liegt 2017 bei rund 13 Prozent. 2018 verringert sich der Anteil der Stadt Bottrop zwar auf rund 13 Prozent. Interkommunal verglichen zählt Bottrop aber weiterhin zur Hälfte der Vergleichsstädte mit dem höchsten prozentualen Anteil Aufwendungen nach § 35a SGB VIII an den HzE-Aufwendungen. Der Median liegt bei rund zehn Prozent, das Viertel der Vergleichsstädte mit dem höchsten Anteil Aufwendungen nach § 35a SGB VIII bei rund 15 Prozent.

Die Stadt hat 2017 rund 2,5 Mio. Euro und 2018 rund 2,4 Mio. Euro für diese Hilfeart aufgewendet. 2017 entfallen rund 78 Prozent der Aufwendungen nach § 35a SGB VIII auf ambulante Hilfen, 2018 noch rund 76 Prozent. Deshalb analysiert die gpaNRW die ambulanten Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35s SGB VIII näher.

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



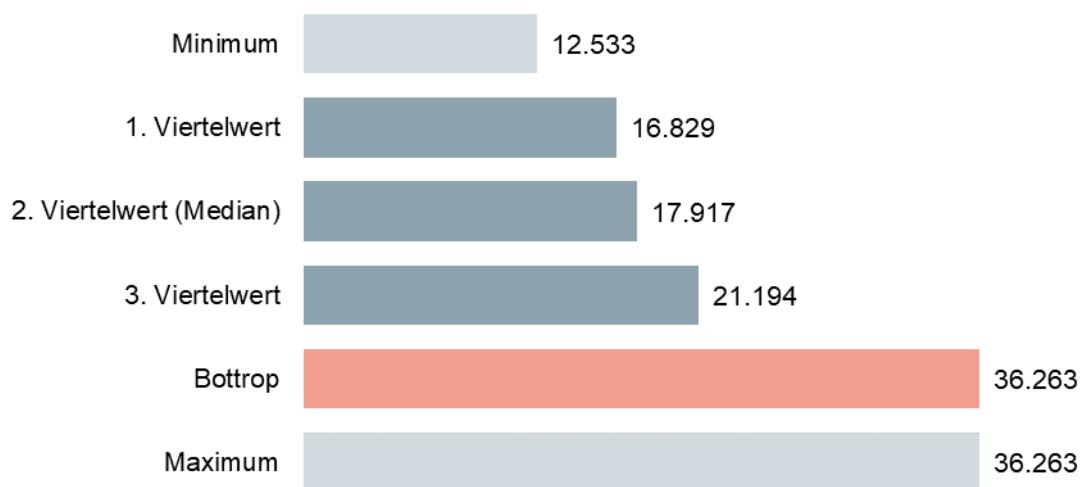
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21.548	1.551	9.151	10.626	17.249	24.772	20

Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall haben sich in Bottrop von 2013 bis 2018 um 41 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf den Zuwachs an Fällen und Aufwendungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zurückzuführen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind dort im vorgenannten Zeitraum um 54 Prozent gestiegen.

Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 15 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31.007	7.864	15.571	17.344	22.016	38.037	16

Der Stadt Bottrop ist es gelungen, die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je Hilfefall von 2017 auf 2018 um rund 14 Prozent zu verringern.

Diese Verbesserung ist auf die vorgenannte Prozessoptimierung der Stadt Bottrop bei der Hilfestellung nach § 35a SGB VIII zurückzuführen. Die Stadt nimmt nun vor der Entscheidung über eine Hilfestellung nach § 35a SGB VIII eine besonders dezidierte Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.

Um besser beurteilen zu können, ob eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt, kooperiert der Spezialdienst mit dem städtischen Gesundheitsamt. Sofern die vorgelegten ärztlichen/therapeutischen Gutachten nicht aussagekräftig genug sind, werden die Betroffenen an das Gesundheitsamt vermittelt. Dort werden neue Gutachten erstellt. Die zuständige Fachkraft führt in allen Fällen Hausbesuche durch, damit sie die Kinder/Jugendlichen dort im geschützten Rahmen kennenlernen kann.

Bei Anträgen nach § 35a SGB VIII für Schulbegleitungen sieht das Verfahren vor, dass die zuständige Fachkraft eine Hospitation in der Schule vornimmt. Sie prüft auf Basis der Leitfäden „Hospitation in der Schule“ und „Lehrerinterview“, ob im schulischen Umfeld eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt, die durch eine Schulbegleitung behoben werden kann. Ergänzend dazu hat die Stadt Bottrop mit externer Unterstützung für diese Fälle einen Bewertungsbogen zur Beurteilung des psychosozialen Funktionsniveaus in der Schule entwickelt. Unter Würdigung der

Ergebnisse aller Verfahrensschritte folgt im Fachgespräch bzw. im Rahmen der kollegialen Beratung die Entscheidung über die Bewilligung oder Ablehnung der Hilfe nach § 35a SGB VIII. Nach sechs Monaten überprüft die Stadt Bottrop bei den bewilligten Hilfefällen erneut, ob die Teilhabebeeinträchtigung fortbesteht. Sofern dies verneint werden kann, beendet die Stadt die Hilfestellung.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop hat den Nutzen von Poolösungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen erkannt und die Umsetzbarkeit geprüft. Sofern möglich, werden sog. „Mini-Pools“ gebildet. Die Stadt setzt aber keine großen Poolösungen ein.

Bei einer großen Poolösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet. Es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft.

Die **Stadt Bottrop** setzt sich im Zusammenhang mit Integrationshilfen nach § 35a SGB VIII bereits seit langen mit dem Thema Poolösungen auseinander. Sie hat das Potenzial von Poolösungen als eine wirtschaftlichere Form der Hilfeerbringung erkannt und auskunftsgemäß erhebliche Anstrengungen unternommen, um dieses Verfahren in Bottrop auch großflächiger anbieten und umsetzen zu können. Es wurden fachbereichsübergreifende Gespräche, wie z.B. mit dem Sozialamt, geführt und die Möglichkeiten von Poolösungen erörtert. Weiterhin hat die Stadt auch die vorliegenden Konzepte der Nachbarstädte zur Bildung von Poolösungen gesichtet und auf Übertragbarkeit geprüft. Letztlich hat sich die Stadt Bottrop aufgrund des gesetzlichen Individualanspruchs der Kinder/Jugendlichen, nach dem eine auf die jeweils konkreten Bedürfnisse abgestimmte Hilfeplanung erfolgen muss, dazu entschlossen, auf große Poolösungen zu verzichten. Die Stadt sieht nur begrenzte Möglichkeiten, den sehr unterschiedlichen und individuellen Problemlagen der Kinder und Jugendlichen mittels eines gemeinsamen Integrationshelfers gerecht zu werden. Nur wenn die Eltern einer Poolösung zustimmen, kommt es in Bottrop gelegentlich zur Bildung von „Minipools“.

➔ **Empfehlung**

Da durch Poolösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bottrop möglichst von Poolösungen Gebrauch machen.

Die Stadt Bottrop hat bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII nur wenige stationäre Fälle. Die Aufwendungen je stationärem Hilfefall nach § 35a SGB VIII liegen 2017 bei rund 67.000 Euro. Sie erhöhen sich 2018 um rund 2.000 Euro je Hilfefall auf 69.000 Euro. Interkommunal verglichen hat Bottrop 2017 und 2018 bei den stationären Aufwendungen nach § 35a SGB VIII geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 35a SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 geringere Aufwendungen bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der verglichenen kreisfreien Städte. Dies ist auf die besonderen Maßnahmen der Stadt Bottrop zur schnellen Verselbständigung von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII zurückzuführen.

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.

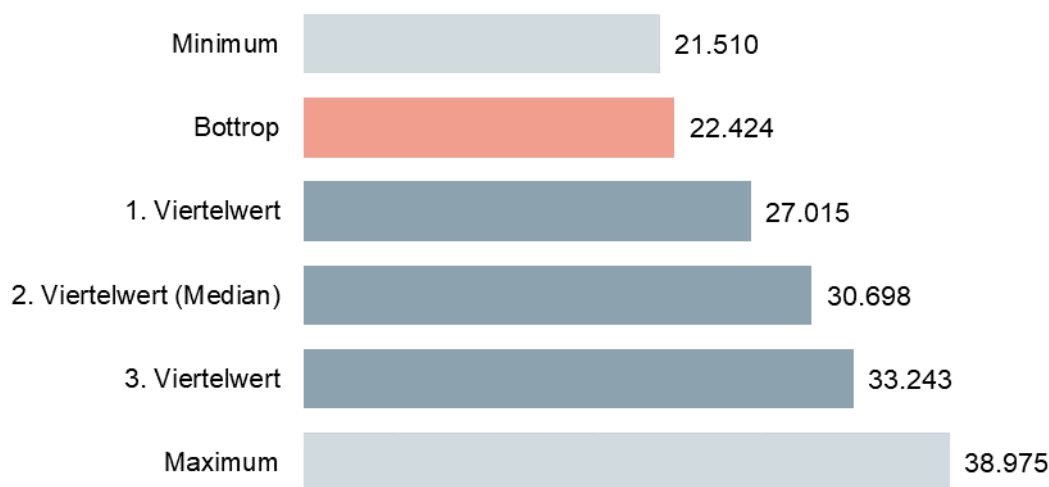
Die **Stadt Bottrop** hat besondere Verfahrensstandards für die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Sie gewährt diese Hilfen möglichst nur bis kurz nach Eintritt der Volljährigkeit und grundsätzlich maximal bis zum 21. Lebensjahr. Nur die Fälle nach § 41 SGB VIII in Verbindung mit § 35a SGB VIII sind von dieser Regelung ausgenommen. Junge Volljährige, denen eine Eingliederungshilfe gewährt wird, können diese bei Bedarf auch über das 21. Lebensjahr hinaus erhalten.

Ambulante Hilfen für junge Volljährige bewilligt die Stadt Bottrop längstens für sechs Monate. Die Höhe der Fachleistungsstunden ist während der ersten drei Monate auf 15 Fachleistungsstunden je Monat begrenzt. Während der letzten drei Monate senkt die Stadt die Fachleistungsstunden auf neun pro Monat. Die Träger der ambulanten Hilfen haben Tätigkeitsnachweise zu erbringen, damit die Stadt die Wirksamkeit der Hilfe überprüfen und bei Bedarf steuernd eingreifen kann.

Bei stationären Hilfefällen in Heimunterbringung begleitet die zuständige Fachkraft die langfristig betreuten Jugendlichen bereits frühzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit sukzessive bei der Verselbständigung. Die Jugendlichen werden zunächst in Wohnprojekte übergeleitet und sollen dort verselbständigt werden. Im Hilfeplanverfahren werden entsprechende Ziele zur Zielerreichung vereinbart. Zusätzlich erhalten die Hilfeempfänger bei Bedarf Unterstützung bei der Kontinuitätsöffnung, der Haushaltsführung, der selbstständigen Vorsprache bei Behörden und der Entwicklung ihrer beruflichen Perspektiven.

Die Aufwendungen der Stadt Bottrop für Hilfen nach § 41 SGB sind von 2013 bis 2018 um rund 52 Prozent auf rund 2,0 Mio. Euro gestiegen. Die Stadt Bottrop leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in folgendem Umfang:

Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26.171	18.941	26.845	29.465	32.333	37.974	18

Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 geringere Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Gleichwohl haben sich die Aufwendungen bei den jungen Volljährigen von 2017 auf 2018 um über 3.700 Euro je Hilfefall erhöht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil junger Volljähriger in Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform im vorgenannten Zeitraum um 52 Prozent zugenommen hat.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 41 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

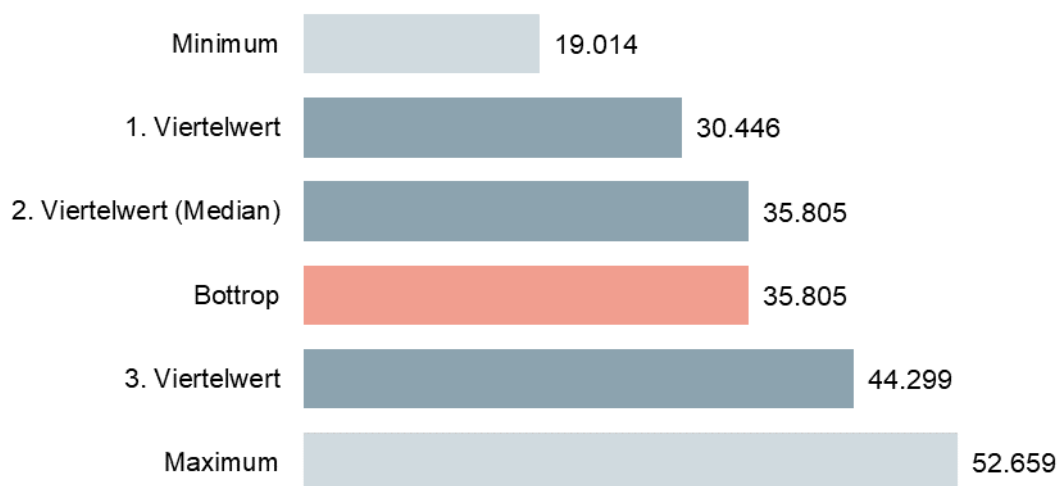
In Folge gestiegener Fallzahlen und Aufwendungen bei den volljährigen UMAs im stationären Setting haben sich die Aufwendungen der Stadt Bottrop je Hilfefall für UMA von 2017 auf 2018 leicht erhöht. Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen je Hilfefall 2017 am Median. Da die Aufwendungen je Hilfefall für UMAs 2018 in den anderen kreisfreien Städten sinken, ordnet sich Bottrop 2018 bei der Hälfte der Städte mit den höheren Kennzahlenwerten ein.

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.

In **Bottrop** machen die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2017 rund acht Prozent der gesamten HzE-Hilfefälle aus. 75 Prozent der Vergleichsstädte haben 2017 einen höheren Anteil UMA an den gesamten Hilfefällen.

Aufwendungen HzE für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Euro je Hilfefall 2017



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

2018 positioniert sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36.114	25.672	32.407	34.516	37.105	81.858	19

Die Aufwendungen der Stadt Bottrop für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall sind in den Jahren 2017 und 2018 weitgehend konstant. Interkommunal verglichen hat Bottrop bei den UMA 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Während der Flüchtlingswelle 2016 standen in Bottrop nicht immer genügend stationäre Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung. Als Unterbringungsarten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nutzt die Stadt Bottrop die Heimunterbringung oder sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII und in Einzelfällen die Vollzeitpflege (auch bei Verwandten) nach § 33 SGB VIII. Die Stadt hat 2016 verstärkt um Gastfamilien geworben, die Flüchtlingskinder aufnehmen. Aufgrund des teils hohen Traumatisierungsgrades der Kinder, konnten langfristig nur wenige

UMA in Gastfamilien untergebracht werden. Bei der Unterbringung von UMA nach § 34 SGB VIII arbeitet die Stadt Bottrop mit Trägern zusammen, deren Mitarbeiter über entsprechende Fremdsprachenkenntnisse verfügen und die den kulturellen Hintergrund einschätzen können.

Die Zuweisungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nehmen in der Stadt Bottrop aktuell ab. In Bottrop dauert es in der Regel längstens einen Tag, bis ein UMA zur Verteilung angemeldet wird. Nach Auskunft der Stadt werden die gesetzlichen Fristen eingehalten. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden in der Stadt Bottrop schnell in Regelangebote überführt.

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

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

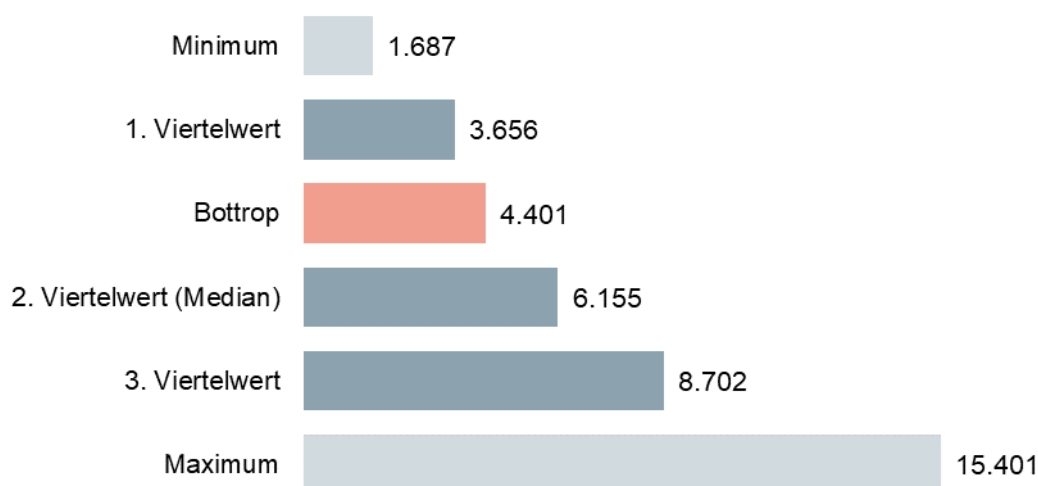
Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 relativ geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII.

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat für das Verfahren der Inobhutnahme noch keine schriftlich fixierte Prozessbeschreibung mit Fristen und Verantwortlichkeiten entwickelt.

Die Stadt Bottrop leistet Hilfen nach § 42, 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche nach § 42 , 42a SGB VIII in Euro je Fall 2017



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

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.962	2.223	3.718	4.451	7.594	15.370	18

2018 wendet Bottrop für Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII mit 3.962 Euro gegenüber dem Vorjahr zehn Prozent weniger je Fall auf. Interkommunal verglichen hat die Stadt Bottrop 2017 und 2018 je Inobhutnahme geringere Aufwendungen als 50 Prozent der Vergleichsstädte.

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

Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	6,12	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22
2018	4,80	1,68	5,06	6,49	9,64	20,52	19

Die Falldichte der Stadt Bottrop bei den Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII hat sich von 2017 auf 2018 verringert. Interkommunal verglichen hat die Stadt Bottrop 2017 eine geringere Falldichte als die Hälfte der Vergleichsstädte. Durch geringere Fallzahlen im Folgejahr positioniert sich die Stadt 2018 unterhalb des 1. Viertelwertes.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen gesamt	51	59	99	153	112	88
davon Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	49	56	43	42	78	73
davon Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII	2	3	56	111	34	15

Die Fallzahlen der Inobhutnahmen steigen bis 2016 insgesamt stark an. Ab 2015 machen sich dabei die vorläufigen Inobhutnahmen der UMAs nach § 42a SGB VIII sehr bemerkbar. Die Inobhutnahmen von UMAs sind seit 2017 wieder deutlich zurückgegangen. Dahingegen haben die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII 2017 gegenüber den Vorjahren zugenommen. Die Tendenz ist 2018 aber wieder rückläufig.

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

Für die Inobhutnahmen nach §§42, 42a SGB VIII hat die Stadt Bottrop noch keine schriftlichen Prozesse und Standards formuliert, in denen Abläufe, Zuständigkeiten und die maximale Dauer festgelegt sind. Die Verfahrensstandards der Stadt Bottrop für vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge basieren auf Handlungsempfehlungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, der Begründung zum Gesetzentwurfes der Bundesregierung und den Empfehlungen des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII entwickeln, in denen Prozesse und Standards formuliert und Abläufe, Zuständigkeiten sowie die maximale Dauer von Inobhutnahmen festgelegt sind.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

→ Feststellung

Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII verzeichnet seit 2017 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall liegen niedriger als bei der Hälfte der kreisfreien Städte.

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

Die Stadt Bottrop leistet Hilfen nach § 42 SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII in Euro je Fall

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	4.522	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21
2018	3.495	999	3.024	4.461	9.863	16.802	19

Die Fallzahlen haben vor allem 2017 und 2018 zugenommen. Insgesamt ist nach Annahme der Stadt Bottrop eine erhöhte Sensibilisierung für Gefährdung des Kindeswohls in der Bevölkerung zu beobachten. Die Stadt Bottrop hat zunehmend Schwierigkeiten bei der kurzfristigen Unterbringung von unter sechsjährigen Kindern, da es in Bottrop immer weniger Bereitschaftspflegfamilien gibt, die Kinder aufnehmen. Interkommunal verglichen hat die Stadt Bottrop für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 geringere Aufwendungen je Fall als die Hälfte der Vergleichsstädte.

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

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschlussgründe. 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 Ausschlussgründe 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.

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat einen niedrigen Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und geringe Aufwendungen je Fall.

Die Stadt sollte für das Verfahren des Erstscreenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Die Stadt Bottrop leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	4.123	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
2018	6.233	2.014	4.520	6.117	8.856	30.832	14

Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen von UMA nach § 42a SGB VIII sind im interkommunalen Vergleich der Jahre 2017 und 2018 in den meisten kreisfreien Städten rückläufig. Dies trifft nicht auf die Inobhutnahmen für UMA in der Stadt Bottrop zu. 2017 hat die Stadt Bottrop geringere Aufwendungen nach § 42a SGB VIII je Fall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. 2018 liegen die Aufwendungen nach § 42a SGB VIII je Fall höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte.

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

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	30,36	13,56	24,86	41,28	59,14	81,72	19
2018	17,05	8,65	16,77	27,60	52,69	84,19	16

Der Anteil der Inobhutnahmen für UMA an den gesamten Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII hat sich in Bottrop, wie auch in den meisten Vergleichsstädten deutlich verringert. Interkommunal verglichen hat Bottrop 2017 und 2018 einen geringeren Anteil UMA an den Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 4 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 Bottrop weist insgesamt weniger belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Durch Präventionsmaßnahmen sollen die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in Bottrop langfristig noch verbessert werden.		
F2	Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Zur Minderung der Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung hat die Stadt aber bereits Einzelziele definiert.	E2	Die Stadt Bottrop sollte für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln. Hierzu sollte sie die bereits vorhandenen Einzelziele zur Ausgabenlenkung genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern.
F3	In Bottrop fehlt ein zusammenfassendes schriftliches Konzept zum internen Kontrollsystem (IKS). Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden.	E3	Die Stadt Bottrop sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F4	Die Stadt Bottrop führt bereits zahlreiche prozessintegrierte Kontrollen durch. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden bisher allerdings nur unregelmäßig und stichprobenhaft statt. Diese Kontrollen beschränken sich auf Akten, die der Abteilungsleitung vorgelegt werden und gelegentliche Kontrollen durch die Teamleitung bei laufenden Fällen. Eine schriftliche Dokumentation der Kontrollen erfolgt nicht.	E4	Die Stadt Bottrop sollte das Verfahren prozessunabhängiger Kontrollen ausbauen, standardisieren und regelmäßig durchführen. Sie sollte die Ergebnisse dieser Kontrollen dokumentieren. Dadurch kann die Stadt Bottrop besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.
F5	Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Bottrop im Bereich der Hilfe zur Erziehung über eine sehr gute Datenbasis verfügt. Sie konnte die für die Prüfung erforderlichen Daten umfassend und plausibel zur Verfügung stellen.	E5	Die Stadt Bottrop sollte ihre Controllingberichte im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig um steuerungsrelevante Kennzahlenwerte erweitern. Hierzu sollten die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortgeschrieben werden. Die

	Feststellung		Empfehlung
			Stadt sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ggf. gegenzusteuern.
F6	Die Stadt Bottrop verfügt bislang noch nicht über ein digitalisiertes Anbieterverzeichnis aller Träger, in dem zusätzlich zu den angebotenen Leistungen und Kosten auch die mit den Trägern gemachten Erfahrungen erfasst sind.	E6	Die Stadt Bottrop sollte ihr Anbieterverzeichnis nach der Fertigstellung allen Fachkräften digital zur Verfügung stellen. Es sollte neben den angebotenen Leistungen auch zwingend die aktuellen Kosten und Erfahrungen zur Zusammenarbeit mit den Trägern enthalten. Kommen mehrere Träger in Frage, ist der wirtschaftlichste Träger auszuwählen.
F7	Die Stadt Bottrop arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards. Diese sind aber mehrheitlich noch nicht schriftlich beschrieben, bzw. die schriftliche Ausarbeitung im Rahmen des ASD-Navi ist nicht mehr aktuell. Die Stadt kann ihre Leistungserbringung bei der Hilfe zur Erziehung durch die geplante Entwicklung eines Qualitätshandbuches, den ASD-Navi, noch weiter optimieren.	E7	Die Stadt Bottrop sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse wie geplant im ASD-Navi festhalten und beschreiben. Dieses Qualitätshandbuch sollte sie dann digitalisiert allen Beschäftigten zugänglich machen.
F8	Die Stadt Bottrop erfüllt bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die Verfahrensstandards sind standardisiert und verbindlich. Eine schriftliche Prozessbeschreibung zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist noch nicht vorhanden, aber bereits vorgesehen und soll im ASD-Navi festgehalten werden		
F9	Bei weniger kostenintensiven Hilfen verzichtet die Stadt Bottrop auf eine kollegiale Beratung mit mindestens drei Fachkräften. Die Entscheidung über den erzieherischen Bedarf erfolgt in diesen Fällen nur in Absprache zwischen der zuständigen Fachkraft und der Teamleitung.	E9	Die Stadt Bottrop sollte ihr bisheriges Verfahren optimieren und in allen Hilfefällen mit mindestens drei Fachkräften über den erzieherischen Bedarf in einer Teamkonferenz entscheiden.
F10	Die Stadt Bottrop verfügt zum Prüfungszeitpunkt nicht über eine aktuelle Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Die Stadt Bottrop plant, 2020 eine Personalbemessung vorzunehmen.		
F11	Die Stellenausstattung des ASD/KSD in Bottrop liegt 2017 und 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen	E11	Die Stadt Bottrop sollte einer ungleichmäßigen Fallbelastung der ASD-Fachkräfte entgegenwirken, indem sie die bezirkliche Aufteilung des ASD auf den Prüfstand stellt.
F12	Die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Bottrop liegt 2017 und 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. 75 Prozent der Vergleichsstädte bearbeiten bei der WiJu mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop. Die Stadt setzt gezielt vergleichsweise viel Personal in der WiJu für eine optimierte Aufgabenerledigung ein.		

	Feststellung		Empfehlung
F13	Die Stadt Bottrop steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Allerdings ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.	E13	Die Stadt Bottrop sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig und regelmäßig in das Hilfeplanverfahren einbinden.
F14	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. 2017 erreicht Bottrop den zweitniedrigsten Kennzahlenwert. Trotz des im Folgejahr um 30 Prozent gestiegenen Kennzahlenwertes zählt Bottrop 2018 noch zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Fehlbeträgen je Einwohner unter 21 Jahren.		
F15	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 durch vergleichsweise niedrige Aufwendungen bei den stationären Hilfen, einwohnerbezogen geringere Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung als 75 Prozent der kreisfreien Städte.		
F16	Die Aufwendungen HzE je Hilfefall korrespondieren in Bottrop nicht mit den vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen. Dies ist vor allem auf den vergleichsweise hohen Anteil kostenintensiver stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen sowie auf hohe Aufwendungen bei den ambulanten Hilfefällen zurückzuführen. 2017 erreicht Bottrop noch einen geringeren Kennzahlenwert als 50 Prozent der Vergleichsstädte. 2018 zählt die Stadt zur Hälfte der Vergleichskommunen, die die höheren Kennzahlenwerte aufweisen.		
F17	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in Bottrop niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.	E17	Die Stadt Bottrop sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen bei konstanter Falldichte zu erhöhen.
F18	Die Stadt Bottrop hat interkommunal verglichen 2017 und 2018 den höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen positiv auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.		
F19	Die Stadt Bottrop weist 2017 und 2018 eine niedrigere HzE-Falldichte als die meisten Vergleichsstädte auf. Wie diese verzeichnet auch Bottrop in der Zeitreihe eine steigende Falldichte HzE. Von 2013 bis 2018 hat sie sich in der Stadt um 16 Prozent erhöht, wobei der Trend von 2017 auf 2018 positiv ist. Durch eine niedrigere Anzahl an HzE-Hilfefällen hat sich die Falldichte HzE der Stadt Bottrop 2018 gegenüber dem Vorjahr um vier Prozent verringert.		
F20	Die Stadt Bottrop hat bei einer hohen Falldichte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe 2017 und 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften		

	Feststellung		Empfehlung
	Städte. Zugunsten der Stadt Bottrop wertet die gpaNRW, dass diese Erziehungshilfen in Bottrop vergleichsweise schnell und wirksam enden.		
F21	Die Stadt Bottrop zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII trotz jährlich steigender Aufwendungen 2017 und 2018 zur Hälfte der Vergleichsstädte mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.		
F22	Durch die passgenaue Vermittlung und die begleitende Unterstützung der Pflegefamilien gelingt es der Stadt Bottrop, die Erziehungshilfen nach § 33 SGB VIII wirksam durchzuführen und sie zu 99 Prozent planmäßig zu beenden.		
F23	Die Stadt Bottrop hat 2017 bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Trotz gestiegener Aufwendungen je Hilfefall im Folgejahr erreicht die Stadt Bottrop 2018 einen niedrigeren Kennzahlenwert als 68 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt steuert ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII über die kurzen Fortschreibungsintervalle der Hilfeplanfälle gut. So kann die Stadt Bottrop regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind.		
F24	Die Stadt Bottrop zählt 2017 und 2018 bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Stadt hat den Handlungsbedarf bei dieser Hilfeart erkannt und seit 2018 Gegenmaßnahmen zur Verringerung der Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe eingeleitet.		
F25	2017 entfallen 51 Prozent der Aufwendungen nach § 35a SGB VIII der Stadt Bottrop auf Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Bottrop hat interkommunal verglichen die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch die Prozessoptimierung und eine intensiviertere Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist es der Stadt Bottrop bereits gelungen, die Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Schulbegleitungen von 2017 auf 2018 um rund 5.300 Euro je Fall zu verringern.		
F26	Die Stadt Bottrop bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begrüßen.		
F27	Die Stadt Bottrop hat den Nutzen von Poolösungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen erkannt und die Umsetzbarkeit geprüft. Sofern möglich, werden sog. „Mini-Pools“ gebildet. Die Stadt setzt aber keine großen Poolösungen ein.	E27	Da durch Poolösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bottrop möglichst von Poolösungen Gebrauch machen.

	Feststellung		Empfehlung
F28	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 geringere Aufwendungen bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der verglichenen kreisfreien Städte. Dies ist auf die besonderen Maßnahmen der Stadt Bottrop zur schnellen Ver- selbstständigung von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII zurückzuführen.		
F29	In Folge gestiegener Fallzahlen und Aufwendungen bei den volljährigen UMAs im stationären Setting haben sich die Aufwendungen der Stadt Bottrop je Hilfefall für UMA von 2017 auf 2018 leicht erhöht. Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen je Hilfefall 2017 am Median. Da die Aufwendungen je Hilfefall für UMAs 2018 in den anderen kreisfreien Städten sinken, ordnet sich Bottrop 2018 bei der Hälfte der Städte mit den höheren Kennzahlenwerten ein.		
F30	Die Stadt Bottrop hat 2017 und 2018 relativ geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII.		
F31	Die Stadt Bottrop hat für das Verfahren der Inobhutnahme noch keine schriftlich fixierte Prozessbeschreibung mit Fristen und Verantwortlichkeiten entwickelt.	E31	Die Stadt Bottrop sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII entwickeln, in denen Prozesse und Standards formuliert und Abläufe, Zuständigkeiten sowie die maximale Dauer von Inobhutnahmen festgelegt sind.
F32	Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII verzeichnet seit 2017 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall liegen niedriger als bei der Hälfte der kreisfreien Städte.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	116.498	116.055	116.017	117.143	117.409	117.364
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	18.534	18.172	17.964	18.110	18.292	18.334
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	22.270	21.866	21.619	22.002	22.156	22.079

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro						
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.801.643	14.121.579	14.544.879	16.944.097	17.779.060	17.760.548
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	530	646	673	770	802	804
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.637	21.928	21.839	23.831	24.523	25.703
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	3.689.133	3.957.502	4.143.791	4.663.123	5.202.865	5.088.390
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	12.854	13.984	14.191	15.042	15.303	15.951
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	8.112.510	10.164.077	10.401.088	12.280.974	12.576.195	12.672.158
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	25.836	28.155	27.810	30.626	32.665	34.065
Falldichte						
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	26,99	29,45	30,81	32,32	32,72	31,30

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent						
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	47,75	43,94	43,84	43,60	46,90	46,16
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent						
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	61,15	58,45	61,23	54,86	52,21	51,61

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII						
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.884.472	1.939.979	1.812.142	1.766.323	1.875.849	1.958.383
Anzahl der Hilfefälle	173	152	142	141	154	157
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII						
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.583.850	2.975.268	3.177.281	3.167.460	2.919.279	2.887.052
Anzahl der Hilfefälle	192	211	229	220	201	192
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII						
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.000.415	5.153.737	4.997.091	6.760.431	7.646.811	7.396.810
Anzahl der Hilfefälle	82	96	90	122	131	123
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII						
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.466.411	1.861.643	1.945.310	2.054.391	2.496.124	2.385.563

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl der Hilfefälle	61	80	88	98	105	93
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII						
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.152.383	1.211.777	1.429.443	1.628.170	1.636.961	2.015.200
Anzahl der Hilfefälle	52	58	69	70	73	77
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	13,92	15,70	18,88	17,99	18,89	20,56
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge						
Aufwendungen für UMA in Euro	4.716	4.324	177.245	2.153.394	2.363.775	1.950.149
Anzahl der Hilfefälle	1	1	6	56	66	54

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII						
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	275.363	207.847	281.761	108.242	352.731	255.161
Anzahl der Inobhutnahmen	49	56	43	42	78	73
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII						
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	249	10.351	109.990	420.237	140.165	93.490
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	2	3	56	111	34	15

➔ 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
Bottrop im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	13
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	16
→ Organisation und Personaleinsatz	24
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	24
Personal- und Leistungskennzahlen	26
→ Steuerung und Controlling	30
Fach- und Finanzcontrolling	30
Steuerung der Leistungsgewährung	31
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	33
Steuerung der Pflegelandschaft	34
Quartiersmanagement	38
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	40

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Pflege

Wie in allen nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch in der Stadt Bottrop die Hilfe zur Pflege ein erheblicher haushaltswirtschaftlicher Belastungsfaktor. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegegeld betragen seit Jahren mehr als zwölf Mio. Euro pro Jahr. Generell verursachen Sozialleistungen Aufwendungen, die einem nur sehr begrenzten Steuerungseinfluss durch die Stadt unterliegen. Gleichwohl gebietet das genannte finanzwirtschaftliche Volumen dort steuernd einzugreifen, wo es möglich ist.

Die maßgeblichen strukturellen Rahmenbedingungen fallen in der Stadt Bottrop unterschiedlich aus. Der Anteil älterer und hochbetagter Menschen und damit der Bevölkerungsgruppe, in der das Risiko von Pflegebedürftigkeit drastisch ansteigt, ist hier im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Einkommensbezogene Merkmale wie die durchschnittliche Kaufkraft oder die Arbeitslosenquote wirken dagegen eher entlastend. Damit korrelieren die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege einerseits und die einzelfallbezogene Höhe dieser Leistungen andererseits: In Bottrop leben viele Senioren, von denen wiederum ein großer Teil Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII bezieht; bezogen auf den Einzelfall ist die Höhe der Leistungen im interkommunalen Vergleich jedoch äußerst moderat.

Der Anteil der Leistungsbezieher, die außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden können, fällt sehr niedrig aus. Diese ambulante Quote ist von besonderer Bedeutung, weil sie als Messgröße für die Umsetzung des gesetzlich normierten¹ Grundsatzes „ambulant vor stationär“ dient. Zudem belastet die Pflege in einer Einrichtung den Haushalt der Stadt Bottrop pro Fall und Jahr durchschnittlich mit rund 10.000 Euro mehr als eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung. Dennoch weist eine niedrige ambulante Quote keinesfalls unmittelbar auf Steuerungsmängel hin, da sie von mehreren externen Faktoren mitbeeinflusst wird. So werden in Bottrop rund drei Viertel aller Pflegebedürftigen außerhalb von Einrichtungen versorgt – das heißt: Nur ein kleiner Teil der Menschen, die ambulante Pflege benötigen, sind auf die Unterstützung des Sozialamtes angewiesen. In den meisten dieser Fälle reichen die Leistungen der Pflegeversicherung bzw. die Selbsthilfemöglichkeiten aus. Genau gegenteilig ist die Situation bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen: Hier kann der größte Teil der Betroffenen die Heimkosten nicht aus Pflegeversicherung und Eigenmitteln decken.

Das Sozialamt der Stadt Bottrop hat die individuelle Hilfefallsteuerung in Richtung passgenauer, bedarfsgerechter und wirtschaftlicher Leistungserbringung verstärkt. So konnte 2018 gegenüber

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

2017 die ambulante Quote entgegen dem bei den kreisfreien Städten sichtbaren Trend leicht erhöht werden. Diesen Weg sollte die Stadt Bottrop konsequent weiterverfolgen.

Für eine sachgerechte und wirtschaftliche Leistungsgewährung ist neben der rechtskonformen Fallbearbeitung eine erfolgreiche Pflege- und Wohnberatung elementar wichtig. Diese sollte obligatorisch vor jedem Hilfeverfahren eine Beratung der Pflegebedürftigen durchführen und im laufenden Fall regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind. Insbesondere sollte über Heimnotwendigkeit erst nach Durchführung eines Beratungsgespräches entschieden werden. Fallübergreifend steht den Städten mit der verbindlichen Pflegeplanung ein wirksames Instrument zur Verfügung, um auf der Ebene der Angebotssteuerung die häusliche Versorgung zu stärken und den stationären Versorgungsanteil mittel- bis langfristig zu reduzieren.

Hilfeverfahren als auch Angebotssteuerung sollten durch ein geeignetes Controllingkonzept unterstützt werden. Dabei ist die Fokussierung auf ausgewählte steuerungsrelevante Informationen sinnvoll. Dies wären beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung gewinnen lassen.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

In Bottrop ist der Anteil der älteren Bevölkerung auffällig hoch. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.

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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in der Stadt Bottrop

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	54.110	53.551	54.377	54.342	54.258	52.642	46.959
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	37.293	37.428	37.433	37.424	37.225	33.740	28.642
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	17.695	17.855	17.934	18.069	18.143	20.178	22.873
Einwohner ab 80 Jahren	6.957	7.183	7.399	7.574	7.738	8.475	11.048
Einwohner gesamt	116.055	116.017	117.143	117.409	117.364	115.035	109.522

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

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

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	22,05	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,59	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	24,91	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,37	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	30,97	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	10,09	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

In Bottrop lebte 2018 im Vergleich der kreisfreien Städte ein recht hoher Anteil älterer Menschen. Nur in weniger als einem Viertel der 22 geprüften Städte war der Bevölkerungsanteil in der Altersgruppe ab 65 bzw. ab 80 Jahren im Verhältnis zur gesamten Einwohnerzahl noch größer.

Im Jahr 2025 wird Bottrop unter den kreisfreien NRW-Städten mit fast 25 Prozent jedoch den größten Anteil von Senioren an den Gesamt-Einwohnern haben. Für 2040 soll dieser Anteil auf mehr als 30 Prozent steigen.

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

In der Konsequenz wird es bei ansonsten unveränderten Bedingungen zu deutlichen Versorgungslücken im familiären Umfeld bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen kommen. Hinzu kommen Probleme auf der Angebotsseite, insbesondere der Fachkräftemangel

in der Pflege. Die Stadt Bottrop wird – wie letztlich alle Kommunen – in den nächsten Jahren bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege ebenso wie bei der Finanzierung dieser Versorgung also vor große Herausforderungen gestellt.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Bottrop grundsätzlich günstig. Aufgrund anderer Einflussfaktoren entfalten diese aber keine entlastende Wirkung.

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

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

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	13,0	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	22.185	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote in Prozent ¹⁾	7,2	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Stand Dezember 2017; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

Zwar sind die demografischen Bedingungen in der Prognose belastend, doch zeigen die gegenwärtigen sozialen Strukturen ein positives Lagebild, soweit es relevanten Merkmale für die Hilfe zur Pflege betrifft; die insgesamt eher ungünstige strukturelle Situation haben wir im Vorbericht dargestellt.

SGB II-Quote und Arbeitslosenquote unterschreiten den 1. Viertelwert, bezüglich der Kaufkraft seiner Einwohner liegt Bottrop im Mittelfeld. Insofern wäre anzunehmen, dass es einen gewissen Kompensationseffekt gibt: Der deutlichen Zunahme des Seniorenanteils an der Bevölkerung müsste eine im interkommunalen Vergleich geringere Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs der pflegebedürftigen Menschen gegenüberstehen.

Dass dieser Effekt allerdings ausreichend stark sein könnte, um die Belastung der Stadt durch die Hilfe zur Pflege in den kommenden Jahren stabil zu halten oder sogar zu verringern, ist nicht zu erwarten. Die nachfolgende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stützt diese Annahme auf Grundlage der Kennzahlenwerte.

Innerhalb des Stadtgebietes besteht eine relativ starke Ungleichverteilung in den Sozialstrukturen. Dies ist allerdings keine außergewöhnliche Situation, sondern vielmehr ein typisches Merkmal der Mehrzahl von Großstädten. So sind auch in Bottrop einige Quartiere und Straßenzüge mit besonders ungünstigen Sozialdaten belastet. Diese ergeben sich insbesondere durch weit überdurchschnittliche materielle Abhängigkeiten (Bezug von Transferleistungen, signifikant erhöhtes Armutsrisiko). Dabei besteht eine recht große Spanne zwischen "belasteten" und "privilegierten" Stadtteilen.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung erreicht, dass bereits Anfang 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft waren.

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. Weil die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt, fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug. Daneben ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Dies betrifft im Wesentlichen Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Dieser Personenkreis musste 2017 neu begutachtet werden. Bis das von Amts wegen zu betreibende Verfahren zur Feststellung des Pflegegrades und Pflegebedarfs abgeschlossen war, wurden gemäß § 138 SGB XII die vorherigen Leistungen weitergewährt. Soweit eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergab, kamen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.²

Die **Stadt Bottrop** hat frühzeitig Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Übergang in die neue Rechtssystematik 2017 bereits zum Jahreswechsel vollständig zu vollziehen. Alle Leistungsberechtigten wurden 2016 angeschrieben und zur Neufeststellung der Pflegebedürftigkeit aufgefordert. So waren alle Personen bereits zum 1. Januar 2017 in den richtigen Pflegegrad eingestuft und erhielten die daraus resultierende Leistung nach dem SGB XII. Übergangsfälle nach § 138 SGB XII, in denen die am 31. Dezember 2016 zustehenden Leistungen bis zur abschließenden Feststellung des Pflegegrades und des notwendigen pflegerischen Bedarfs im Jahr 2017 weitergewährt wurden, kamen in Bottrop nicht vor.

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

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

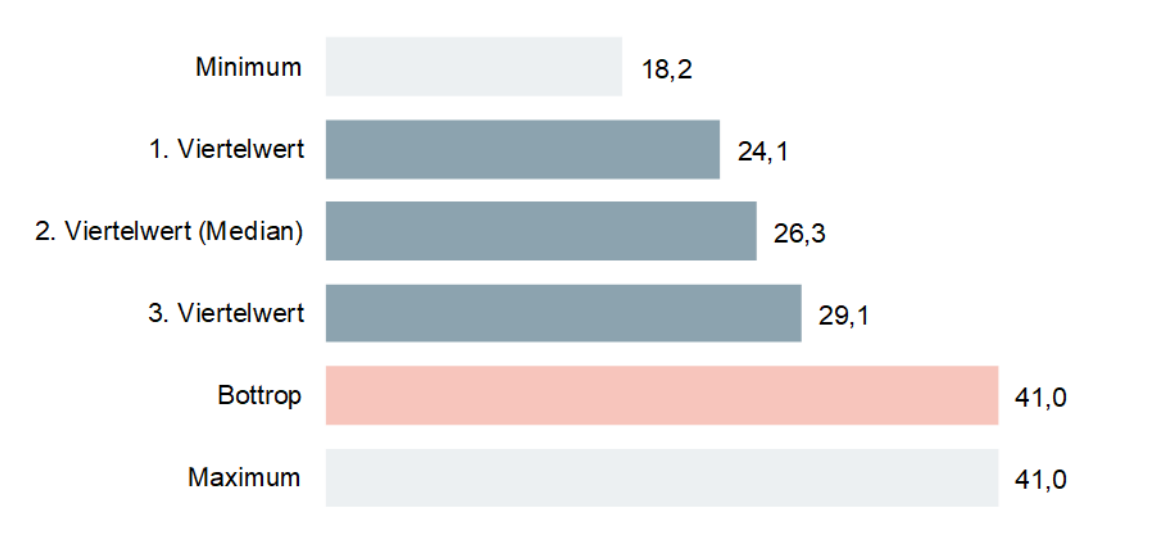
In der Stadt Bottrop ist die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren unter den kreisfreien Städten am höchsten. Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.

→ Feststellung

Rund ein Viertel aller pflegebedürftigen Menschen in Bottrop wird in einer Einrichtung versorgt, bei drei Vierteln reichen ambulante Pflegeleistungen aus. Von den Personen, die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden dagegen nur rund zwölf Prozent ambulant versorgt. Damit hat Bottrop im Vergleich der kreisfreien Städte eine der geringsten ambulanten Quoten bei den Leistungsbeziehern.

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 Bottrop** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,00	21,4	24,4	26,4	31,4	42,0	19

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

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

Die Kaufkraft je Einwohner sowie die SGB II- und Arbeitslosenquoten (vgl. Abschnitt *Soziale Strukturen*) werden als Indikatoren für das durchschnittliche Einkommensniveau herangezogen. Allein von diesen Merkmalen ausgehend wäre für Bottrop im Vergleich der kreisfreien Städte bei der Leistungsdichte eine Position im Mittelfeld zu erwarten.

Die Pflegestärkungsgesetze haben in der Pflegeversicherung nach dem SGB XI bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten der letzten Stufe (PSG III) sowohl zu einem Anstieg der Leistungsbezieher-Zahlen als auch zu einem Anstieg der Leistungsausgaben geführt. Insbesondere Personen mit demenziellen Erkrankungen können inzwischen in einen Pflegegrad eingestuft werden und sind nach dem SGB XI pflegebedürftig und leistungsberechtigt. Wir setzen zur Analyse die Anzahl der Pflegebedürftigen ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren:³

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,6	16,2	19,3	20,3	22,8	24,7	19

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

Unabhängig von der Frage der *Sozialhilfe*bedürftigkeit zeigt sich hier zunächst, dass der Anteil der Senioren, deren *Pflege*bedürftigkeit festgestellt worden ist, in Bottrop über dem Median liegt. Rein statistisch ist dies zwar ein belastender Faktor, dessen tatsächliche Auswirkung aber

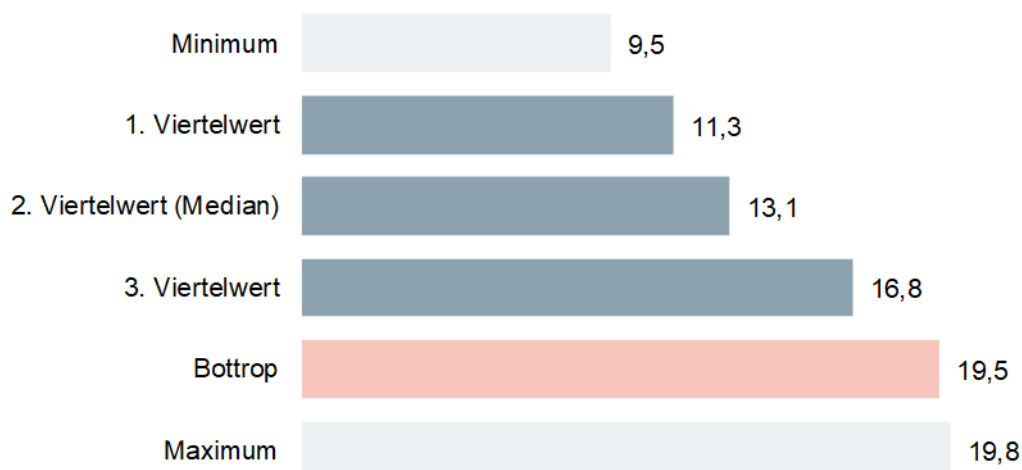
³ Zur methodischen Vereinfachung haben wir als Vergleichsgruppe die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weit überproportional hoch ist. Da auch Menschen unter 65 Jahren pflegebedürftig sein können, kommt es hier zu einer gewissen statistischen Verzerrung, die aber gleichermaßen für alle geprüften Städte gilt und für die hier getroffenen Kernaussagen nicht von maßgeblicher Bedeutung ist.

zu gering ist, um die hohe Leistungsdichte zu erklären. Für die höchste Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich müssen also andere Faktoren als belastende Einkommensverhältnisse oder der Anteil der Pflegebedürftigen verantwortlich sein.

Hier kommen die durchschnittlichen Kosten des einzelnen Pflegefalles in Betracht. Ein hohes Pflegekostenniveau führt bei ansonsten unveränderten Bedingungen zu einem schnelleren Aufzehren der Selbsthilfemöglichkeiten. Damit erhöht sich der Anteil der Pflegebedürftigen, die auf SGB XII-Leistungen angewiesen sind. Ein aussagefähiger Indikator für das Kostenniveau der Pflege in einer Stadt sind die fallbezogenen Transferaufwendungen. Wie wir im Abschnitt *Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen* darstellen, erreicht jedoch Bottrop die niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Dennoch gibt es hier im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten besonders viele Menschen, die mit den Leistungen aus der gesetzlichen Pflegeversicherung und ihren Selbsthilfemöglichkeiten aus Einkommen und Vermögen den Bedarf nicht alleine decken können. Nicht nur die einwohnerbezogene Leistungsdichte ist sehr hoch. Auch bezogen auf die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI stellen wir fest, dass nahezu ein Fünftel der Betroffenen auf Hilfe zur Pflege angewiesen ist:

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017⁴



Dazu kommt der hohe Anteil über 65jähriger Menschen in der Bevölkerung, so dass sich belastende Faktoren aufaddieren: Von einem ohnehin recht hohen Seniorenanteil in der Bevölkerung ist ein überdurchschnittlicher Teil pflegebedürftig. Trotz niedriger SGB II- bzw. Arbeitslosenquote und einer immerhin im Mittelfeld liegenden Kaufkraft sind im Ergebnis prozentual deutlich mehr Menschen ab 65 Jahren auf Hilfe zur Pflege angewiesen als in der großen Mehrzahl der kreisfreien Städte.

⁴ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

Bis zu diesem Punkt setzt die Betrachtung zunächst nur die Anzahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII ins Verhältnis zu einer Vergleichsgruppe – also den Einwohnern ab 65 Jahren bzw. den Pflegebedürftigen insgesamt. Diese personenzahlbezogene Sichtweise zeigt ein für die Stadt sehr belastendes Ergebnis. Doch ist zur Gesamtbewertung der Situation die nachfolgend behandelte Betrachtung der Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit einzubeziehen.

Zudem wäre die Frage zu beantworten, ob es weitere, idealerweise von der Stadt beeinflussbare Ursachen für die hohe Leistungsdichte bei gleichzeitig sehr moderaten Sozialhilfaufwendungen im Einzelfall geben kann. Hier spielt die Steuerungsleistung der Stadt eine Rolle. Wie die Stadt Bottrop den Zugang der hilfebedürftigen Menschen, die Vernetzung im Stadtbezirk und die Angebotsentwicklung der Pflegeinfrastruktur sowie der präventiven Angebote regelt, wird später im Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ behandelt. Zuvor unterziehen wir die Struktur der Fallkonstellationen einer näheren Betrachtung.

Ambulante Quote

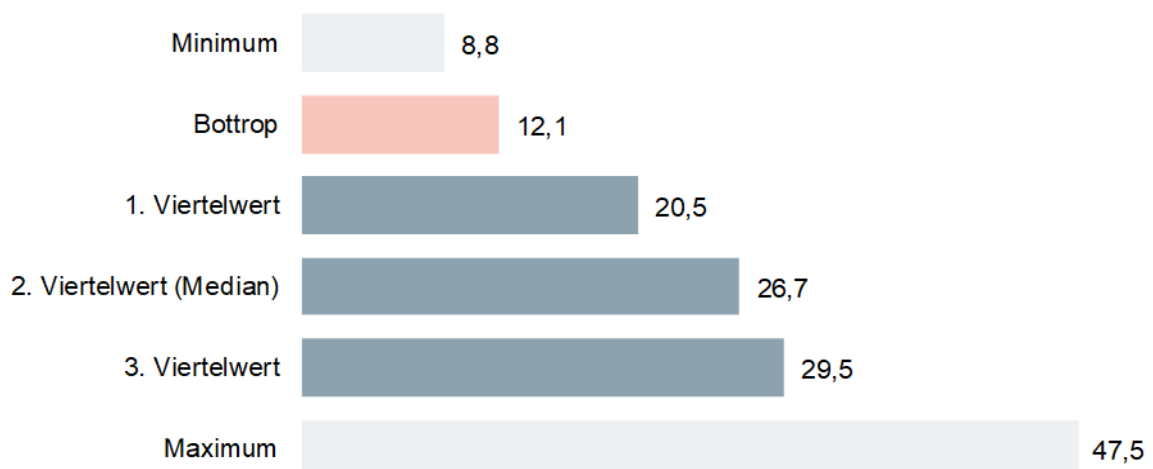
→ Feststellung

Die Stadt Bottrop weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine sehr niedrige ambulante Quote auf. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch ist es der Stadt Bottrop gelungen, die ambulante Quote 2018 gegenüber 2017 gegen den Trend leicht zu erhöhen.

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.

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

Ambulante Quote 2018



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



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

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

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

Die ambulante Quote korrespondiert mit dem jeweiligen Anteil der Menschen ab 65 Jahren, die Hilfe außerhalb von Einrichtungen bzw. in Einrichtungen erhalten. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass in der Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich in der relevanten Altersgruppe nur wenige Menschen ambulante Hilfe zur Pflege beziehen. Bei der stationären Pflege ist es umgekehrt: In keiner anderen kreisfreien Stadt ist der Anteil der über 65jährigen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten, so hoch.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,95	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	36,09	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Bei dieser Analyse ist zu berücksichtigen, dass in der überörtlichen Prüfung der Stadt Bottrop nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII betrachtet werden. Setzt man die Gesamtheit der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bezüglich ambulanter und stationärer Pflege ins Verhält-

nis, so zeigt sich: Rund ein Viertel aller pflegebedürftigen Menschen in Bottrop wird in einer Einrichtung versorgt, bei drei Vierteln reichen ambulante Pflegeleistungen aus. In der Gesamtheit liegt die ambulante Quote also bei rund 75 Prozent.

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

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

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte den steuerbaren Einflussfaktoren besondere Beachtung zukommen lassen, um den Grundsatz *'ambulant vor stationär'* weiterhin in die Praxis umzusetzen.

Erkenntnisse über Ursachen für die festgestellte Situation lassen sich schließlich noch aus der Analyse der jeweiligen Anteile der Pflegegrade an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher gewinnen. Dazu haben wir für das Jahr 2017 untersucht, wie hoch der Prozentanteil in den einzelnen Pflegegraden im interkommunalen Vergleich ausfällt. Dabei zeigte sich, dass die Pflegegrade 1 und 2 in Bottrop eine untergeordnete Rolle spielen, während der Anteil der Leistungsbezieher mit Pflegegrad 3 nahe am Maximum liegt und bei den Pflegegraden 4 und 5 sogar das jeweilige Maximum bildet.

Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren und insbesondere ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung nennenswerten Einfluss hat. Mit höherem Alter geht statistisch eine höhere Pflegebedürftigkeit einher. Diese Korrelation zwischen Altersstruktur und Zusammensetzung der „Pflegegrad-Gruppen“ ist in Bottrop deutlich sichtbar. Denn im Vergleich der kreisfreien Städte liegen sowohl der Anteil der ab 65jährigen als auch der ab 80jährigen in Bottrop am 3. Viertelwert und damit recht hoch (vgl. Kapitel *Demografische Entwicklung*).

Abschließend lässt sich mit der Altersstruktur allein jedoch nicht erklären, warum Senioren in Bottrop signifikant pflegebedürftiger sind als in vergleichbaren Städten. Unter der Prämisse, dass die Selbständigkeit im Alltag als Kriterium der Pflegebedürftigkeit überall nach genau gleichen Maßstäben begutachtet und beurteilt wird, würde dies bedeuten: Eine außergewöhnlich hohe Zahl der älteren Bottroper Bürger ist in besonderem Maße auf pflegerische Hilfe angewiesen.

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

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist dem Grunde nach ein erheblicher finanzieller Belastungsfaktor für die Stadt Bottrop. Doch liegen die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren im Mittelfeld und sind je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich am niedrigsten.

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop trägt durch konsequente Einkommens- und Vermögensprüfung zur Reduzierung der Nettoaufwendungen in der Hilfe zur Pflege bei. Dies gilt allerdings nicht bezüglich der Unterhaltsheranziehung in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.

→ Feststellung

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

→ Feststellung

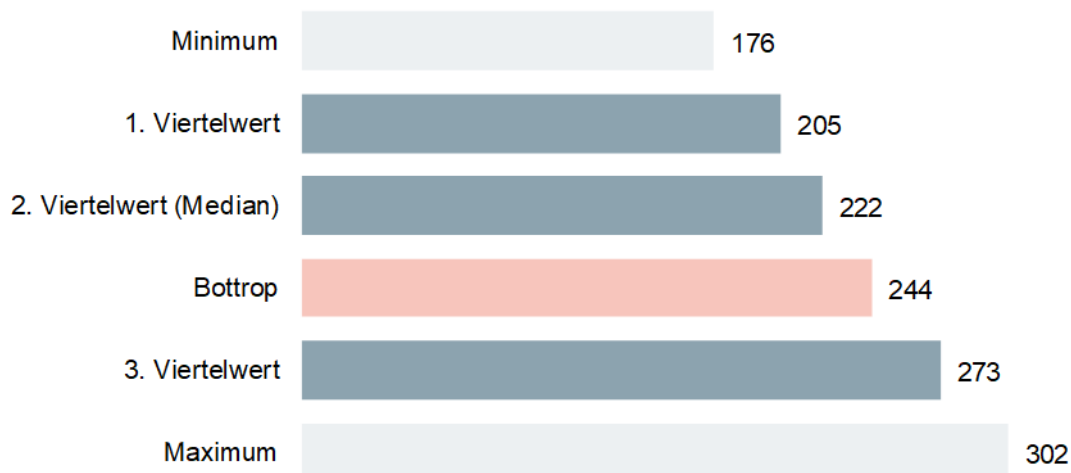
Die Stadt Bottrop erhebt Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt die Stadt keine Unterhaltsansprüche. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar.

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

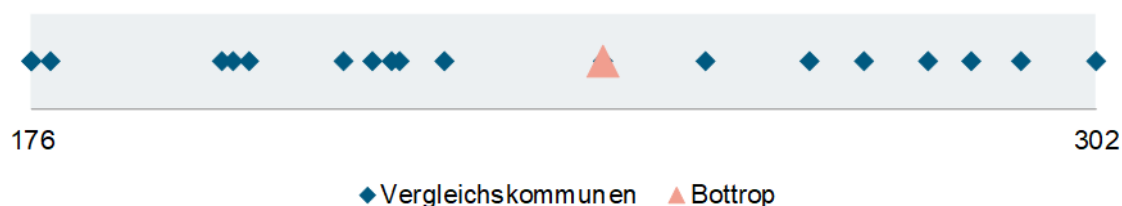
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

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



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

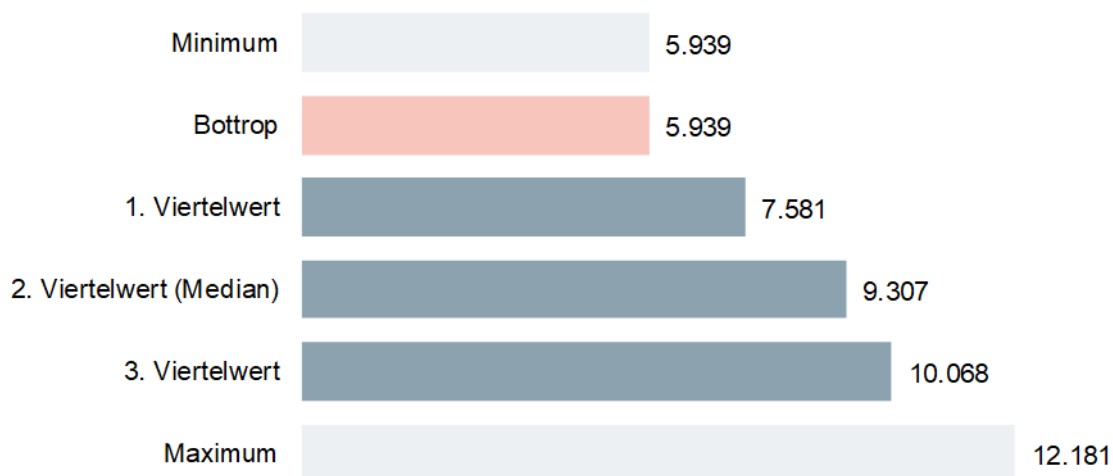


2017 positionierte sich die **Stadt Bottrop** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
234	174	203	224	280	358	21

Wir haben aufgezeigt, dass sich die Stadt Bottrop unter den Gesichtspunkten der Leistungsdichte und der Schwere der Pflegebedürftigkeit der Leistungsbezieher in einer recht belastenden Situation befindet. Dass die Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren dennoch im Mittelfeld liegen, ist auf die sehr günstigen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher zurückzuführen. Hier erreicht Bottrop das Minimum:

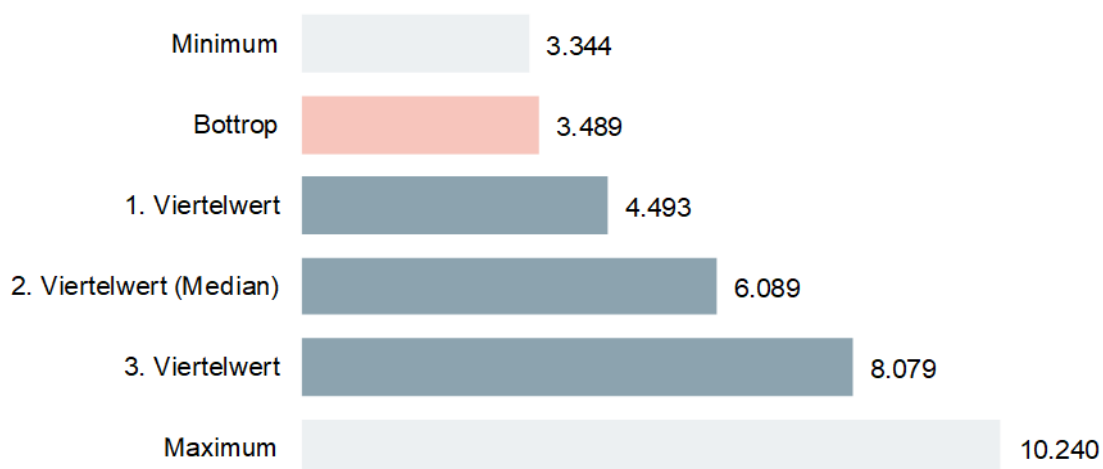
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



Eine ambulante Versorgung ist im Regelfall deutlich günstiger als eine stationäre Unterbringung. Gemessen an den fallbezogenen Transferaufwendungen beträgt der wirtschaftliche Vorteil in der Regel mehrere Tausend Euro pro Jahr. Daher wirkt im Allgemeinen eine höhere ambulante Quote entlastend auf die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen. Trotz sehr hoher Leistungsdichte und niedriger ambulanter Quote sind die Transferaufwendungen je Einwohner noch vergleichsweise moderat, weil die fallbezogenen Aufwendungen äußerst gering sind. Wir werden nachfolgend untersuchen, welchen Einfluss die Hilfe außerhalb und in Einrichtungen jeweils auf die Kennzahlenausprägung hat.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

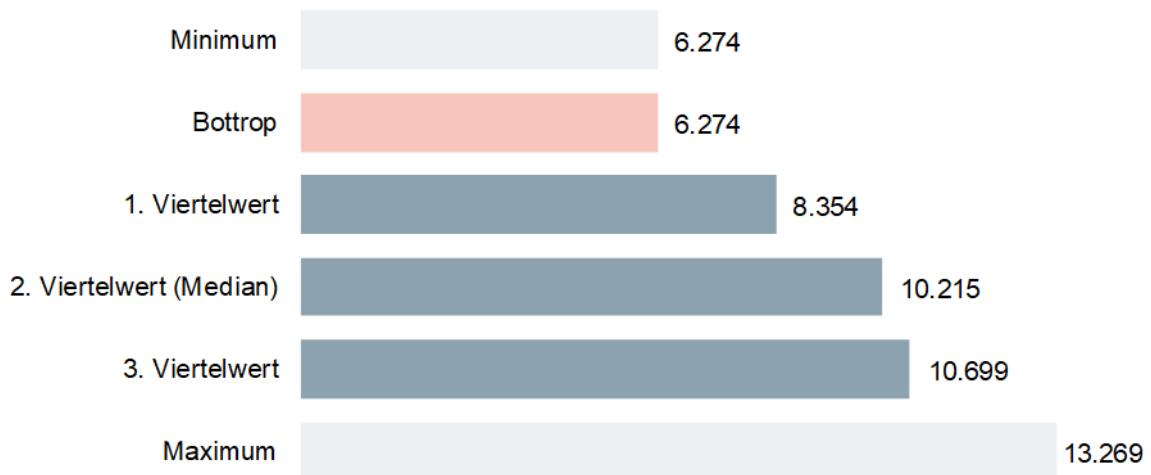
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro 2018



Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen liegt die Stadt Bottrop nahe am Minimum. Ausschlaggebend für die besonders günstige Gesamtposition in der Hilfe zur Pflege ist, dass bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sogar das Minimum erreicht wird:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



Einen wichtigen Beitrag zu den niedrigen Nettoaufwendungen in der Hilfe zur Pflege leistet nach eigener Einschätzung der Stadt Bottrop die sehr konsequente Überprüfung der Selbsthilfemöglichkeiten bei Antragstellung. Die Selbsthilfemöglichkeiten können mit der Methodik der überörtlichen Prüfung nicht systematisch erfasst und interkommunal verglichen werden. Das Sozialamt weist jedoch auf den eigenen fachlichen Informationsaustausch mit anderen Kommunen hin. Dieser zeige deutlich, dass die Themen Vermögenseinsatz, Schenkungsrückforderungen oder Verwertung von Wohn- oder Nießbrauchrechten bei Heimaufnahme in Bottrop besondere Beachtung finden. Als Indikator werden dafür eine seit Jahren vergleichsweise hohe Zahl von Widersprüchen angeführt. Diese richten sich überwiegend gegen die Ablehnung eines Antrags aufgrund bestehender Selbsthilfemöglichkeiten. Nach Angaben der Widerspruchsstelle erweisen sich die Ablehnungsbescheide in der großen Mehrzahl der Fälle als rechtmäßig.

Selbstverständlich ist es positiv, dass die Transferaufwendungen sowohl insgesamt als auch in den beiden Hilfevarianten in bzw. außerhalb von Einrichtungen in der Stadt Bottrop besonders niedrig sind. Gleichwohl verursacht der einzelne Fall bei stationärer Versorgung pro Jahr um fast 2.800 Euro höhere Aufwendungen als in der ambulanten Pflege. Hinzu kommen die Aufwendungen für Pflegewohngeld, das mit nahezu 7.200 Euro je Leistungsempfänger die Stadt erheblich mehr belastet als die eigentliche Hilfe zur Pflege. Wenn auch alle Kennzahlensprünge bei den reinen Transferaufwendungen ein sehr gutes Ergebnis zeigen, bleibt eine ambulante Versorgung die deutlich günstigere Alternative. Konkreter formuliert: Im Durchschnitt

entlastet jeder Einzelfall, in dem die Stadt durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und in Richtung einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern kann, den Haushalt um jährlich rund 10.000 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte bei den Leistungsempfängern die Versorgung außerhalb von Einrichtungen stärken, um die finanzwirtschaftliche Situation in der Hilfe zur Pflege insgesamt weiter zu verbessern.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	237	95	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	7.190	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Anders als in vielen anderen kreisfreien Städten ist es in Bottrop in den letzten Jahren kaum zu einem Anstieg der Gesamtaufwendungen gekommen; das Pflegewohngeld ist bereits seit längerem auf einem hohen Niveau. Nach Angaben der Verwaltung sind die Einrichtungen in der Stadt Bottrop schon seit Jahren in einem guten baulichen Zustand und bieten hohe Standards hinsichtlich Ausstattung und räumlichem Zuschnitt. Investitionen der Träger zur Erfüllung strenger baulicher Mindestvorgaben für Pflegeeinrichtungen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegewohngeld haben, haben bereits früh stattgefunden. Bis zum 31. Juli 2018 bestand eine Übergangsfrist zur Umsetzung der neuen Vorgaben. Es ist zu erwarten, dass das Niveau des Pflegewohngeldes auch in den anderen Städten deutlich steigt, wenn sich auch die letzten, erst spät durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden. Zudem verzögert sich die finanzielle Abwicklung und Festsetzung der Investitionskosten durch den Landschaftsverband Rheinland erfahrungsgemäß um mehrere Monate nach Abschluss der Umbaumaßnahmen. Dies wiederum führt zu rückwirkenden Pflegewohngeldzahlungen an die Einrichtungen.

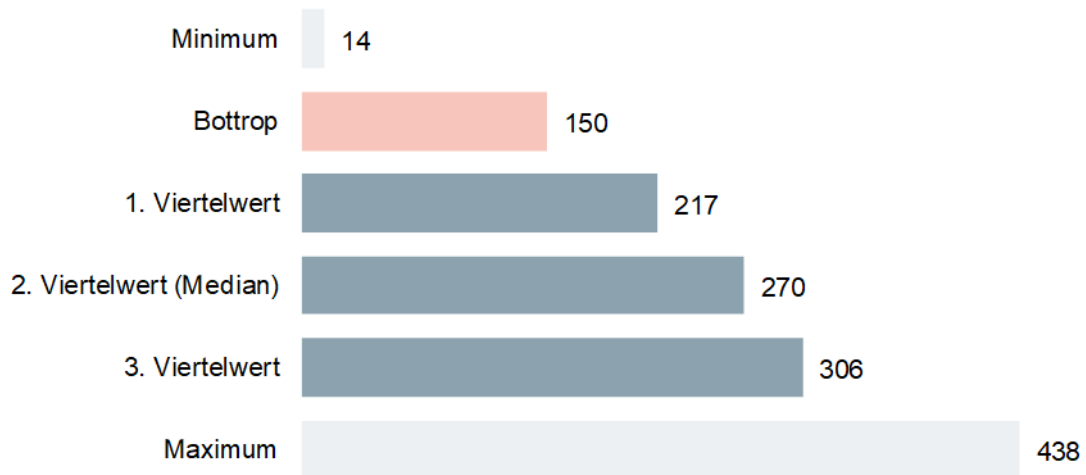
Darüber hinaus ist mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) eine Vielzahl von Änderungen zur Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Deren Auswirkungen können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Bisher sind noch nicht für alle Einrichtungen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

Insofern kann die recht ungünstige Position der Stadt Bottrop bei den Kennzahlen zum Pflege-
wohngeld etwas relativiert werden: Diese spiegelt lediglich wider, dass letztlich durch gesetzli-
che Vorgaben inzwischen ohnehin verpflichtende Standards in der Heimunterbringung hier frü-
her umgesetzt worden sind. Zudem ist die Höhe des Pflegewohngeldes durch die Kommune
nur bedingt steuerbar.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung

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

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



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

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,00	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	181	17	301	338	429	648	14

Die Stadt Bottrop gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den geringsten Unterhaltserträgen. Sie vereinnahmt generell keine Unterhaltsleistungen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Damit resultiert der gesamte Ertrag aus der Überprüfung und Heranziehung Unterhaltspflichtiger im Bereich der stationären Versorgung. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen wird im interkommunalen Vergleich ebenfalls der 1. Viertelwert unterschritten.

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

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

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird.

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

Die Stadt Bottrop sieht wie mehrere andere kreisfreie Städte davon ab, Angehörige von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt heranzuziehen. Dies ist zum einen längerfristigen Stellenvakanzen, daraus resultierenden Bearbeitungsrückständen und der notwendig gewordenen Priorisierung geschuldet, zum anderen aber Konsequenz einer bewussten Entscheidung: Ausgehend von der These, dass unterhaltspflichtige Angehörige nach allgemeiner Lebenserfahrung im Regelfall einen nennenswerten Beitrag zur pflegerischen Versorgung leisten, soll einer „Doppelbelastung“ durch zusätzliche Unterhaltszahlungen vermieden werden.

Dies ist aus verschiedenen Gründen kritisch zu beurteilen. Ein expliziter Verzicht auf Unterhaltsheranziehung bei der Gewährung von Sozialhilfe widerspricht dem Nachrangprinzip. Auch wenn der Bearbeitungsaufwand häufig nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den erzielbaren Erträgen zu stehen scheint, stellt die obligatorische Unterhaltsüberprüfung eine rechtmäßige Antragsbearbeitung und Gleichbehandlung sicher. Zudem ist aus der Praxis bekannt, dass ein nennenswerter Teil unterhaltspflichtiger Angehöriger schon aus geografischen Gründen gar keinen relevanten Pflegebeitrag erbringen kann – sprich: schlichtweg zu weit entfernt wohnt. Hier sollte zumindest eine Beweislastumkehr gelten, indem aus der konkreten Lebenssituation heraus glaubhaft gemacht werden kann, dass tatsächlich eine „unterhaltsbefreiende“ Pflegeleistung erbracht wird. Eine rechtssichere Ausgestaltung dieser Vorgehensweise könnte sich allerdings als schwierig erweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

In der Stadt Bottrop erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenerledigung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Teilbereichen.

→ Feststellung

Verbesserungsspielraum besteht insbesondere hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung bietet keine optimale Unterstützung des Arbeitsprozesses. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich geplant, die Umsetzung im Sozialamt ist aber noch nicht konkret absehbar.

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

- Die Organisation der 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.
- Es gibt Personalressourcen und eine Auslastungssteuerung.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist in der **Stadt Bottrop** organisatorisch dem Dezernat II (Finanzverwaltung, Kulturverwaltung, Sozial- und Gesundheitsverwaltung) und dort dem Sozialamt zugeordnet. Bottrop ist gemessen an der Einwohnerzahl eine der kleinsten kreisfreien Städte. In dieser Größenklasse sind die Organisationseinheiten in der Regel weniger komplex, Hierarchien flacher und Leitungsspannen kleiner. So werden beispielsweise, anders als in den großen kreisfreien Städten, Controllingaufgaben nicht einem aus mehreren Personen bestehenden Sachgebiet zugeordnet, sondern mit Prozentanteilen einer Stelle wahrgenommen.

Innerhalb des Sozialamtes verteilen sich die Hilfestellung und die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben auf zwei Abteilungen:

- *Grundsicherung und Sozialhilfe* mit den Aufgabenbereichen
 - Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen
 - Unterhaltsangelegenheiten
 - Investitionskostenförderung für ambulante Pflegedienste,
- *Senioren und Menschen mit Behinderung, Verwaltung, Wohnungsnotfälle* mit den Aufgabenbereichen
 - Senioren- und Pflegeberatung
 - Beratungs- und Prüfbehörde nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (Heimaufsicht)
 - Pflegekonferenz.

Daneben ist das Gesundheitsamt der Stadt Bottrop in den Leistungsprozess eingebunden, soweit durch den Fachdienst (Pflegefachkräfte) der Grad der Selbständigkeit im Alltag als Maßstab für den Hilfebedarf zu ermitteln bzw. zu überprüfen ist. Bei Bedarf werden gemeinsame Fälle erörtert, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Sachgebieten und Stellen wird von der Verwaltung als gut und reibungslos beschrieben.

Das Sozialamt der Stadt Bottrop befindet sich zentral in der Innenstadt. Von der Stadt selbst werden keine Nebenstellen oder dezentralen Standorte unterhalten. Aspekte der Beratung und Vernetzung in Angelegenheiten der Hilfe zur Pflege werden allerdings durch vier Quartiersbüros im Stadtgebiet abgedeckt, die über Kooperation der Kirchen, der örtlichen Wohlfahrtsverbände und weiteren lokalen Akteuren betrieben werden und in engem Austausch untereinander sowie mit der Stadtverwaltung stehen. Das Aufgabenspektrum geht dabei allerdings weit über die Belange Senioren und Pflege hinaus, so dass die Quartiersbüros weniger auf eine dezidierte Beratung ausgerichtet sind, sondern sich vielmehr als erste Anlaufstelle im Sozialraum verstehen.

Für die rund 7,7 vollzeitverrechneten Stellen des Sozialamtes, die für die Gewährung von Hilfe zur Pflege einschließlich Unterhaltsüberprüfung zuständig sind, wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die Stellenbeschreibungen aktualisiert. Der Fallschlüssel liegt derzeit bei 190 Fällen je Vollzeitstelle; anlassbezogen, z.B. bei gesetzlichen Änderungen oder deutlichem Ungleichgewicht in der Arbeitsbelastung, erfolgt eine Überprüfung und gegebenenfalls Umverteilung.

In der Leistungssachbearbeitung selbst bestehen keine nennenswerten Vakanzen bzw. Einschränkungen bei der Wiederbesetzung von Stellen. Die Fluktuation ist nicht auffallend hoch, dennoch führt jeder personelle Wechsel aufgrund der komplexen Rechtsmaterie zu zeitlichen Belastungen durch den Einarbeitungsaufwand und zu einem Bruch in der kontinuierlichen Fallbearbeitung. Besondere Überlastungsindikatoren wie große oder permanente Bearbeitungsrückstände, eine "Bugwelle" von Überstunden oder eine auffallend hohe Krankheitsquote sind nicht erkennbar.

Die Arbeitsprozesse in der Sachbearbeitung werden durch intern dokumentierte Entscheidungskriterien und Maßnahmen zur Standardisierung und Qualitätssicherung (Arbeitsanweisungen, Verfügungen, Vordrucke) unterstützt. Im Rahmen der Fachaufsicht werden nach dem Zufallsprinzip fünf Prozent aller Fälle monatlich als Stichprobe ausgewählt und einer Revision

unterzogen. Dass Entscheidungen immer nach gleich Maßstäben und Kriterien getroffen werden, wird zudem durch regelmäßige und darüber hinaus anlassabhängige Dienstbesprechungen gewährleistet.

Für neue Kräfte findet ein strukturierter Einarbeitungsprozess durch Kolleginnen und Kollegen, ergänzt um Supervision und regelmäßiges Feedback durch die Sachgebietsleitung, statt. Bedarfsgerechte Fortbildungsmöglichkeiten sind nach Einschätzung des Fachbereichs gegeben, eine explizite Personalentwicklungs- und Qualifizierungsplanung für Mitarbeiter existiert jedoch nicht. Die Stadtverwaltung Bottrop bietet auch für den Bereich der Hilfe zur Pflege im Rahmen der aufgabenspezifischen Grenzen (Präsenz während der Sprechzeiten usw.) die Möglichkeit der Heimarbeit, ebenso ist Teilzeitarbeit möglich.

Optimierungsbedarf gibt es hinsichtlich der eingesetzten Fachsoftware, die eine strukturierte Fallbearbeitung nach Einschätzung des Fachbereichs nicht vollständig und hinreichend unterstützt und insofern mindestens in Teilbereichen verbesserungsfähig wäre. Im Kontext der Digitalisierung und Einführung von E-Government im Bereich der Hilfe zur Pflege (E-Akte, Dokumenten-Managementsystem, Online-Anträge) gibt es zwar Planungen zur Einführung der elektronischen Akte, konkrete Umsetzungspläne für das Sozialamt der Stadt Bottrop liegen jedoch noch nicht vor.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ist auf einem eher hohen Niveau. Insbesondere bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen liegt die Fallzahl je Vollzeit-Stelle deutlich höher als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte.

→ Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung ist von elementarer Bedeutung, um den Grundsatz '*ambulant vor stationär*' sachgerecht umzusetzen. In der Stadt Bottrop wird für diese Aufgabe vergleichsweise wenig Personal eingesetzt.

→ Feststellung

Auch in der Unterhaltsheranziehung fällt die Personalausstattung relativ zurückhaltend aus. Hier wäre zwar zu berücksichtigen, dass die Stadt Bottrop bisher auf eine Heranziehung in der ambulanten Pflege verzichtet, doch betrifft dies nur rund zwölf Prozent der Gesamtfallzahl.

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 Bottrop** setzt im Bereich der Hilfe zur Pflege einschließlich Leitungsaufgaben (Overhead) insgesamt 12,16 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfallen 1,16 Vollzeit-Stellen auf die Pflege- und Wohnberatung, 1,87 Vollzeit-Stellen auf die Heimaufsicht und 1,19 Vollzeit-Stellen auf die Unterhaltsheranziehung. Die anderen 7,94 Vollzeit-Stellen verteilen sich mit einem Anteil von 6,86 auf Sachbearbeitungs- und 1,08 auf Leitungsaufgaben für die Hilfe zur Pflege. Um die

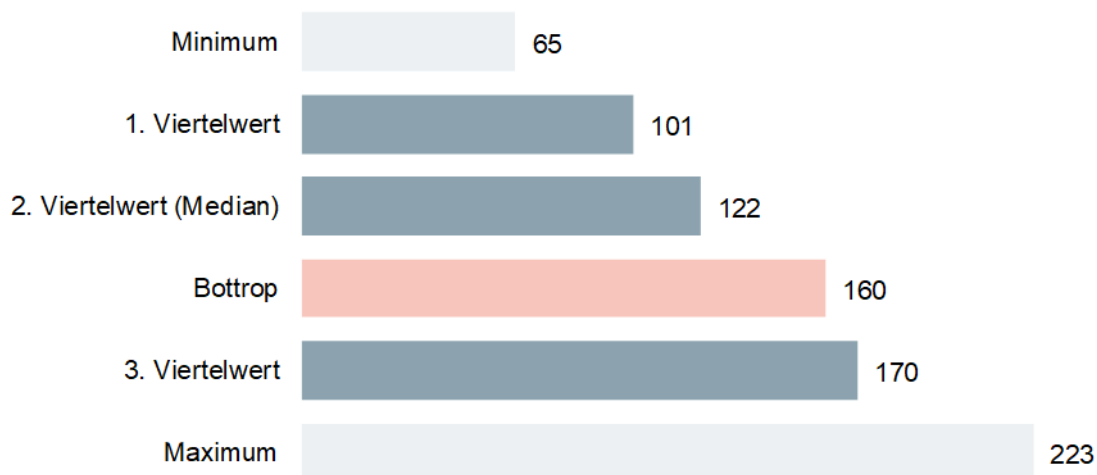
Stellenausstattung der Stadt Bottrop zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung ohne Overhead vor.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,72	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

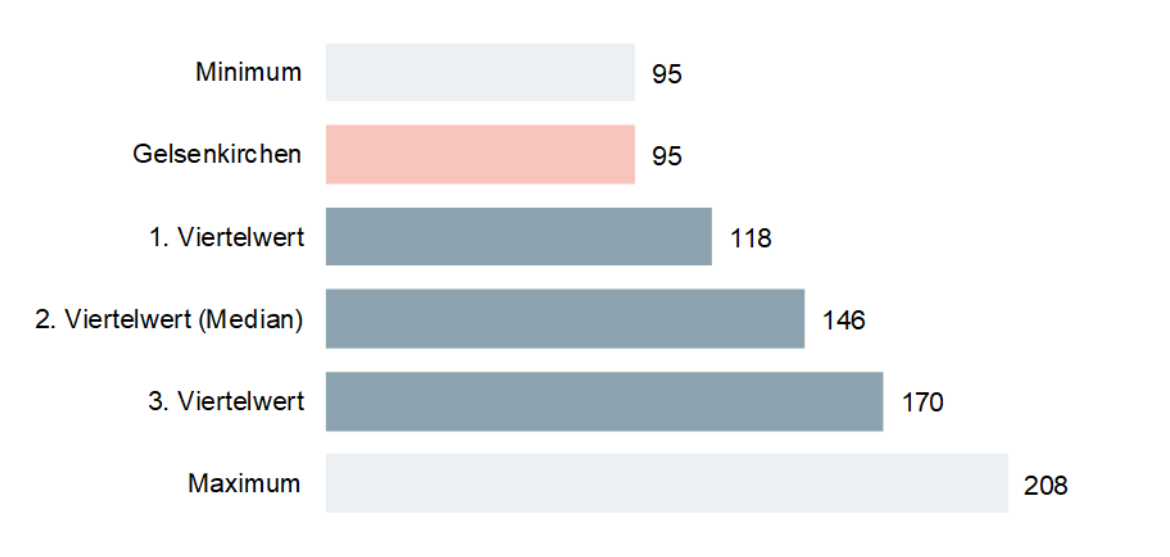
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	2,12	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

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



Die Stellenausstattung zeigt beim Einwohnerbezug zunächst ein leicht gegenläufiges Bild. In der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist das Stellenvolumen einwohnerbezogen nahe am Median und damit unauffällig. Bei der Hilfe in Einrichtungen gehört Bottrop dagegen zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit der höchsten Stellenausstattung. Doch da der Großteil der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung auf die Hilfe in Einrichtungen entfällt, korrespondiert dies mit der ambulanten bzw. stationären Quote. Die fallbezogene Betrachtung zeigt sowohl für den ambulanten als auch den stationären Bereich Kennzahlenausprägungen nahe am bzw. deutlich über dem 3. Viertelwert. Dies zeigt für die Stadt Bottrop eine im interkommunalen Vergleich relativ hohe Fallzahlenbelastung je Vollzeit-Stelle.

Dass gleichzeitig die einwohnerbezogene Kennzahl mit 2,12 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohnern ab 65 Jahren den 3. Viertelwert knapp überschreitet, ist demnach nicht Folge einer unangemessen hohen Stellenausstattung, sondern dem hohen Bevölkerungsanteil geschuldet, der in Bottrop Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bezieht.

Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,43	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Eine qualifizierte und am Grundsatz '*ambulant vor stationär*' ausgerichtete Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion.

Die trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung ist in der Stadt Bottrop als gemeinsamer Pflegestützpunkt organisiert. Zur Aufgabenwahrnehmung wird eine bei der Stadtverwaltung beschäftigte Sozialarbeiterin mit genau einer Vollzeit-Stelle eingesetzt. Hinzu kommen 0,16 vollzeitverrechnete Overhead-Stellenanteile. Die Stadt Bottrop liegt mit der Stellenausstattung für diese Aufgabe genau auf dem 1. Viertelwert. Freie Träger sind in die Arbeit der Pflege- und Wohnberatung nicht aktiv eingebunden, die Zusammenarbeit mit den Einrichtungsträgern wird von der Stadt als gut beurteilt.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Bottrop	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	0,40	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Die Unterhaltsheranziehung ist bei der Stadt Bottrop innerhalb des Leistungssachgebiet als spezialisierte Stelle angesiedelt. Für diese Aufgabe stehen 1,03 Vollzeit-Stellen zur Verfügung, auf die ein Overhead-Anteil von 0,16 Vollzeit-Stellen entfällt. Die Bearbeitung der Unterhaltssachen ist damit organisatorisch zentralisiert und spezialisiert. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik in diesem Aufgabengebiet entsprechende Berücksichtigung findet. Die Zusammenarbeit mit den Schnittstellen (Leistungsgewährung, Zahlungsabwicklung, Vollstreckung) wird vom Fachbereich als unproblematisch bezeichnet. Wie auch in der Leistungssachbearbeitung liegen auch für die Unterhaltsheranziehung dokumentierte Bearbeitungshinweise zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise in allen Fällen vor.

→ Empfehlung

Der relativ sparsame Personaleinsatz in den hier betrachteten Aufgaben ist positiv zu bewerten, so lange keine Risiken für die Qualität und Rechtmäßigkeit der Sachbearbeitung entstehen. Die Stadt Bottrop sollte sich bei der Stellenbemessung daher an einer entsprechenden Risikoeinschätzung orientieren.

→ Steuerung und Controlling

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

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop verfolgt hinsichtlich der Controllingaufgaben einen pragmatischen Ansatz. Allerdings wäre es sinnvoll, den Fokus stärker auf eine Steuerung auf Basis aussagefähiger Kennzahlen zu richten.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollte übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

In der **Stadt Bottrop** sind die Aufgaben Controlling und Sozialplanung organisatorisch im Stab der Amtsleitung zusammengefasst. Eine enge Zusammenarbeit ist damit gewährleistet. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Explizite Vorgaben oder Ziele zur Haushaltskonsolidierung sind für die Hilfe zur Pflege bisher nicht formuliert. Gleichwohl sind bei weiter gefasster Definition bereits Konsolidierungsbeiträge geleistet worden. So sind als HSP-Maßnahme Zuschüsse an Bottroper Altentagesstätten eingestellt worden, da es sich um freiwillige Leistungen handelte. Das dort seinerzeit vorhandene niederschwellige Beratungsangebot konnte jetzt durch die kommunale Pflegeberatung aufgefangen werden.

Die Stadt Bottrop nimmt an dem von der Firma con_sens durchgeführten Vergleichsring „mittelgroße Großstädte“ mit insgesamt 13 kreisfreien und kreisangehörigen NRW-Kommunen teil. Ziele der Teilnahme am Vergleichsring sind unter anderem der interkommunale Austausch auf Arbeitsebene und die Unterstützung interner Controllingprozesse durch „gelebtes Benchmarking“. Der jährliche con_sens-Projektbericht wird ausgewählten Adressaten innerhalb der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werden die politischen Gremien anlassbezogen über Inhalte und Erkenntnisse aus dem Vergleichsring informiert.

Im Haushalt bildet die Stadt Bottrop auf Produktebene ein kleines Kennzahlenset ab. Die Hilfe zur Pflege ist eine von mehreren Leistungsarten, die den Produkten 050103 *Sonstige soziale*

Hilfen und Leistungen und 050201 *Leistungen nach dem SGB XII* zusammengefasst sind. Für die Hilfe zur Pflege wird lediglich die Anzahl der Leistungsempfänger von Pflegewohngeld bzw. von Investitionskostenzuschüssen sowie der ambulanten bzw. stationären Hilfe zur Pflege ausgewiesen. Hierbei handelt es sich allerdings weniger um Kennzahlen im engeren Sinne, sondern um Grunddaten. Im Sinne der Steuerungsrelevanz werden diese Grunddaten mit einem Istwert und Planwerten für zwei Jahre dargestellt. Dies ermöglicht begrenzt, nämlich auf der Ebene absoluter Leistungsempfänger-Zahlen, erforderliche Maßnahmen abzuleiten.

→ **Empfehlung**

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

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Mit Blick auf die niedrige ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege in der Stadt Bottrop ist die individuelle Hilfefallsteuerung verbesserungsbedürftig. Das Sozialamt hat in diesem Punkt den Handlungsbedarf erkannt.

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

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

Wie im Berichtsabschnitt über die Leistungsbezieher dargelegt, bestehen in der **Stadt Bottrop** zwei Auffälligkeiten: Zum einen die im interkommunalen Vergleich hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen, von denen wiederum ein großer Teil nach dem SGB XII leistungsberechtigt ist, zum anderen die niedrige ambulante Quote.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt sind in Bezug auf diese Gesamtsituation differenziert zu beurteilen. Demografische oder soziale Strukturen entziehen sich weitgehend einer Beeinflussung durch die Kommune oder sind durch diese allenfalls langfristig veränderbar. In der Ausgestaltung des Leistungsprozesses ist die Ausgangslage der Stadt besser: Über eine optimale

Hilfefallsteuerung lassen sich alle Belange vom Recht der Hilfesuchenden auf passgenaue Versorgung bis hin zum Ziel des Sozialhilfeträgers, die Hilfen wirtschaftlich bereitzustellen, angemessen austarieren.

In der ambulanten Pflege findet eine individuelle Hilfeplanung unter gemeinsamer Erörterung und Beurteilung des Hilfefalles durch die Pflegeberatung und die Pflegefachkräfte des Gesundheitsamtes statt. Laufende Fälle werden einmal jährlich daraufhin überprüft, ob der festgestellte Bedarf noch besteht bzw. ob die gewählten Maßnahmen zur passgenauen Bedarfsdeckung weiterhin geeignet sind.

Vorliegende Gutachten des medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) wurden bei Bedenken an der Richtigkeit bisher wegen der gesetzlichen Bindung an die Entscheidung der Pflegekasse jedoch nicht durch ein weiteres Gutachten überprüft. Beim Vorliegen von Pflegegrad 2 hat die Stadt Bottrop bisher automatisch die Heimnotwendigkeit anerkannt. Im interkommunalen Austausch unter den Teilnehmern am con_sens-Vergleichsring wurde die Überprüfung der MDK-Gutachten thematisiert. Das Sozialamt Bottrop hat die bisherige Praxis inzwischen kritisch überprüft und sich rechtlich neu positioniert. Inzwischen wird ein strengerer Maßstab angelegt, wenn sich aus der Aktenlage im Einzelfall ergibt, dass der MDK bei Pflegegrad 2 eine passgenaue Bedarfsdeckung durch ambulante *oder* stationäre Versorgung gewährleistet sieht, also keine verbindliche Entscheidung getroffen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte die auf der Ebene der individuellen Fallsteuerung eingeleiteten Maßnahmen konsequent fortsetzen, um die ambulante Hilfequote zu erhöhen.

Häufig entsteht Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen unmittelbar im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt. Insofern kommt der Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und den örtlichen Krankenhäusern eine nennenswerte praktische Bedeutung zu. In Bottrop findet eine unmittelbare Zusammenarbeit mit dem Sozialen Dienst der Krankenhäuser nur statt, wenn sonst niemand die Angelegenheiten für den Pflegebedürftigen regeln kann. Die Stadt macht in diesem Kontext auf eine Fallkonstellation aufmerksam, die für die Betroffenen oder Angehörige zu erheblichen finanziellen Belastungen führen kann. Wenn (noch) kein Pflegegrad festgestellt ist, aber im unmittelbaren Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt durch den behandelnden Arzt die Notwendigkeit einer Kurzzeitpflege attestiert wird, muss diese explizit mit § 39c SGB V (Kurzzeitpflege bei fehlender Pflegebedürftigkeit) begründet werden. Damit ist sichergestellt, dass die Kurzzeitpflege als gesetzliche Krankenversicherungsleistung übernommen wird. Wird die betroffene Person ohne diese formelle Begründung in eine Kurzzeitpflegereinrichtung verlegt, übernehmen weder die gesetzlichen Krankenkassen bzw. Pflegekassen, noch der Sozialhilfeträger die anfallenden Pflegekosten. Das Sozialamt Bottrop bemüht sich, die Kommunikation mit den Krankenhäusern bezüglich dieser Fallkonstellation zu verbessern. Im Interesse einer notwendigen und passgenauen Bedarfsdeckung soll verhindert werden, dass Betroffene nur wegen eines Informationsdefizits einen dem Grunde nach bestehenden Kostenübernahmeanspruch verlieren.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Bottrop leistet einen maßgeblichen Beitrag sowohl im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess als auch in der Vernetzung der relevanten Akteure in der Stadt. Bei der Umsetzung des Grundsatzes '*ambulant vor stationär*' bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Wie im Berichtsabschnitt *Personal und Organisation* anhand des Kennzahlenwertes gezeigt, setzt die **Stadt Bottrop** im interkommunalen Vergleich eher zurückhaltend Personal für die Aufgaben der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung ein. Dennoch kann die Stadt sicherstellen, den Bürgern kostenfreie Informationen und Beratungen insbesondere über die Themen

- Pflegeversicherungsgesetz,
- ambulante Dienste,
- Essen auf Rädern,
- Hausnotruf,
- Entlastungsleistungen im Alltag,
- Tagespflege,
- vollstationäre Pflege,
- Kurzzeit - und Verhinderungspflege,
- Wohnraumanpassung und
- Freizeitaktivitäten

zur Verfügung zu stellen. Der eigentlichen Beratung vorgeschaltet sind diverse Maßnahmen, um die Menschen zu erreichen, denen Pflegebedürftigkeit droht. Auf dieser ersten Ebene informiert die Stadt über viele unterschiedliche Kanäle: Neben den einschlägigen Informationen zur Pflege auf der Internetpräsenz www.bottrop.de⁵ werden vor allem klassische Medien wie Broschüren oder Flyer aufgelegt, es wird – in der Regel initiiert durch den Seniorenbeirat und den Beirat für Menschen mit Behinderungen – aktiv an Infoveranstaltungen mitgewirkt, es gibt Kooperationen mit den Quartiersmanagern und den Sozialdiensten der Krankenhäuser.

Die Unterstützung der Hilfesuchenden durch die Pflege- und Wohnberatung erfolgt in Form von telefonischen oder persönlichen Beratungsgesprächen im Sozialamt (hier: *Haus der Beratung*) oder per Hausbesuch.

Es gibt eine systematische Zusammenarbeit der Pflege- und Wohnberatung mit der Leistungsbearbeitung, etwa durch Einbindung in die Antragstellung oder Teilnahme an Hilfeplangesprächen. In den Fällen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen findet eine systematische Beratung mit dem Ziel statt, eine stationäre Pflegebedürftigkeit zu vermeiden bzw. hinauszuzögern. Gemessen an der ungünstigen ambulanten Quote muss postuliert werden, dass dieses Ziel bisher nur unzureichend erreicht wird. Eine Zielerreichung im engeren Sinne kann allerdings nur dann bewertet werden, wenn das Ziel nicht nur inhaltlich, sondern auch quantitativ konkretisiert wird. Dies gestaltet sich in der Sozialhilfe allerdings generell schwierig, da sich Hilfefallsteuerung und eine Vielzahl unbeeinflussbarer Faktoren konträr gegenüberstehen.

Von einer Dokumentation aller durchgeführten Beratungen sieht die Stadt Bottrop bisher ab. Eine Dokumentation in Kombination mit entsprechenden anonymisierten Auswertungen würde hilfreiche Informationen liefern: So ließe sich beispielsweise erkennen, welche Personen (Geschlecht, Alter, Herkunft usw.) mit welchen Problemstellungen in welchem Umfang Beratung und Unterstützung in Anspruch genommen haben. Hierüber kann die Stadt Entwicklungen und Veränderungen im Bedarf der Hilfesuchenden analysieren und die Beratungsaktivitäten mittelfristig entsprechend ausgestalten.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte prüfen, ob eine generelle Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist. Das Ziel einer Stärkung der ambulanten Quote sollte wesentlich deutlicher in der Pflegeberatung verankert werden.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hatte in der Vergangenheit wenig Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes genommen. Der hohe Anteil stationärer Fälle lässt vermuten, dass es über einen langen Zeitraum zu einer gewissen Verselbständigung der pflegerischen Versorgung in Ein-

⁵ Gängige Internet-Suchmaschinen verweisen bei Eingabe der Begriffe „Bottrop“ und „Pflegeberatung“ bereits unter den ersten Treffern auf einen zweiseitigen Flyer im PDF-Format und weitere Informationen der Stadt Bottrop.

richtungen gekommen sein könnte. Inzwischen setzt die Stadt ein wirksames Instrumentarium aus Einbindung aller relevanten Akteure und verbindlicher Planung ein, um eine höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen.

→ **Feststellung**

Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Bottrop relativ hoch und korrespondiert mit der hohen Zahl pflegebedürftiger Menschen, die in Einrichtungen versorgt werden.

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

Die Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in der Stadt vorhanden sein.

Als die gegenwärtig wichtigsten Ziele in Bezug auf die Hilfe zur Pflege gibt die **Stadt Bottrop** an:

- Quartiersnahe Versorgung,
- möglichst große Wahlfreiheit der Betroffenen zur Pflegeform und Ortswahl,
- Förderung des Bewusstseins für Pflege und Vorsorge und
- Stärkung der Tages-und Kurzzeitpflege.

Als weiteres aktuell konkretes Ziel wird die Umsetzung von Maßnahmen zur angemessenen Bedarfsdeckung im Bottroper Norden genannt. Die aufgezählten Ziele werden in der Pflegebedarfsplanung fokussiert.

Die Pflegeplanung wird in der Stadt Bottrop jährlich überprüft und aktualisiert. Sie bildet die Grundlage für die Steuerung der Pflegeinfrastruktur. Dabei ist die Gesamtstrategie vorrangig ein Konstrukt aus verzahnten Quartiersstrategien. Konkrete Ziele der Pflegeplanung sind unter anderem:

- Kontinuierliche Berichterstattung über
 - die demografische Entwicklung (Alterungsprozesse)
 - die Entwicklung der Pflegebedürftigkeit
- strategische Weiterentwicklung der Infrastruktur
- Befragungen der Anbieter
- Steuerung zur adäquaten Versorgung.

Die Stadt nutzt die Möglichkeiten der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG zur Angebotssteuerung. Es gab nach Angaben der Verwaltung einen gewissen Gewöhnungsprozess bei den Trägern der Pflegeangebote. Das Planungsrecht der Stadt wurde in der Anfangs-

zeit als "gefühlter unzulässiger Eingriff" wahrgenommen, ist aber mittlerweile akzeptiert und anerkannt.

Netzwerkarbeit ist ein elementarer Aspekt einer erfolgreichen Pflegeplanung und findet in der Stadt Bottrop institutionalisiert über die Kommunale Konferenz Alter und Pflege statt. Stadtteilbezogene Vernetzungskonzepte im engeren Sinne bestehen nicht, allerdings wird eine raumbezogene Entwicklung der Infrastruktur angestrebt und durch die Quartiersbüros entsprechend unterstützt. Neben Kooperationsvereinbarungen mit diesen Quartiersbüros, die von der Stadt initiiert wurden, besteht ein regelmäßiger Austausch zu den anderen Partnern. Interkommunal gibt es in Bezug auf pflegeplanerische Aufgaben noch keine strukturierten Aktivitäten; mit benachbarten Städten werden diese aber für Teilaspekte der Pflegeplanung für sinnvoll gehalten und angestrebt. Dies betrifft beispielsweise den gegenseitigen Informationsfluss über städteübergreifende planungsrelevante Daten wie "Fallzahlen".

Neben der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG ist die Einrichtung einer Kommunalen Konferenz Alter und Pflege nach § 8 APG durch die Kreise und kreisfreien Städten eine gesetzlich normierte Aufgabe im Kontext der Pflegeplanung. Mit der Geschäftsordnung für die Kommunale Konferenz Alter und Pflege vom 4. Februar 2015 hat die Stadt Bottrop die formalen Rahmenbedingungen zur Erfüllung dieser Aufgabe geschaffen. Unter Vorsitz und Geschäftsführung des Sozialdezernats bzw. des Sozialamtes setzt sich die Konferenz im Wesentlichen zusammen aus Vertretern der

- örtlichen Pflegekassen und des MDK,
- freien Wohlfahrtspflege,
- örtlichen Krankenhäuser und der Ärzteschaft,
- Selbsthilfegruppen und Interessenvertretungen pflegebedürftiger Menschen,
- Seniorenbeirat und Beirat der Menschen mit Behinderungen und Integrationsbeirat
- Politik und Verwaltung (Sozialamt und Gesundheitsamt),
- Träger von stationären Einrichtungen und ambulanten Diensten sowie
- Beiräte der Bottroper Pflegeheime und anderer Einrichtungen
- Vertreter der Bottroper Wohnungswirtschaft.

Über den bereits umfassenden Kreis der Akteure hinaus versteht sich die Pflegekonferenz als offenes Gremium und lässt im Rahmen der Geschäftsordnung ausdrücklich die Einbeziehung weiterer beratender Teilnehmer zu.

Der Sozialhilfeträger sollte die vorhandenen ambulanten, teilstationären und stationären Angebote der Pflege kennen, um planen und zielgenaue Hilfe sicherstellen zu können. Die Stadt Bottrop verfügt derzeit strukturiert über Informationen zur Anzahl der Anbieter und deren Verortung im Stadtgebiet. Angaben zur durchschnittlichen Auslastungsquote der einzelnen Einrichtungen oder Angebote, zu freien Kapazitäten in vollstationärer Dauer- und Kurzzeitpflege (stichtagsbezogen), zum Anteil von Personen unter 65 Jahren oder mit Migrationshintergrund sind durch Abfragen verfügbar oder sollen zukünftig verfügbar sein. Allerdings sind diese Daten auf

Planungsaufgaben zugeschnitten und werden quartalsweise aktualisiert. Es handelt sich insofern nicht um ein tagesaktuelles Instrument zur Auslastungs- und individuellen Hilfefallsteuerung.

Eine aussagefähige Informationsquelle etwa bezüglich zukünftiger Bedarfe oder der Erwartungen der für die Pflege relevanten Zielgruppen sind Bürgerbefragungen. Diese ergänzen die Netzwerkarbeit mit den professionellen bzw. institutionellen Beteiligten um wichtige Kenntnisse aus der Perspektive der „Nachfragerseite“. Die Stadt Bottrop hat zuletzt eine Bürgerbefragung im Stadtteil Batenbrock unter Einbeziehung aller dort lebenden Einwohner ab 65 Jahren durchgeführt. Die Befragung thematisierte die Situation im Alter mit den Schwerpunkten altersgerechtes Wohnen, soziale Teilhabe und persönliche Einschätzung der Lebenssituation. Die Rücklaufquote betrug bei rund 2.600 schriftlich befragten Personen nahezu 25 Prozent und belegt ein großes Interesse der Zielgruppe, aktiv an Prozessen einschlägiger Informationsgewinnung beteiligt zu werden.

In einem Punkt konnte in der Prüfung durch die gpaNRW allerdings keine hinreichend befriedigende Antwort gefunden werden: Weil die Strukturen und Prozesse der Pflege- und Sozialplanung nach heutigem Stand als gut geeignet erscheinen, ist der sehr hohe Anteil von Pflegebedürftigen, die stationär versorgt werden, nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Zu dieser Situation trägt möglicherweise bei, dass die Einrichtungen in Bottrop bereits lange vor den jetzt gesetzlich vorgeschriebenen baulichen Verbesserungen eine hohe Attraktivität aufwiesen. Diese Einschätzung basiert nach Aussage des Sozialamtes weniger auf einer subjektiven Wahrnehmung, sondern resultiert aus einem intensiven Austausch mit anderen Sozialhilfeträgern: Etwa im con_sens-Vergleichsring oder innerhalb des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe werden zumindest informell unter anderem Faktoren wie das Alter, der bauliche Standard und der Gesamtzustand des Großteils der Pflegeheime in einer Stadt thematisiert. Daraus schließt die Stadt Bottrop, dass die dortigen Heime im Vergleich mit vielen anderen wegen ihres insgesamt sehr guten Zustands und Erscheinungsbildes eher die Anmutung einer „normalen“ Wohnanlage haben. Damit sinkt möglicherweise auch die Hemmschwelle, für sich selbst oder für pflegebedürftige Angehörige eine Heimunterbringung in Erwägung zu ziehen. Dies lässt die These zu, dass das „attraktive“ Angebot in Bottrop eine überdurchschnittliche Nachfrage mit begünstigt hat.

Neben der inzwischen kritisch betrachteten Praxis der pauschalen Anerkennung einer Heimbedürftigkeit ab Pflegegrad 2 spielt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine seinerzeit durch die Stadt kaum beeinflussbare Entwicklung der Pflegelandschaft eine Rolle. Dass dies aber andererseits nicht zwingend zu unangemessen hohen Transferaufwendungen führen musste, zeigen die Kennzahlenwerte der Stadt Bottrop.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte das inzwischen zur Verfügung stehende und von den örtlichen Akteuren akzeptierte Instrument der verbindlichen Pflegeplanung gezielt einsetzen, um die häusliche Versorgung zu stärken und den stationären Versorgungsanteil mittel- bis langfristig zu reduzieren.

Pflegeplatzdichte

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,58	7,66	8,80	9,45	10,75	12,20	16
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	52,51	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,21	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt die Stadt Bottrop in den Kennzahlensausprägungen zur Dichte der stationären Pflegeplätze über 3. Viertelwert. Die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze liegt im Mittelfeld. Unter Beachtung der Ausführungen in diesem Bericht zur hohen Anzahl stationärer Fälle in Bottrop sollte die Stadt die Pflegeplatzdichte als Kennzahl kritisch im Zeitverlauf beobachten. Gegebenenfalls sollte die Stadt das ambulante Wohnen und teilstationäre Betreuungsformen als Alternativen zur reinen stationären Versorgung in den Blick nehmen.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop misst einer kleinräumigen Quartiersentwicklung ein hohes Maß an Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Es wurden Strukturen geschaffen, die für eine gut funktionierende Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sorgen.

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 **Stadt Bottrop** ist eine von 51 Städten, die 2015 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung als „Zukunftsstadt“ ausgewählt wurde. Dieser Wettbewerb zur nachhaltigen Stadtentwicklung thematisiert als eines von sechs Handlungsfeldern explizit auch die Quartiersentwicklung. Auf dieser strategisch ausgerichteten Ebene gibt es konkrete Maßnahmen zur Quartiersentwicklung mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten. So ist wurde eine Organisationseinheit aufgebaut, zu deren Aufgaben das Erstellen von Leitlinien, die Organisation des Austausches, das Monitoring und die Netzwerkarbeit gehören.

Im Stadtgebiet existieren vier Quartiersbüros, die einen engen Austausch untereinander und mit der Verwaltung pflegen. Dabei reichen die Aktivitäten und Tätigkeitsschwerpunkte – dem Gesamtkonzept des Quartiersmanagements entsprechend – deutlich über den Aspekt Senioren und Pflege hinaus. Die Büros werden einschließlich des Personals über eine Kooperation organisiert und finanziert, an der unter anderem die evangelischen Kirchen, das Deutsche Rote Kreuz und die Arbeiterwohlfahrt beteiligt sind. Städtisches Personal wird in den Quartiersbüros nicht eingesetzt. Allerdings hat die Stadt innerhalb des Baudezernates die *Koordinierungsstelle integrierte Stadtentwicklung* eingerichtet, die in der Verwaltung als Kontakt und Schnittstelle für alle Belange des Quartiermanagements zur Verfügung steht.

Unmittelbar im Kontext der Hilfe zur Pflege ist auch die Pflege- und Wohnberatung in die Prozesse und Aktivitäten des Quartiersmanagements mit einbezogen; so wird beispielsweise situations- und nachfrageabhängig an Ortsteilveranstaltungen teilgenommen, oder die Pflegeberatung in den Stadtteilen vorgestellt.

Bei allen Maßnahmen des Quartiersmanagements sind wegen haushaltswirtschaftlicher Restriktionen der Stadt Bottrop externe Abhängigkeiten zu berücksichtigen. So setzen insbesondere Förder- und Projektlaufzeiten den eigenen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Stadt recht enge Grenzen.

→ **Empfehlung**

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

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	In Bottrop ist der Anteil der älteren Bevölkerung auffällig hoch. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Bottrop grundsätzlich günstig. Aufgrund anderer Einflussfaktoren entfalten diese aber keine entlastende Wirkung.		
F3	Die Stadt Bottrop hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung erreicht, dass bereits Anfang 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft waren.		
F4	In der Stadt Bottrop ist die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren unter den kreisfreien Städten am höchsten. Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.		
F5	Rund ein Viertel aller pflegebedürftigen Menschen in Bottrop wird in einer Einrichtung versorgt, bei drei Vierteln reichen ambulante Pflegeleistungen aus. Von den Personen, die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, werden dagegen nur rund zwölf Prozent ambulant versorgt. Damit hat Bottrop im Vergleich der kreisfreien Städte eine der geringsten ambulanten Quoten bei den Leistungsbeziehern.		
F6	Die Stadt Bottrop weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine sehr niedrige ambulante Quote auf. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch ist es der Stadt Bottrop gelungen, die ambulante Quote 2018 gegenüber 2017 gegen den Trend leicht zu erhöhen.	E6	Die Stadt Bottrop sollte den steuerbaren Einflussfaktoren besondere Beachtung zukommen lassen, um den Grundsatz ' <i>ambulant vor stationär</i> ' weiterhin in die Praxis umzusetzen.
F7	Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist dem Grunde nach ein erheblicher finanzieller Belastungsfaktor für die Stadt Bottrop. Doch liegen die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren im Mittelfeld und sind je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich am		

	niedrigsten.		
F8	Die Stadt Bottrop trägt durch konsequente Einkommens- und Vermögensprüfung zur Reduzierung der Nettoaufwendungen in der Hilfe zur Pflege bei. Dies gilt allerdings nicht bezüglich der Unterhaltsheranziehung in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.		
F9	Die Hilfe außerhalb von Einrichtungen verursacht erheblich geringere Gesamtaufwendungen. Daher ist es wichtig, dass die Stadt Bottrop den Grundsatz 'ambulant vor stationär' im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten konsequent verfolgt.	E9	Die Stadt Bottrop sollte bei den Leistungsempfängern die Versorgung außerhalb von Einrichtungen stärken, um die finanzwirtschaftliche Situation in der Hilfe zur Pflege insgesamt weiter zu verbessern.
F10	Die Stadt Bottrop erhebt Unterhaltsleistungen nur für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen verfolgt die Stadt keine Unterhaltsansprüche. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII dar.	E10	Die Stadt Bottrop sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F11	In der Stadt Bottrop erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in Teilbereichen.		
F12	Verbesserungsspielraum besteht insbesondere hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung bietet keine optimale Unterstützung des Arbeitsprozesses. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich geplant, die Umsetzung im Sozialamt ist aber noch nicht konkret absehbar.		
F13	Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ist auf einem eher hohen Niveau. Insbesondere bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen liegt die Fallzahl je Vollzeit-Stelle deutlich höher als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte.		
F14	Die Pflege- und Wohnberatung ist von elementarer Bedeutung, um den Grundsatz 'ambulant vor stationär' sachgerecht umzusetzen. In der Stadt Bottrop wird für diese Aufgabe vergleichsweise wenig Personal eingesetzt.		
F15	Auch in der Unterhaltsheranziehung fällt die Personalausstattung relativ zurückhaltend aus. Hier wäre zwar zu berücksichtigen, dass die Stadt Bottrop bisher auf eine Heranziehung in der ambulanten Pflege verzichtet, doch betrifft dies nur rund zwölf Prozent der Gesamtfallzahl.	E15	Der relativ sparsame Personaleinsatz in den hier betrachteten Aufgaben ist positiv zu bewerten, so lange keine Risiken für die Qualität und Rechtmäßigkeit der Sachbearbeitung entstehen. Die Stadt Bottrop sollte sich bei der Stellenbemessung daher an einer entsprechenden Risikoeinschätzung orientieren.
F16	Die Stadt Bottrop verfolgt hinsichtlich der Controllingaufgaben einen pragmatischen Ansatz. Allerdings wäre es sinnvoll, den Fokus stärker auf eine Steuerung	E16	Die Stadt Bottrop sollte prüfen, durch welche konkreten Kennzahlen sich die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen ließe. Sinnvoll sind beispielsweise Wir-

	auf Basis aussagefähiger Kennzahlen zu richten.		kungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung gewinnen lassen.
F17	Mit Blick auf die niedrige ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege in der Stadt Bottrop ist die individuelle Hilfefallsteuerung verbesserungsbedürftig. Das Sozialamt hat in diesem Punkt den Handlungsbedarf erkannt.	E17	Die Stadt Bottrop sollte die auf der Ebene der individuellen Fallsteuerung eingeleiteten Maßnahmen konsequent fortsetzen, um die ambulante Hilfequote zu erhöhen.
F18	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Bottrop leistet einen maßgeblichen Beitrag sowohl im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess als auch in der Vernetzung der relevanten Akteure in der Stadt. Bei der Umsetzung des Grundsatzes 'ambulant vor stationär' bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E18	Die Stadt Bottrop sollte prüfen, ob eine generelle Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist. Das Ziel einer Stärkung der ambulanten Quote sollte wesentlich deutlicher in der Pflegeberatung verankert werden.
F19	Die Stadt Bottrop hatte in der Vergangenheit wenig Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes genommen. Der hohe Anteil stationärer Fälle lässt vermuten, dass es über einen langen Zeitraum zu einer gewissen Verselbständigung der pflegerischen Versorgung in Einrichtungen gekommen sein könnte. Inzwischen setzt die Stadt ein wirksames Instrumentarium aus Einbindung aller relevanten Akteure und verbindlicher Planung ein, um eine höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen.	E19	Die Stadt Bottrop sollte das inzwischen zur Verfügung stehende und von den örtlichen Akteuren akzeptierte Instrument der verbindlichen Pflegeplanung gezielt einsetzen, um die häusliche Versorgung zu stärken und den stationären Versorgungsanteil mittel- bis langfristig zu reduzieren.
F20	Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Bottrop relativ hoch und korrespondiert mit der hohen Zahl pflegebedürftiger Menschen, die in Einrichtungen versorgt werden.		
F21	Die Stadt Bottrop misst einer kleinräumigen Quartiersentwicklung ein hohes Maß an Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Es wurden Strukturen geschaffen, die für eine gut funktionierende Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sorgen.	E21	Die Stadt Bottrop sollte den eingeschlagenen Weg in der Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten fortsetzen.

Tabelle 2: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bottrop

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	540.769	478.396	471.370	401.771	446.642
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	5.982.276	6.080.417	6.623.564	5.597.233	5.860.346
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege 7. Kapitel SGB XII gesamt	6.523.045	6.558.813	7.094.934	5.999.004	6.306.988

Tabelle 3: Aufwendungen Pflegewohnngeld in Euro Stadt Bottrop

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pflegewohnngeld	6.206.220	6.213.058	6.353.169	6.189.686	6.133.218

Tabelle 4: Erträge^{*)} aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bottrop

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	0	0	0	0	0
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	223.802	193.305	205.770	172.126	159.305
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	223.802	193.305	205.770	172.126	159.305

^{*)} 2014 bis 2016: Angabe der Einzahlungen

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Bottrop im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Controlling	8
Fach- und Finanzcontrolling	8
Steuerung der Leistungsgewährung	9
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	17

→ Managementübersicht

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

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

Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die sozialen Strukturen in der Stadt Bottrop sind besser als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn die Anzahl der SGB II Leistungsbezieher in den letzten Jahren in Bottrop aufgrund der Flüchtlingswelle gestiegen ist, zählt die Stadt noch zu den kreisfreien Städten mit der geringsten Anzahl an SGB II Leistungsbeziehern. Die Lage auf dem Bottroper Wohnungsmarkt ist angespannt. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Ab 2019 erfolgt die Prüfung der Angemessenheit einer Wohnung anhand der Bruttokaltmiete, was zukünftig die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung durch höhere Richtwerte negativ beeinflussen wird.

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

Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein neues schlüssiges Konzept vor, welches zum 01. Januar 2019 in Kraft trat. Dieses wird durch gut strukturierte Arbeitshilfen unterstützt.

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

Bei den Transferaufwendungen für einmalige Leistungen positioniert sich Bottrop im Mittelfeld der Vergleichsstädte. In den Jahren 2016 und 2017 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Bottrop, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Die Hinweise des Sozialamtes der Stadt Bottrop zu den einmaligen Leistungen sind als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis nicht ausreichend. Die vorgegebenen Richtwerte sollten differenzierter dargestellt werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

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

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

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

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

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie
- zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird.

Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

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

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

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	12,7	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	3,9	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.582	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	5.983	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	408	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

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

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Bottrop

2015	2016	2017	2018
11.350	11.544	12.049	11.940

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

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

Bottrop gehört zu den 25 Prozent der Städte mit dem geringsten Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Bottrop zukünftig einen geringeren Anteil an Menschen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt ist in Bottrop sehr gering. Dies korreliert nicht nur mit der unterdurchschnittlichen SGB II Quote, sondern auch mit der geringen Einwohnerzahl Bottrop im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Von der Bevölkerungszahl ist Bottrop mit rund 117.000 Einwohnern nach Remscheid die zweitkleinste kreisfreie Stadt in NRW.

Vergleichsweise gering ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft. Dies entspricht im Wesentlichen der maximal angemessenen Nettokaltmiete, die in Bottrop in 2017 noch leicht unterdurchschnittlich ist. Nach eigenen Beobachtungen des Sozialamtes der Stadt Bottrop hat sich der Druck auf den Bottroper Wohnungsmarkt in den letzten Jahren erhöht. Die Leerstandsquote liege unter drei Prozent. Erst ab einem Wert von drei Prozent könne man von einer "gesunden" Leerstandsquote sprechen, die Umzüge und Austausch ermögliche. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Die Lage auf dem Bottroper Wohnungsmarkt ist angespannt.

→ Steuerung und Controlling

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bottrop werden engmaschig überwacht.

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

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

In der **Stadt Bottrop** ist die Aufgabe Controlling organisatorisch im Stab der Amtsleitung zusammengefasst. Eine enge Zusammenarbeit ist damit gewährleistet. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Seit dem 01. Januar 2011 ist das Jobcenter Arbeit für Bottrop als gemeinsame Einrichtung der Stadt Bottrop und der Agentur für Arbeit Bottrop organisiert. Jedes Jahr wird eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Gelsenkirchen, dem Geschäftsführer des Jobcenters Arbeit für Bottrop und dem Oberbürgermeister der Stadt Bottrop abgeschlossen. Inhalt dieser Zielvereinbarungen sind neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II, den lokalen Zielen zwischen der Agentur für Arbeit und der gemeinsamen Einrichtung auch kommunale Ziele.

In den Trägergesprächen sowie in den stattfindenden Trägerversammlungen werden Ziel- und Ist-Werte besprochen, und falls nötig, Gegenmaßnahmen eingeleitet.

Um die finanzielle Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Bottrop im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch das Sozialamt der Stadt.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch mit dem Jobcenter. Gegenmaßnahmen werden geprüft und ergriffen. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne angepasst.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Bottrop** hat mit der Herleitung von Mietobergrenzen für die angemessenen Unterkunftskosten erstmals in 2017 ein externes Unternehmen beauftragt. Dieses Konzept trat zum 01. Januar 2019 in Kraft. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten wurden festgelegt. Unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen werden die angemessenen Unterkunftskosten (Bruttokaltmiete ohne Heizkosten) festgelegt. Hiermit verfügt sie über ein schlüssiges Konzept. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

In einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren soll zukünftig eine Überprüfung und Aktualisierung stattfinden.

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

Bis Dezember 2018 erfolgte die Anwendung eines durch das Sozialamt der Stadt Bottrop erstellten schlüssigen Konzeptes. Die Beurteilung der Angemessenheit einer Wohnung erfolgte dabei grundsätzlich getrennt nach Nettokaltmiete, Betriebskosten sowie Heizkosten. Bei Bedarf wurden gesonderte Einzelfallentscheidungen durch festgelegte Berechtigte getroffen.

Ob tatsächlich ausreichend angemessener Wohnraum in Bottrop vorhanden ist, soll in Zukunft durch eine Fachanwendung eines Dritten überprüfbar werden.

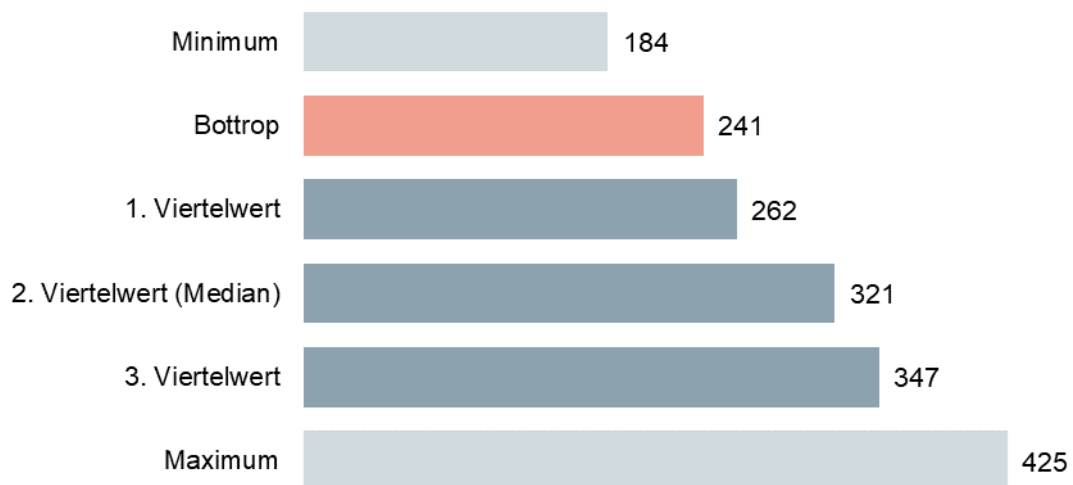
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

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

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

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



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

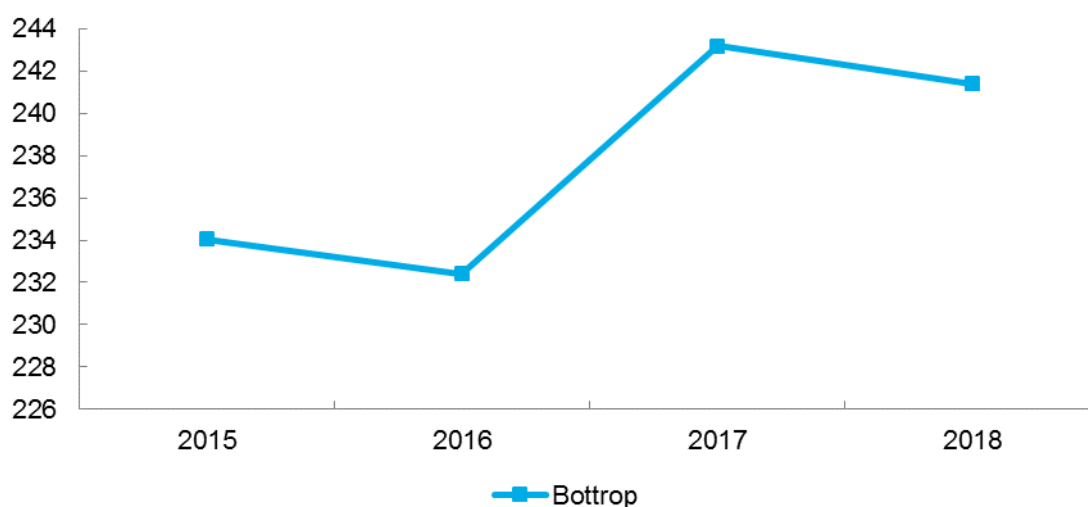


2017 positionierte sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
243	191	280	315	353	428	22

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

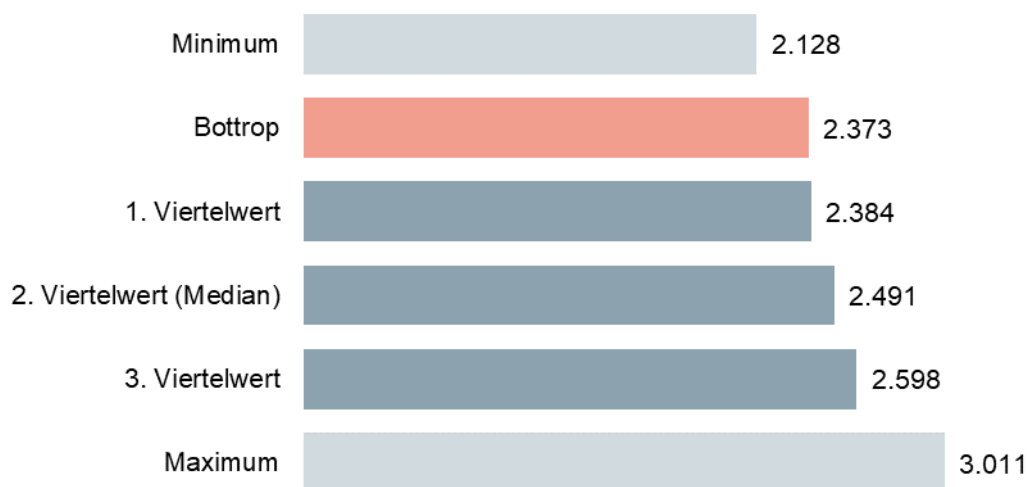
Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018



Auffällig ist der Anstieg um Euro von 2016 zu 2017. Grund hierfür war im Wesentlichen, dass es im Jahresdurchschnitt 2017 etwa 505 mehr Leistungsbezieher als im Vorjahr gab.

Die Richtwerte für die Mietobergrenzen sind ab 2019 in Bottrop durch ein neues schlüssiges Konzept und Festlegung einer Bruttokaltmiete angehoben worden, zum Beispiel von 324,50 Euro (Nettokaltmiete von maximal 258,00 Euro und Betriebskosten von maximal 66,50 Euro) auf 356,00 Euro (Bruttokaltmiete) für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft. Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

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



2017 positionierte sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.370	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Die **Stadt Bottrop** gehört 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in einer Arbeitshilfe der Stadt Bottrop beschrieben und wird durch eine Checkliste für die Mitarbeiter/innen des Jobcenters unterstützt.¹ Ebenfalls werden in der Arbeitshilfe Ausnahmen für den Verzicht auf die Aufforderung zur Senkung benannt. Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebskostenabrechnung wurden in der Arbeitshilfe ebenfalls Hinweise gegeben. Abrechnungen müssen von der Sachbearbeitung jährlich angefordert werden.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Heizkosten ist ebenfalls eine Arbeitshilfe vorhanden.² Bottrop hat aus dem bundesweiten Heizspiegel dazu einen angemessenen Energiebedarf pro Quadratmeter differenziert nach Brennstoffart festgelegt. Die Richtwerte werden regelmäßig aktualisiert. Alle Verbräuche unter diesem Wert

¹ Vgl. Arbeitshilfe Bedarfe für Unterkunft nach § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII, Stand 01. Januar 2019

² Regelungen zur Überprüfung der Nichtprüfungsgrenze der Heizkosten anhand des bundesweiten Heizspiegels, Stand 12. April 2019

werden nicht im Einzelfall geprüft. Im Umkehrschluss werden alle Fälle über dem Grenzwert im Einzelfall geprüft und ggf. wird der Leistungsbezieher zur Kostensenkung aufgefordert.

→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bottrop unauffällig dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht.

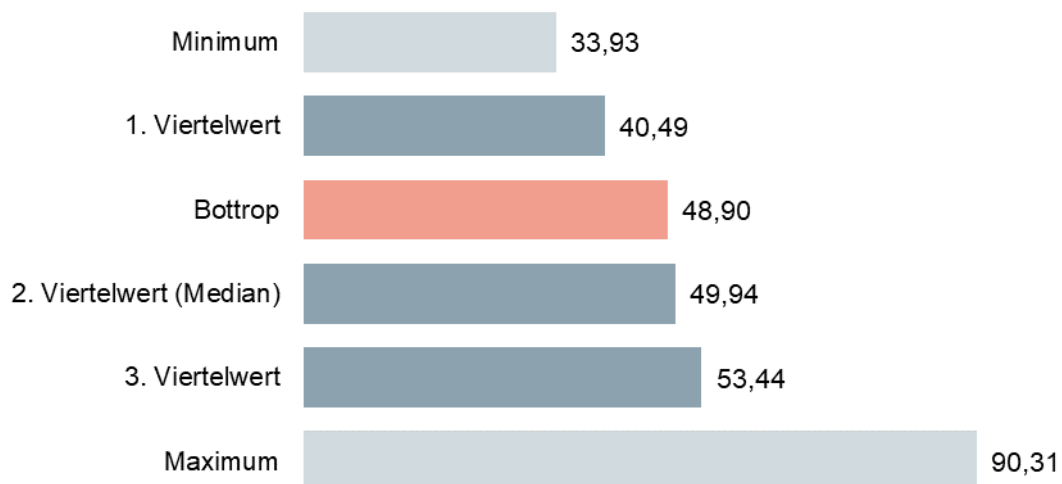
Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden nicht ermittelt. Diese Hinweise sind als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis nicht ausreichend.

→ Feststellung

Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.

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

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



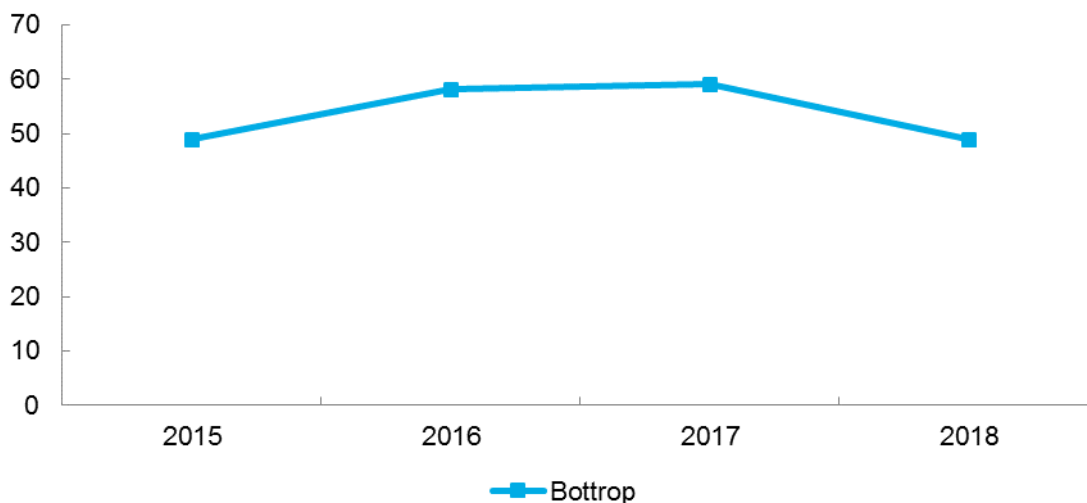
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,90	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

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



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Bottrop** in 2016 und 2017 am höchsten waren. Dies hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Bottrop, 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.

Zur Unterstützung der Sachbearbeitung gibt es bei der Stadt Bottrop eine Arbeitshilfe zu den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II.³ Laut Rückmeldung des Sozialamtes der Stadt Bottrop ist eine Neufassung dieser Hilfe aktuell in Bearbeitung. Exemplarisch wird von der

³ Vgl. Arbeitshilfe zur Erbringung einmaliger Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II, Stand 01. Mai 2013

gpaNRW auf die Regelungen zur Richtlinie für die Erstaussstattung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten eingegangen.

Bottrop setzt gesonderte Pauschalen für Hausrat und Mobiliar an. Die Wohnungserstaussstattungs pauschalen staffeln sich nur nach Anzahl der Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Die Staffelung der Richtwerte wird also durch die Anzahl der Personen in einer Bedarfsgemeinschaft vorgegeben. Eine weitere Differenzierung der Pauschalen wird nicht vorgenommen.

Von Nachteil ist, dass die Stadt Bottrop für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstaussstattung nicht für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise im Rahmen der Hinweise benannt hat. So werden die Bedarfe zwar grundsätzlich durch festgelegte Pauschalen berücksichtigt, im Einzelfall können diese allerdings nicht direkt an den konkreten Bedarf angepasst werden. Reduzierungen der Pauschalen um bereits vorhandene Gegenstände müssen durch jede/n Mitarbeiter/in manuell ermittelt werden. Hierdurch entsteht das erhöhte Risiko für eine fehlende einheitliche Sachbearbeitung.

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

→ **Empfehlung**

Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).

→ **Empfehlung**

Bei der aktuellen Erarbeitung einer Neufassung der Arbeitshilfe zu einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

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

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bottrop werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Bottrop verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Bottrop vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Bottrop in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bottrop unauffällig dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung der einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat wurden nicht ermittelt. Diese Hinweise sind als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis nicht ausreichend.	E4.1	Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).
		E4.2	Bei der aktuellen Erarbeitung einer Neufassung der Arbeitshilfe zu einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Es fehlt an einer klaren Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E5	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Bottrop 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
Bottrop 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	13
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	16
Strukturen	16
Bilanzkennzahlen	17
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	19
Alter und Zustand	20
Unterhaltung	23
Reinvestition	26
→ Finanzierung	28

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bottrop 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 Bottrop 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 über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Der Fachbereich Tiefbau nutzt zwei Datenbanken – eine Straßendatenbank und eine Erhaltungsdatenbank. Beide laufen derzeit parallel nebeneinander. Die Stadt sollte versuchen, das Erhaltungs- und Verkehrsflächenmanagement vollständig über eine Datenbank abzubilden oder zumindest über eine Schnittstelle den automatisierten Datenaustausch gewährleisten. Das Aufbruchmanagement wird durch die vorgesehene Implementierung in die Straßendatenbank digitalisiert und die Prozesse damit optimiert.

Der Fachbereich Tiefbau (66) hat in den Jahren 2006 und 2014 eine Zustandserfassung und –bewertung durchführen lassen. Die nächste ist für das Jahr 2020 geplant. Dabei sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die Schnittstelle zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement bedient wird. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sollten für die körperliche Inventur genutzt werden und damit auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen.

Seit der Eröffnungsbilanz ist in Bottrop ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen von inzwischen 77 Mio. Euro bzw. 42 Prozent zu verzeichnen. Diesem Trend konnte die Stadt bislang nicht über ausreichende Investitionen entgegenwirken. In den letzten vier Jahren hat sie lediglich ein Fünftel der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 76 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch elf Jahren zum 31. Dezember 2017 wider. Ein zusätzliches Risiko indizieren die seit Jahren geringen Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen im Durchschnitt der letzten Jahre bei nur knapp über 50 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 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

In Bottrop ist die Datenlage hinsichtlich der Flächen gut. Auch die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen liegen grundsätzlich vor. Ohne eine Kostenrechnung muss die Stadt die Aufwendungen auf Vollkostenbasis jedoch manuell über Zuschlagssätze ermitteln. Zudem bedarf es hier einer weiteren Differenzierung der Aufwendungen, 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 Bottrop** hat über ihre Flächen einen guten Überblick. Sie kennt die Verkehrsfläche insgesamt wie auch die Flächen nach den einzelnen Straßen- und Flächenarten. In der Straßendatenbank sind die Fahrbahn, die Geh- und Radwege, die Parkflächen, die Zufahrten, die unbefestigten Flächen und die Grünflächen als einzelne Flächenarten hinterlegt. Damit hat die Stadt Bottrop bezogen auf die Flächen eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen.

Den Zustand der Straßenflächen hat die Stadt Bottrop erstmalig in 2006 erfassen lassen. Eine erneute Erfassung hat der Fachbereich Tiefbau im Jahr 2014 durchführen lassen. Für das Jahr 2020 ist die nächste Zustandserfassung geplant. Somit liegen dann auch wieder Erkenntnisse über den aktuellen tatsächlichen Zustand vor.

Die Aufwendungen für ihre Verkehrsflächen liegen der Stadt Bottrop nicht in ihrer tatsächlichen Höhe auf Basis von Vollkosten vor. Die Ermittlung muss manuell über Zuschlagssätze erfolgen. Hierauf gehen wir nachfolgend unter dem Punkt „Kostenrechnung“ noch detailliert ein. 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 insbesondere 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 Mittel ggf. anders verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop setzt zwei verschiedene Datenbanken ein; eine Straßendatenbank und eine Erhaltungsdatenbank. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand in der Datenpflege und ist aufgrund der doppelten Datenhaltung eine zusätzliche Fehlerquelle.

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 Bottrop** setzt für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen zwei Systeme ein. Zum einen gibt es eine Straßendatenbank und zum anderen eine Erhaltungsdatenbank. Alle für die Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung notwendigen Informationen muss die Stadt somit doppelt pflegen. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, aber auch eine zusätzliche Fehlerquelle und die Daten in den beiden Systemen müssten regelmäßig abgeglichen werden. Bei der letzten Zustandserfassung in 2014 wurden alle Flächen aufgenommen und in beide Datenbanken einge spielt. Die Daten werden jedoch nur in der Straßendatenbank und nicht in der Erhaltungsdatenbank aktualisiert und fortgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden. Sofern beide Datenbanken zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.

Grundsätzlich enthält die Straßendatenbank alle wesentlichen Informationen. Lediglich die Aufbaudaten sind nur in geringem Umfang bekannt und eingepflegt. Mit der neuen Zustandserfassung soll nach Wunsch des Fachbereichs 66 die Dicke der bituminösen Tragschicht für die Hauptverkehrsstraßen bzw. Straßen, bei denen die Tragfähigkeit von Bedeutung ist, mit erfasst werden. Dadurch kann die Stadt Bottrop sukzessive Daten zum Aufbau der Straßen in die Datenbank integrieren und die Steuerungsqualität verbessern.

Aus der Erhaltungsdatenbank erstellt die Stadt Bottrop seit 2015 Bauprogramme über einen Fünf-Jahres-Zeitraum. Dieses enthält sowohl konsumtive wie auch investive Maßnahmen und wird jährlich fortgeschrieben. In einem nächsten Schritt kann daraus ausgehend von der noch festzulegenden Gesamtstrategie eine netzweite langfristige Prognose erstellt werden.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop führt im Fachbereich 66 keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Dadurch kann sie die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur über manuelle Berechnungen und unter Berücksichtigung von Zuschlagssätzen ermitteln.

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 Bottrop** hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen insgesamt wie auch für die Leistungen des eigenen manuellen Bereichs implementiert. Für die im manuellen Bereich tätigen Mitarbeiter gibt es lediglich eine Stundenaufzeichnung. Um die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen zu ermitteln, sind in Bottrop daher zunächst immer manuelle Berechnungen erforderlich. Die Eigenleistungen müssen über Zuschlagssätze auf Vollkosten hochgerechnet 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, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Bei dem Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Bottrop in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
In der Straßendatenbank sind bereits die einzelnen Flächenarten nach Fahrbahn, Geh- und Radwegen, Parkflächen, unbefestigten Flächen, Grünflächen und Zufahrten separat erfasst. Hieran sollte sich die Kostenrechnung orientieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.

Die Kostenrechnung muss dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis wie auch die Fremdleistungen enthalten. Da der manuelle Bereich ebenfalls im Fachbereich 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.

Bereits während der Prüfung hat sich der Fachbereich 66 mit unseren Anregungen zur Kostenrechnung beschäftigt und erste Überlegungen angestellt, wie eine Kostenrechnung aufgebaut werden könnte. Für die Anwendung in der Praxis ist es wichtig, dass durch die Kostenrechnung kein übermäßig großer Erfassungsaufwand entsteht. Derzeit erfassen die Beschäftigten im manuellen Bereich ihre Arbeitszeit noch in Papierform. Wesentliche Merkmale werden hierbei bereits aufgezeichnet. Mit der Digitalisierung der Arbeitserfassung können die Prozesse sowohl bei der Eingabe als auch der Weiterverarbeitung der Daten erleichtert und optimiert werden. Der Aufbau einer solchen Kostenrechnung für die Verkehrsflächen bindet jedoch gerade in der Anfangsphase entsprechende Ressourcen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat bisher nur einzelne 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 Bottrop** stellt seit 2015 Bauprogramme für einen 5-Jahres-Zeitraum auf, die jährlich fortgeschrieben werden. Diese enthalten sowohl konsumtive wie auch investive Maßnahmen. Dabei verfolgt der Fachbereich 66 das Ziel, bei Flächen in Zustandsklasse 3 die entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen wie Deckensanierungen vornehmen zu lassen. Wünschenswert wäre es aus Sicht des Fachbereichs, noch frühzeitiger mit Rissverfüllungen einzugreifen. 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.

Eine Gesamtstrategie mit abgeleiteten Zielvorgaben für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Bottrop bislang nicht explizit formuliert. In Anbetracht der sinkenden Vermögenswerte und des inzwischen hohen Anlagenabnutzungsgrades, 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.

Mit den Bauprogrammen und der Handlungsweise des Fachbereichs 66 zeigen sich jedoch erste Ansätze. Auch die im Haushalt dargestellten Leistungen bzw. Kennzahlen wie die Erneuerungsquote und die Qualitätsstufen sind bereits wichtige Bestandteile für eine strategische Steuerung.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte die bereits vorhandenen Ansätze einer strategischen Steuerung strukturieren und in eine Gesamtstrategie einfügen.

Als strategische Ausrichtung könnte beispielsweise definiert werden:

- Bei erhaltungsbedürftigen Flächen sind Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen.

Dies entspricht der bereits praktizierten Handlungsweise, die sich auch in den Bauprogrammen widerspiegelt. Um dieses Ziel weiter zu konkretisieren kann die Stadt dann für die ohnehin schon dargestellte Erneuerungsquote einen Zielwert festlegen. Ebenso könnte sie auch festlegen, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

Weitere mögliche strategische Ziele können sein:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert 3,0 sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll 15 Prozent nicht überschreiten.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung unabdingbar. Zudem ist es erforderlich, die Zustände zwischen den Erfassungen theoretisch fortzuschreiben. Neben den Abschreibungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernde Faktoren sind ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

→ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

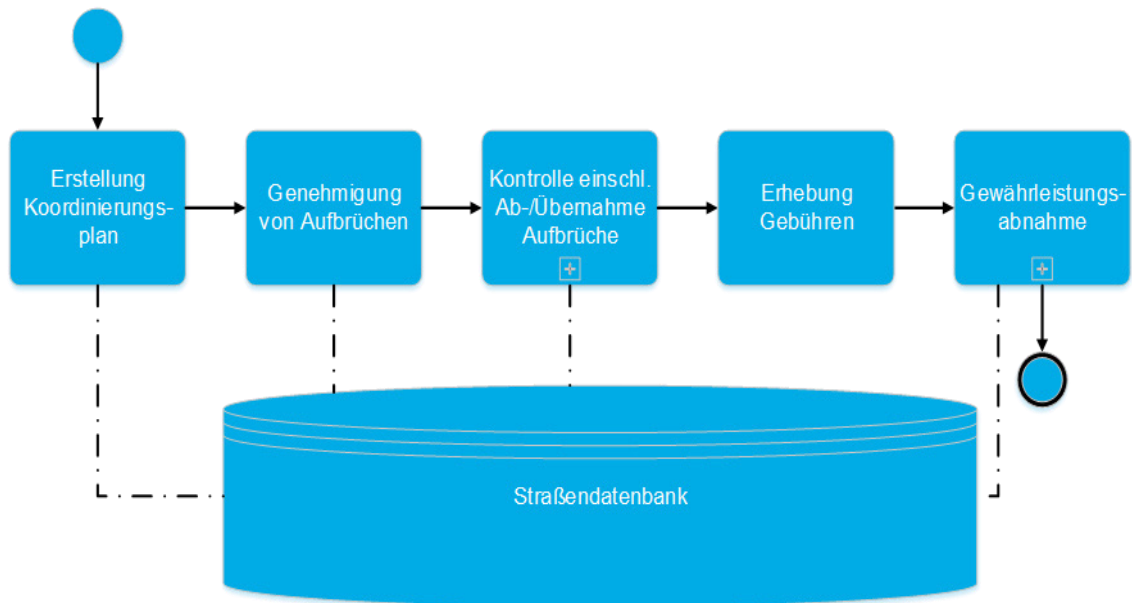
→ Feststellung

Das Aufbruchmanagement ist in Bottrop mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements und der Integration in die Straßendatenbank werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.

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 Bottrop** hat 2019 das Verfahren zur Koordinierung der Aufbrüche neu geregelt. Dazu hat sie die Broschüre „Leitlinien für Arbeitsstellen im öffentlichen Verkehrsraum in Bottrop ab 2019“ auf ihren Internetseiten veröffentlicht. Hierin sind die Verfahren für die verschiedenen Maßnahmen kurz und übersichtlich dargestellt. Die notwendigen Anträge sind als Anlage beige-fügt.

Die Koordination der Maßnahmen erfolgt durch das Straßenverkehrsamt. Hierzu finden monatlich Koordinierungsgespräche statt. Der Vorhabenträger muss dazu die Maßnahmen für die Koordination anhand eines standardisierten Vordrucks anmelden. Maßnahmen am Vorbehaltensnetz oder mit einer Dauer von mehr als drei Monaten sind pflichtig anzumelden und zu koordinieren, alle anderen Maßnahmen können freiwillig angemeldet werden. An den Koordinierungsgesprächen nehmen alle Beteiligten teil. Dabei werden alle Maßnahmen besprochen, soweit möglich verbindlich festgelegt und die Zeiträume der Durchführung terminiert. Daneben gibt es im Fachbereich Tiefbau alle sechs bis acht Wochen operative Gespräche mit den Versorgern. Hierbei geht es auch um Verfahren und den Einsatz neuer Materialien etc. Einmal jährlich findet ein strategisches Gespräch statt, in dem die weiterführende Maßnahmenplanung abgestimmt wird.

In einem nächsten Schritt plant die Stadt, die Koordination mit den Maßnahmen und Protokollen in der Straßendatenbank zu hinterlegen. Im Anschluss daran soll dies über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich gemacht werden.

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist der Fachbereich Tiefbau zuständig. Aktuell nutzt der Fachbereich hierfür einen standardisierten Vordruck. Zukünftig soll auch dies direkt in der Straßendatenbank erfolgen. Ist das Aufbruchmanagement vollständig in der Straßendatenbank integriert, wird auch der Abgleich und die Einbeziehung des Koordinierungsplans im Rahmen der Genehmigung erleichtert. Die Stadt Bottrop versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist. So sind beispielsweise Flächen, an denen eine Deckensanierung durchgeführt wurde, mit einer Sperre von fünf Jahren belegt.

Entsprechend der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet, bis spätestens fünf Arbeitstage vor dem tatsächlichen Baubeginn dem Fachbereich Tiefbau eine Baubeginnanzeige zuzusenden. Hierfür gibt es einen Vordruck, der alle wesentlichen Informationen wie die ausführende Firma mit Ansprechpartner, Aufgrabeort und Ausführungszeitraum enthält. Sofern die Baubeginnanzeige nicht mit der Genehmigung übereinstimmt, untersagt die Stadt die Ausführung der Maßnahme.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Bottrop bereits in der Genehmigungsverfügung. Zurzeit erstellt sie ein Handbuch, das alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt. Vor Beginn der Arbeiten führt der Fachbereich Tiefbau eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger durch und stimmt die Wiederherstellung des Aufbruchs ab. Der Ausgangszustand wird dabei durch schriftliche Aufzeichnungen und Fotos dokumentiert.

Die Stadt Bottrop kontrolliert die Arbeiten an den Aufbrüchen stichprobenhaft. Dazu sind aktuell zwei Stellen eingerichtet. Bei der Auswahl der Stichproben können sich verschiedene Kriterien anbieten. Andere Städte arbeiten mit Listen, in denen die Firmen aufgeführt werden, die nicht ordnungsgemäß gearbeitet haben. Diese werden dann verstärkt kontrolliert. In anderen Städten dürfen nur zugelassene Firmen Aufbrüche durchführen. Die Zulassung muss vorab beantragt werden. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch in der Dokumentation der Kontrollen.

→ **Empfehlung**

Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements in der Straßendatenbank sollte die Stadt Bottrop die Protokolle der Kontrollen sowie Fotos der Aufbrüche in der Straßendatenbank hinterlegen und damit eindeutig dokumentieren.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche kann die Stadt dazu nutzen, den Informationsstand in der Straßendatenbank bezüglich der Aufbaudaten sukzessive zu verbessern und so das Erhaltungsmanagement weiter zu optimieren.

Stellt die Stadt im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert sie die ausführende Firma und den Vorhabenträger oder bespricht dies direkt vor Ort. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls stichprobenhaft kontrolliert.

Mit der Fertigstellung des Aufbruchs muss der Vorhabenträger einen Antrag zur Abnahme der Wiederherstellung des Aufbruchs stellen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vorort-Termin mit allen Beteiligten, ansonsten durch eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist. Für die Entscheidung über die Abnahme bezieht die Stadt die vorliegende Dokumentation des Ausgangszustandes mit ein. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll 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.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Sofern die Straßenbegeher Mängel feststellen, leiten sie die Informationen an die Aufbruchkontrolleure weiter. Die Mängel werden dokumentiert, dem Vorhabenträger angezeigt und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Bottrop die Aufbrüche erneut stichprobenhaft auf Mängel. Ein Protokoll über die Gewährleistungsabnahme erstellt die Stadt nur, wenn der Kontrolleur Mängel feststellt. Dieses leitet sie dann an den Vorhabenträger mit einer Frist zur Beseitigung der Mängel weiter. Auch hier kontrolliert und protokolliert die Stadt die Mängelbeseitigung. In Einzelfällen veranlasst die Stadt Bottrop Kernbohrungen.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

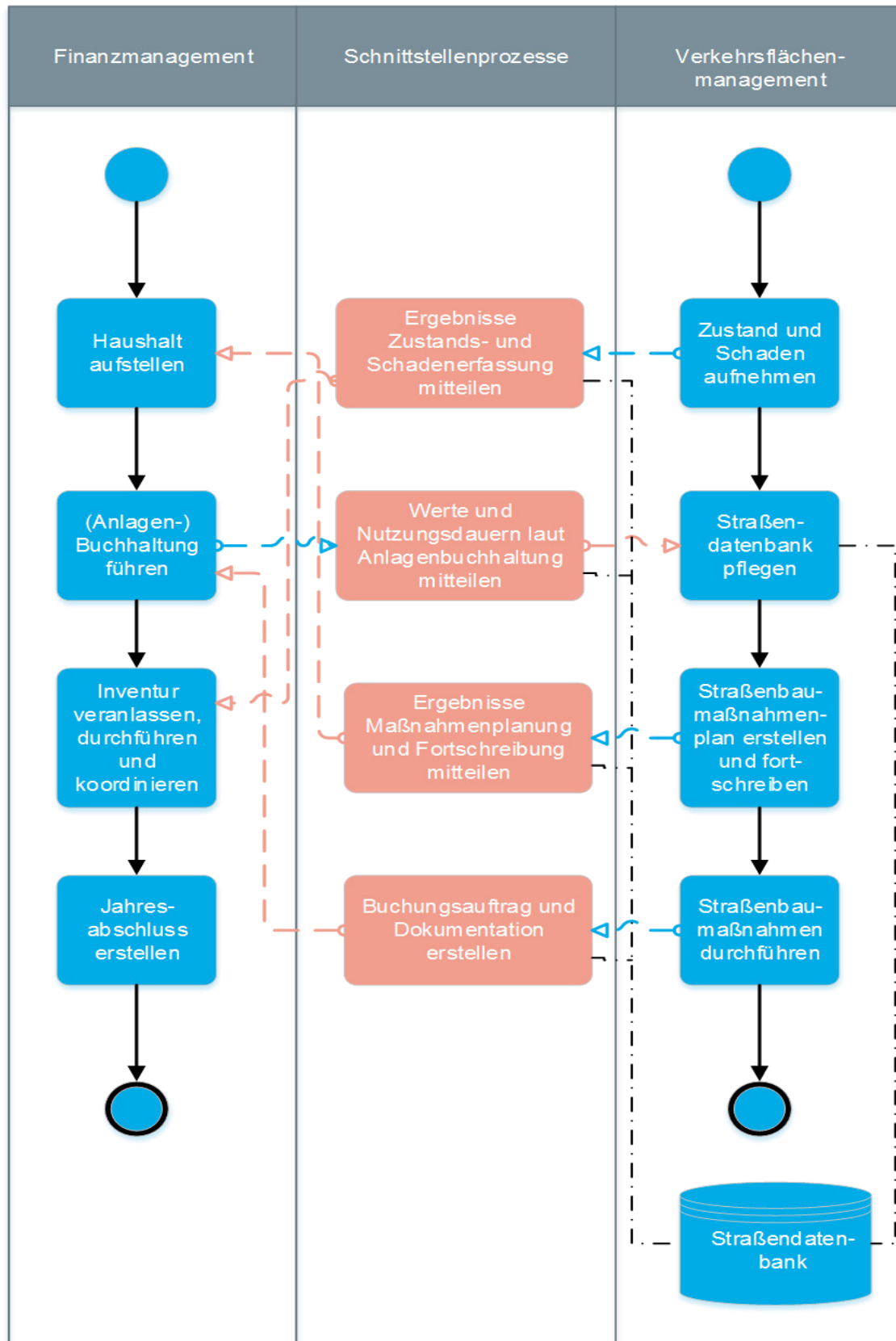
➔ Feststellung

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sind in Bottrop geregelt. Die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.

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 Bottrop** 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. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sind jedoch nicht eingerichtet.

Für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Bottrop in der Anlagenbuchhaltung die gesamte Straße als ein Anlagegut erfasst. Erst bei Investitionsmaßnahmen werden die Straßen jetzt in entsprechende Abschnitte unterteilt. 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.

Allerdings läuft bisher nicht nur die Software für die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank getrennt. Der Fachbereich 66 – Tiefbau – hat in den Jahren 2006 und 2014 Zustandserfassungen durchführen lassen. Die erste Zustandserfassung wurde mit den darin festgelegten Zustandsklassen für die Bewertung der Verkehrsflächen in der Eröffnungsbilanz genutzt. Die zweite Zustandserfassung diente jedoch ausschließlich dem Erhaltungsmanagement im Fachbereich 66. Die Informationen und Ergebnisse hat der Fachbereich in die dort geführte Straßendatenbank und die Erhaltungsdatenbank übernommen. Die Ergebnisse hat die Stadt jedoch nicht als Basis für die körperliche Inventur genutzt und somit nicht in die Anlagenbuchhaltung übernommen.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Bottrop keine körperliche Inventur durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Mit der Zustandserfassung und –bewertung hat der Fachbereich Tiefbau bereits eine wesentliche Grundlage für die körperliche Inventur geschaffen. Diese hätten für die körperliche Inventur unbedingt genutzt werden sollen. Da dies versäumt wurde, ist nicht sichergestellt, dass die Werte der Anlagenbuchhaltung mit denen in der Straßendatenbank übereinstimmen. Sind Flächen tatsächlich in einem schlechteren Zustand und haben somit einen geringeren Wert als es nach der regelmäßigen Alterung in der Anlagenbuchhaltung vorgesehen ist, weichen die Datenbestände voneinander ab.

→ **Empfehlung**

Die für das Jahr 2020 geplante neue Zustandserfassung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Bottrop als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Dazu ist eine enge Abstimmung zwischen den Fachbereichen Kämmerei und Tiefbau erforderlich.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Bottrop relativ gut. Buchhalterische Fragen wie beispielsweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die beiden Fachbereiche miteinander ab. Der Informationsfluss für die Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ist über die Haushaltssachbearbeiter im Fachbereich Tiefbau sichergestellt. Die Erstellung der Buchungsaufträge und der entsprechenden Dokumentation ist klar geregelt und funktioniert in der Praxis.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop gehört einwohner- und flächenmäßig zu den kleinen kreisfreien Städten. Aus den strukturellen Rahmenbedingungen lässt sich insgesamt weder eine eindeutig belastende noch begünstigende Tendenz ableiten. Die geringe Größe des Stadtgebietes und der hohe Anteil Anliegerstraßen wirken eher begünstigend. Die geringe Einwohnerzahl wirkt sich dagegen belastend bei einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.

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 **Bottrop** umfasst eine Fläche von rund 101 qkm. Damit liegt die Fläche im Vergleich der kreisfreien Städte nur knapp über dem ersten Viertelwert. Gleichzeitig ist die Stadt Bottrop mit gut 117.000 Einwohnern die zweitkleinste kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen.

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Bottrop ca. 5,2 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese umfasst nahezu ausschließlich Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege sind mit einem Anteil von unter einem Prozent an der Verkehrsfläche flächenmäßig zu vernachlässigen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.167	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	44,39	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,18	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Stadt Bottrop gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Bevölkerungsdichte bei den kreisfreien Städten. Nur zwei Städte weisen eine noch geringere Bevölkerungsdichte aus. Der ländlich geprägte Charakter des Stadtteils Kirchhellen und die geringe Einwohnerzahl nehmen hier entsprechenden Einfluss.

Für die Erschließung ihres Stadtgebietes benötigt die Stadt Bottrop absolut betrachtet eine im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten geringe Verkehrsfläche. Nur zwei kreisfreie Städte unterhalten eine noch geringere Verkehrsfläche. Bei den Strukturkennzahlen zeigen sich je nach Bezugsgröße unterschiedliche Ausprägungen. Bezogen auf den Einwohner liegt die Verkehrsfläche nahe am Maximum. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist hin-

gegen unterdurchschnittlich. Die geringe Einwohnerzahl ist somit ein prägender Faktor und nimmt entscheidenden Einfluss auf die Kennzahlen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. In Bottrop sind die befestigten Wirtschaftswege aber flächenmäßig nicht von Bedeutung. Bei den Straßen ist der Anteil der Hauptverkehrsstraßen mit ca. 19 Prozent eher gering. Der überwiegende Anteil von 81 Prozent entfällt nach der Kategorisierung in Bottrop auf die Anliegerstraßen. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Bottrop ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 77 Mio. Euro entgegenzuwirken.

Die Verkehrsflächen sind in Bottrop zum 31. Dezember 2017 bilanziell mit einem Wert von knapp 103 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen noch Anlagen im Bau in Höhe von gut drei Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,58	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	19,71	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. Bottrop bildet hier im interkommunalen Vergleich den Median ab. Allerdings nimmt der unterschiedliche Ausgliederungsgrad der Kommunen 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. Bottrop zählt hier zu den 25 Prozent der Städte mit dem geringsten durchschnittlichen Bilanzwert. Ein Grund hierfür kann in dem hohen Anteil von Anliegerstraßen liegen. Diese haben grundsätzlich einen geringeren Vermögenswert als Hauptverkehrsstraßen. Ein wesentlicher Grund liegt jedoch in der nur noch geringen durchschnittlichen Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen von elf Jahren. Dies bedeutet, dass die Verkehrsflächen bereits zu einem wesentlichen Anteil abgeschrieben sind und demgegenüber nicht ausrei-

chend Ersatz- und Neuinvestitionen stehen. Dies verdeutlicht auch die Entwicklung des Bilanzwertes seit der Eröffnungsbilanz.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen

2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017
182.725.011	167.661.068	153.921.921	135.808.556	128.569.089	120.340.287	112.665.599	105.813.112

Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen jährlich zurückgegangen. Die Rückgänge lagen dabei zwischen 3,2 und 6,4 Prozent. Insgesamt summiert sich die Verringerung des Verkehrsflächenvermögens in den elf Jahren auf rund 77 Mio. Euro bzw. 42 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 Bottrop 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

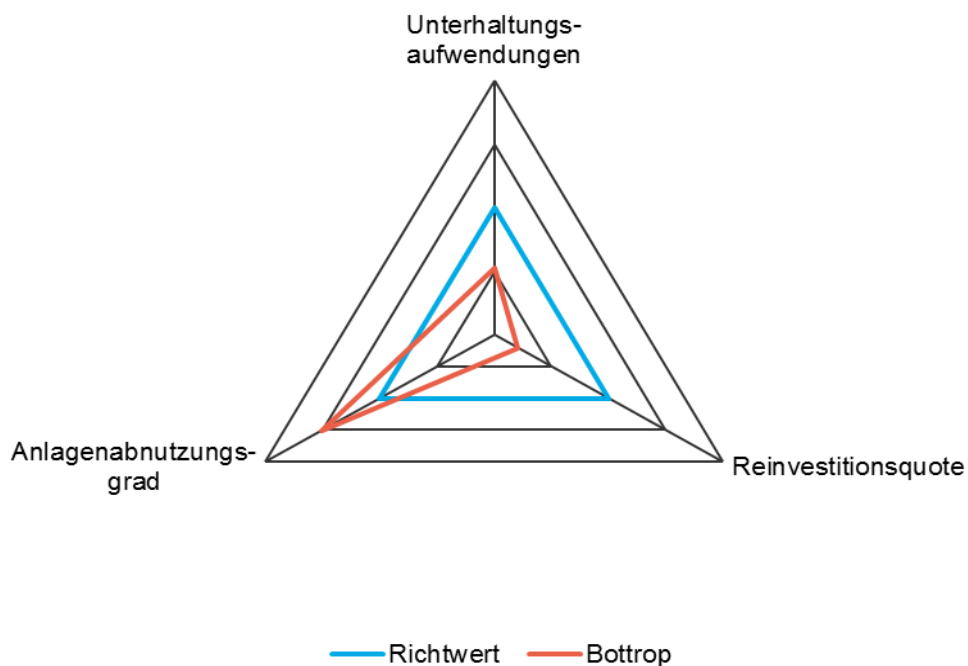
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Bottrop gegenübergestellt.

Einflussfaktoren Durchschnitt 2014 - 2017



Kennzahlen	Richtwert	Bottrop
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	1,30	0,68
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	20,18
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	75,56

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. Der tatsächliche Zustand stellt sich zumindest zum Zeitpunkt der letzten Zustandserfassung 2014 noch etwas positiver dar.

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 Bottrop** hat für ihre Verkehrsflächen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgelegt. Zum 31.12.2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei nur noch elf Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	75,56	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017



Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist im Zeitverlauf kontinuierlich zurückgegangen und liegt im Jahr 2017 nur noch bei elf und in 2018 bei zehn Jahren. Der Anlagenabnutzungsgrad ist dementsprechend angestiegen. Bei mehr als Dreiviertel der Verkehrsflächen ist bereits die Gesamtnutzungsdauer erreicht. Es zeigt sich also eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

Der steigenden Überalterung konnte die Stadt Bottrop bisher nicht über Investitionen entgegenwirken. Diese Entwicklung korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Insofern indiziert auch das Alter und die nur noch geringe Restnutzungsdauer bereits kurz- und mittelfristig einen steigenden Investitionsbedarf.

Neben dem Alter des Verkehrsflächenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den tatsächlichen Zustand zu richten. Die Stadt Bottrop hat ihre Verkehrsflächen erstmals in 2006 erfasst und bewertet. Eine erneute Zustandserfassung erfolgte im Jahr 2014. Aktuell laufen die Vorbereitungen für die Ausschreibung der nächsten Zustandserfassung, die für 2020 geplant ist.

Bei der Zustandserfassung hat die Stadt Bottrop nur die Straßenflächen erfassen und bewerten lassen. Wirtschaftswege blieben unberücksichtigt. Bereits bei der Ersterfassung 2006 zeigte die Schadensklassenverteilung eine tendenzielle Verschiebung zu einem schlechten Zustand. Bereits zu dem Zeitpunkt befanden sich nur 23 Prozent der Straßenflächen in einem guten und sehr guten Zustand. Der größte Anteil entfiel mit 38,5 Prozent auf die Schadensklasse 3. Aber auch in Schadenklasse 4 lag der Flächenanteil bereits bei fast 36 Prozent. Dies indizierte einen mittel- und langfristig erhöhten Investitionsbedarf für die Straßen.

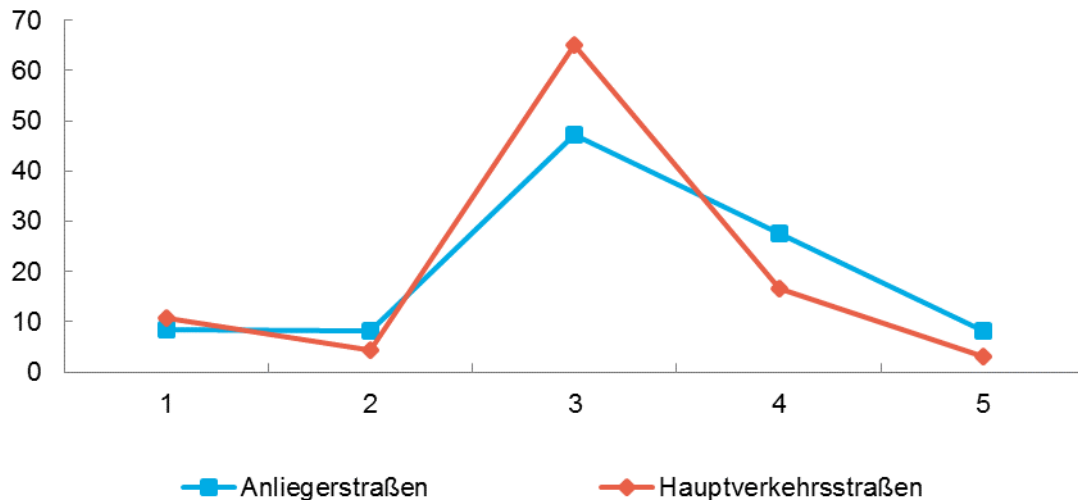
Bei der Zustandserfassung im Jahr 2014 hat die Stadt Bottrop die Straßenflächen nach Fahrbahn und Nebenflächen getrennt erfassen lassen. Für die Fahrbahn wurden die Flächen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Für die Nebenflächen wurden nur die Zustandsklassen 1 (sehr guter Zustand), 3 (mittelmäßiger Zustand) und 5 (sehr schlechter Zustand) genutzt.

Verteilung der Zustandsklassen der Straßenflächen nach der Flächenart in Prozent 2014

Flächenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Fahrbahn	9,0	7,5	50,5	25,6	7,3
Nebenflächen	46,8		50,8		2,4

Die Einteilung der Nebenflächen in nur drei Zustandsklassen ist sehr grob und ermöglicht keine differenzierte Betrachtung. Es zeigt sich aber ein deutlich besserer Zustand als bei den Fahrbahnlflächen.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fahrbahnlfläche in Prozent 2014



Der Zustand der Hauptverkehrsstraßen zeigt sich noch leicht besser als der der Anliegerstraßen. Bei beiden Straßenarten ist jedoch eine deutliche Konzentration bei der Zustandsklasse 3 festzustellen. Der Anteil der Flächen in einem schlechten Zustand (Zustandsklassen 4 und 5) ist ebenfalls bei beiden größer als der Anteil der Flächen in einem guten Zustand (Zustandsklassen 1 und 2). In einem sehr schlechten Zustand sind mit drei bzw. acht Prozent allerdings noch immer nur geringe Flächenanteile.

Insgesamt zeigt sich der Zustand der Straßenflächen besser als es der Anlagenabnutzungsgrad und die nur noch geringe Restnutzungsdauer vermuten lassen. Auch im Jahr 2014 lag der Anlagenabnutzungsgrad in Bottrop bei einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von 14 Jahren bereits bei 70 Prozent.

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Bottrop für 2020 eine erneute Zustandserfassung plant. Die nur noch geringe Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen von durchschnittlich zehn Jahren zum 31. Dezember 2018 macht es für die Stadt umso wichtiger, den tatsächlichen Zustand aktuell zu kennen und analysieren zu können. Entscheidend ist dabei, die Erkenntnisse aus der Zustandserfassung für das 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 Bottrop muss sich dazu positionieren, wie sie diesen Bedarf abdecken kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte die für 2020 geplante Zustandserfassung für das Erhaltungsmanagement und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.

Hinsichtlich der Verknüpfung der Zustandserfassung mit der körperlichen Inventur verweisen wir auf das Berichtskapitel „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Bottrop seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu etwas mehr als der Hälfte ab. Da bereits 2014 rund die Hälfte aller Straßenflächen in der Zustandsklasse 3 waren, indiziert dies einen erhöhten Erhaltungsbedarf, um größere Schäden auch unterhalb der Deckschicht zu verhindern. Somit erhöht sich das Risiko, dass die Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann und so frühzeitig Erneuerungen erfolgen müssen.

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 Bottrop** hat, wie bereits im Kapitel Steuerung thematisiert, keine Kostenrechnung. Somit liegen ihr die Unterhaltungsaufwendungen nicht auf Vollkostenbasis vor. Für den manuellen Bereich liegen der Stadt lediglich die Personalaufwendungen und die Materialkosten vor. Aus diesem Grund hat die gpaNRW diese Eigenleistungen mithilfe von Zuschlagssätzen auf Vollkostenbasis hochgerechnet. Danach ergeben sich folgende Unterhaltungsaufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Überschrift	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	565.831	575.468	530.300	675.347
Erhaltungsaufwendungen	2.786.504	3.186.875	3.059.920	2.744.486
davon Eigenleistungen	1.352.701	1.406.520	1.427.259	1.470.092
davon Fremdleistungen	1.433.803	1.780.355	1.632.661	1.274.394
Unterhaltungsaufwendungen	3.352.335	3.762.343	3.590.219	3.419.832

Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen, Erträge aus der Auflösung dieser Rückstellungen und Fremdvergaben für Ingenieurleistung fallen in Bottrop im Betrachtungszeitraum nicht an. In 2018 hat die Stadt erstmals Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gebildet. Nach dem aktuellen Haushalt sind für 2019 rund 2,77 Mio. Euro, für 2020 rund 1,44 Mio. Euro, für 2021 rund 1,84 Mio. Euro und für 2022 nochmals rund 1,56 Mio. Euro für Instandhaltungsrückstellungen berücksichtigt.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,66	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro



Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,66 Euro je qm setzt die Stadt Bottrop nur etwa die Hälfte der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Auch im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt nur knapp über dem ersten Viertelwert.

In den betrachteten vier Jahren liegen die Unterhaltungsaufwendungen zwischen 0,72 und 0,65 Euro je qm. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,68 Euro je qm. Damit ist das Niveau auch im Zeitverlauf gleichbleibend gering. Zusätzlich waren in den letzten Jahren erhebliche Kostensteigerungen im Baubereich zu verzeichnen. Somit konnten insbesondere bei den Fremdvergaben mit gleichen Ressourceneinsatz weniger Maßnahmen umgesetzt werden.

In Bottrop entfällt der überwiegende Anteil an den Straßen mit 81 Prozent auf die Anliegerstraßen. Diese unterliegen in aller Regel einer geringeren Verkehrsbelastung als Hauptverkehrsstraßen. Insofern ist der Unterhaltungsbedarf bei den Anliegerstraßen tendenziell geringer als bei Hauptverkehrsstraßen. Dies kann begünstigend auf die Höhe der notwendigen Finanzmittel für die Unterhaltung wirken. Aber auch wenn der Richtwert für Bottrop individuell geringer ausfallen könnte, so erscheinen die eingesetzten Mittel zu gering für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung.

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**

Die Stadt Bottrop sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung 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 manuelle Bereich führt in Bottrop die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung durch. Der Anteil der Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen liegt in Bottrop in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen 44 und 54 Prozent und im Durchschnitt bei gut 48 Prozent.

In der Instandhaltung sind neben den eigenen Beschäftigten teilweise 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 schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 1,27 Mio. Euro in 2017 und 1,78 Mio. Euro in 2015. Im Durchschnitt liegen sie bei rund 1,53 Mio. Euro bzw. 0,29 Euro je qm. In der längerfristigen Betrachtung liegen diese Aufwendungen im Zeitraum von 2008 bis 2012 mit durchschnittlich 1,39 Mio. Euro bzw. 0,27 Euro je qm auf einem niedrigeren Niveau als aktuell. Langfristig betrachtet sind damit in Bottrop jährlich weniger als 0,28 Euro je qm in die nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen geflossen. Wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen für die Instandhaltungsmaßnahmen sind sollte die Stadt Bottrop zukünftig ermitteln. Zudem sollte sie die Ergebnisse aus der für 2020 geplanten neuen Zustandserfassung berücksichtigen. Die Entwicklung des Zustandes lässt unter Berücksichtigung der durchgeführten Maßnahmen Rückschlüsse darauf zu, ob und in wie weit die eingesetzten Ressourcen für eine angemessene Unterhaltung ausreichen.

Die Zustandserfassung 2014 hat etwa die Hälfte der Flächen in Zustandsklasse 3 ausgewiesen. Gerade in diesem Zustand ist eine entsprechende Unterhaltung von großer Bedeutung, um ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern. Daher erscheinen die Unterhaltungsaufwendungen insbesondere für eine nachhaltige Erhaltung zu gering.

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 Bottrop 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. Um-

fangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

→ Empfehlung

Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt Bottrop 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 deutlich 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 Bottrop** hat im Jahr 2017 Reinvestitionen in Höhe von knapp 2,2 Mio. Euro getätigt. Demgegenüber standen Abschreibungen von knapp 9,1 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von ca. 178.000 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	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	23,37	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

Reinvestitionsquote in Prozent 2017



Bottrop gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der geringsten Reinvestitionsquote. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt die Quote mit ca. 20 Prozent nochmals geringer. In den Jah-

ren 2014 bis 2017 hat die Stadt Bottrop insgesamt nur gut 7,8 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Damit deckt die Summe der Reinvestitionen aus vier Jahren nicht einmal die Abschreibungen eines Jahres ab.

In den Vorjahren lagen die Reinvestitionen insgesamt etwas höher. Mit Reinvestitionsquoten von etwa 30 Prozent waren sie 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 vier Jahren und der Rückblick auf die Entwicklung 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 Bottrop bislang nicht gelungen den Substanz- und Vermögenswert ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Die Reinvestitionen liegen seit der Einführung des NKF jährlich deutlich unter den Abschreibungen. Dies spiegelt sich auch in der Verringerung des Bilanzwertes der Verkehrsflächen um 42 Prozent seit der Eröffnungsbilanz wider.

Mit den seit 2015 erstellten Bauprogrammen ist die Stadt Bottrop auf dem richtigen Weg, die anstehenden Maßnahmen zu strukturieren und zu priorisieren. Um jedoch den Substanz- und Vermögenswert langfristig erhalten zu können, muss die Stadt den Ressourceneinsatz für die Reinvestitionen erhöhen. Nach der Zustandserfassung 2014 zeigten sich nur geringe Flächenanteile in der Zustandsklasse 5, aber bereits ein Viertel aller Flächen in Zustandsklasse 4. Aufgrund der nur noch geringen Restnutzungsdauer sowie der auch in den Folgejahren nach wie vor geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen, ist davon auszugehen, dass sich der Zustand weiter verschlechtert hat.

→ **Empfehlung**

Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Bottrop die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten 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 Bottrop eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.

Die Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

In welchem Umfang die **Stadt Bottrop** davon Gebrauch gemacht hat, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017
13,68	13,81	16,25	14,48	15,41

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2017

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
15,41	6,00	10,25	16,87	22,78	38,53	22

Bei der Stadt Bottrop sind 2017 demnach rund 15 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge finanziert. Dieser Wert liegt leicht unter dem Medianwert der Vergleichskommunen von rund 17 Prozent. Die Netto-Belastung durch Abschreibungen ist demnach in Bottrop höher als in mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Eine wesentliche Ursache für die Deckung der Abschreibungen liegt in der Ausgestaltung der Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG). Hier analysiert die gpaNRW nachfolgend die satzungsrechtlichen Möglichkeiten für die Stadt Bottrop.

Erschließungsbeiträge

→ Feststellung

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

Die **Stadt Bottrop** verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus 1987, zuletzt geändert 2008. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Aufwands

von der Stadt Bottrop getragen wird. Wenn die Stadt Grundstücke selber erschließt, nutzte sie in der Vergangenheit das Instrument der Vorausleistungen zur Vorfinanzierung der Baumaßnahmen. Die Stadt rechnet die Erschließungskosten in erster Linie komplett ab. Abrechnungen über Abschnittsbildungen und/oder Kostenspaltungen nimmt sie nur vereinzelt vor. Ablösevereinbarungen zur Abrechnung der Erschließungskosten schließt die Stadt Bottrop aktuell nicht ab. Für die Erschließung von Neubaugebieten werden vorrangig mit den Erschließungsträgern Verträge geschlossen. Nach Fertigstellung werden dann die Verkehrsanlagen der Stadt kostenfrei übertragen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Bottrop über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG wurde zuletzt am 26. September 2005 aktualisiert.

Der in § 1 der Satzung verwendete weitergehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Für die Abrechnung von Wirtschaftsweegen enthält die Satzung Beitragssätze von 70 v.H. Die Flächen der befestigten Wirtschaftswege spielen in Bottrop insgesamt lediglich eine untergeordnete Rolle. Es erfolgt momentan und wohl auch zukünftig kein Ausbau der eine Beitragspflicht initiieren könnte.

Die von der Stadt Bottrop angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich durchschnittlich etwa 20 Prozent unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent für die Fahrbahn. Die Satzung der Stadt sieht hier 60 Prozent vor. Die allgemeinen Anteile der Investitionen werden über die Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert und damit letztendlich auch über die Erträge aus Realsteuern.

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	In Bottrop ist die Datenlage hinsichtlich der Flächen gut. Auch die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen liegen grundsätzlich vor. Ohne eine Kostenrechnung muss die Stadt die Aufwendungen auf Vollkostenbasis jedoch manuell über Zuschlagssätze ermitteln. Zudem bedarf es hier einer weiteren Differenzierung der Aufwendungen, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können.	E1	Die Stadt Bottrop sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.
F2	Die Stadt Bottrop setzt zwei verschiedene Datenbanken ein; eine Straßendatenbank und eine Erhaltungsdatenbank. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand in der Datenpflege und ist aufgrund der doppelten Datenhaltung eine zusätzliche Fehlerquelle.	E2	Die Stadt Bottrop sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden. Sofern beide Datenbanken zwingend genutzt werden müssen, sollte ein automatisierter Datenaustausch über Schnittstellen erfolgen.
F3	Die Stadt Bottrop führt im Fachbereich 66 keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Dadurch kann sie die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur über manuelle Berechnungen und unter Berücksichtigung von Zuschlagssätzen ermitteln.	E3	Die Stadt Bottrop sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.
F4	Die Stadt Bottrop hat bisher nur einzelne Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Bottrop sollte die bereits vorhandenen Ansätze einer strategischen Steuerung strukturieren und in eine Gesamtstrategie einfügen.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Bottrop mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements und der Integration in die Straßendatenbank werden die Prozesse digitalisiert und optimiert.	E5	Mit dem weiteren Ausbau des Aufbruchmanagements in der Straßendatenbank sollte die Stadt Bottrop die Protokolle der Kontrollen sowie Fotos der Aufbrüche in der Straßendatenbank hinterlegen und damit eindeutig dokumentieren.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –	E6	Die für das Jahr 2020 geplante neue Zustandserfassung der Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
	bewirtschaftung sind in Bottrop geregelt. Die enge Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.		sollte die Stadt Bottrop als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Dazu ist eine enge Abstimmung zwischen den Fachbereichen Kämmerei und Tiefbau erforderlich.
F7	Die Stadt Bottrop gehört einwohner- und flächenmäßig zu den kleinen kreisfreien Städten. Aus den strukturellen Rahmenbedingungen lässt sich insgesamt weder eine eindeutig belastende noch begünstigende Tendenz ableiten. Die geringe Größe des Stadtgebietes und der hohe Anteil Anliegerstraßen wirken eher begünstigend. Die geringe Einwohnerzahl wirkt sich dagegen belastend bei einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.		
F8	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Bottrop ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 77 Mio. Euro entgegenzuwirken.		
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. Der tatsächliche Zustand stellt sich zumindest zum Zeitpunkt der letzten Zustandserfassung 2014 noch etwas positiver dar.	E9	Die Stadt Bottrop sollte die für 2020 geplante Zustandserfassung für das Erhaltungsmanagement und eine langfristige strategische Ausrichtung nutzen, um den zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf decken zu können.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Bottrop seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu etwas mehr als der Hälfte ab. Da bereits 2014 rund die Hälfte aller Straßenflächen in der Zustandsklasse 3 waren, indiziert dies einen erhöhten Erhaltungsbedarf, um größere Schäden auch unterhalb der Deckschicht zu verhindern. Somit erhöht sich das Risiko, dass die Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann und so frühzeitig Erneuerungen erfolgen müssen.	E10.1	Die Stadt Bottrop sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung 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 Bottrop 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 Bottrop die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.

	Feststellung		Empfehlung
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 deutlich erhöhen.	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Bottrop die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der geplanten 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 Bottrop eine langfristige Planung erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.
F12	Die Stadt Bottrop beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F13	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt
Bottrop im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	11
→ Gebühren	13
→ Flächenmanagement	18
Ausgangslage	18
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	20
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	21
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	28

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bottrop 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 Stadt Bottrop ist im Friedhofswesen nur einer geringen Wettbewerbssituation ausgesetzt. Neben den acht kommunalen Friedhöfen gibt es im Stadtgebiet nur einen konfessionellen Friedhof. Entsprechend werden im Durchschnitt über 95 Prozent der gesamten Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Trotz leicht steigender Sterbefälle und Bestattungszahlen machte sich jedoch der Wandel der Bestattungskultur auch auf den Bottroper Friedhöfen immer deutlicher bemerkbar. Die steigende Nachfrage nach weniger flächenintensiven und pflegeärmeren Bestattungsformen führt zu zunehmenden Flächenüberhängen. Die Stadt Bottrop hat frühzeitig auf diesen Wandel reagiert und im Jahr 2012 ein Friedhofsentwicklungskonzept in Auftrag gegeben. Im Zuge der Umsetzung dieses Konzeptes konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf die Kernbereiche der Friedhöfe. Auf diese Weise kann sie die Außenbereiche mittel- und langfristig frei ziehen und einer anderweitigen Nutzung zumindest aber einer pflegeärmeren Gestaltung zuführen.

Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop ihre strategische Ausrichtung vorgegeben. Zusammen mit den zusätzlich im Haushalt beschriebenen Zielen sollte sie ein Gesamtkonzept mit abgestuften Zielen und Kennzahlen entwickeln. Die festgelegten Ziele und Maßnahmen gilt es dann regelmäßig fortzuschreiben, um so den Stand der Umsetzung wie auch die erzielten Erfolge dokumentieren zu können.

Mit der steigenden Nachfrage nach kostengünstigeren Urnenbestattungen sinkt nicht nur der Flächenbedarf, auch die Erlöse waren in den Jahren 2017 und 2018 rückläufig. Den daraus resultierenden Kostenunterdeckungen hat die Stadt bereits mit der Gebührenanpassung in 2019 entgegengewirkt.

Handlungsbedarf besteht aber weiterhin in der Optimierung der Grün- und Wegeflächenunterhaltung. Die Unterhaltungskosten hierfür sind in Bottrop überdurchschnittlich hoch. Für eine differenzierte Analyse sollte die Stadt die Datenlage verbessern und die Eigenleistungen differenziert erfassen. Nur so können die Aufgaben und Leistungen identifiziert werden, die die Unterhaltung überdurchschnittlich teuer werden lassen. Erste Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich jedoch bereits in der Gestaltung der Flächen. Durch eine pflegeleichtere Gestaltung, die den Einsatz von Großgeräten ermöglicht, können die Arbeiten bereits wirtschaftlicher gestaltet werden. Zudem sollte die Stadt die fachgerechte Erneuerung und Instandsetzung der Wegeflächen unter wirtschaftlichen Aspekten verstärkt in den Fokus nehmen. Laufende, aber wenig nachhaltige, kleinflächige Reparaturarbeiten verursachen hohe Kosten ohne die Substanz langfristig zu verbessern.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v.g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

Strukturdaten Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	8	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	665.712	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23

Die **Stadt Bottrop** unterhält in ihrem Stadtgebiet acht kommunale Friedhöfe, davon drei im Stadtteil Kirchhellen und fünf im Stadtteil Bottrop. Die drei Friedhöfe in Kirchhellen sind ebenso wie der Alte Friedhof Bottrop eher kleine Friedhöfe mit Flächen zwischen ca. 16.000 und knapp 51.000 qm. Auf die vier großen Friedhöfe mit Flächen zwischen ca. 107.000 qm und gut 184.000 qm entfällt rund 84 Prozent der Gesamtfläche der Friedhöfe.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grundzahlen/ Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	93,15	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,19	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	521	114	180	275	423	878	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	60,79	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

* Die Erholungs- und Grünfläche umfasst Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün im Stadtgebiet unabhängig vom Eigentumsverhältnis (IT.NRW)

Da es neben den acht kommunalen Friedhöfen in Bottrop nur einen weiteren konfessionellen Friedhof gibt, liegt der Anteil der kommunalen Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl bei gut 93 Prozent. In nur einer kreisfreien Stadt ist dieser Anteil noch höher. Die Konkurrenzsituation ist also in Bottrop weniger stark ausgeprägt als in anderen Städten. Dennoch sieht sich die Stadt auch der Konkurrenz insbesondere von extrem kostengünstigen Bestattungen oder auch eher außergewöhnlichen Bestattungsformen ausgesetzt.

Neben dem eigentlichen Bestattungszweck sind Friedhöfe auch immer Teil der kommunalen Grünflächen und dienen damit der Naherholung. Die Stadt Bottrop gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der größten Erholungs- und Grünfläche je Einwohner. Der Umstand, dass Bottrop einwohnerbezogen die zweitkleinste kreisfreie Stadt ist, nimmt hierbei entsprechenden Einfluss. So ist der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche zwar immer noch überdurchschnittlich, liegt aber knapp unter dem dritten Viertelwert. Während der Stadtteil Kirchhellen ländlich geprägt ist und über große Erholungs- und Grünflächen verfügt, ist der Stadtteil Bottrop städtisch geprägt und dichter besiedelt. In der letzten Prüfrunde hat die gpaNRW dazu auch die kommunalen Grünflächen untersucht und festgestellt, dass die Stadt Bottrop die geringsten kommunalen Grünflächen je Einwohner wie auch im Verhältnis zur Gemeindefläche unterhält. Ist dies für den ländlich geprägten Stadtteil Kirchhellen durchaus angemessen, so ist der Bedarf an kommunalen Grünflächen im Stadtteil Bottrop deutlich höher. Daher nehmen die Friedhöfe im Kontext der kommunalen Grünflächen in Bottrop auch eine besondere Bedeutung ein. Nach den Park- und Gartenanlagen, die knapp die Hälfte der kommunalen Grünflächen in Bottrop ausmachen, wiesen die Friedhöfe mit rund 15 Prozent den nächst höheren Anteil auf. Im interkommunalen Vergleich wies keine Stadt einen höheren Anteil der Friedhofsflächen an den kommunalen Grünflächen auf. Insofern sind die kommunalen Friedhöfe in Bottrop auch immer unter dem Blickwinkel der öffentlichen Grünflächen zur Naherholung zu sehen.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Bottrop deutlich zu erkennen. Zudem werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies führt zu einem sinkenden Flächenbedarf und damit zu immer größeren freien Flächen auf den Friedhöfen. Um sich dieser Herausforderung zu stellen und geeignete Strategien für die Zukunft der Friedhöfe zu entwickeln, hat die Stadt Bottrop im Jahr 2012 ein Gutachten zur Flächenbedarfs- und Entwicklungsplanung ihrer Friedhöfe in Auftrag gegeben. Der Umsetzung des Konzeptes und der darin enthaltenen Maßnahmen hat der Rat im Mai 2013 zugestimmt. In einem zweiten Schritt hat die Stadt im April 2017 das Büro für Landschaftsarchitektur beauftragt, die Optimierung der Arbeiten auf den Friedhöfen zu untersuchen. Das Gutachten wurde Ende 2017 fertiggestellt. Weitere Ausführungen zu diesen Konzepten und dessen Umsetzung sind in den nachfolgenden Berichtsabschnitten zu finden.

→ Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral im Fachbereich Umwelt und Grün. Grundsätzlich ermöglicht dies einen regelmäßigen Informationsaustausch innerhalb des Fachbereichs. Die Trennung des operativen Bereichs der Friedhofsunterhaltung von der Friedhofsverwaltung und die Zuordnung zu zwei verschiedenen Abteilungen erfordern jedoch einen erhöhten Abstimmungsbedarf und eindeutige Prozessgestaltungen.

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.

In der **Stadt Bottrop** liegt die Produktverantwortung für das Friedhofswesen im Fachbereich Umwelt und Grün im Dezernat IV. Innerhalb des Fachbereichs sind die Aufgaben des Friedhofswesens zwei getrennten Abteilungen zugeordnet. Die zentrale Friedhofsverwaltung ist der Abteilung Verwaltung zugeordnet. Der operative Bereich der Unterhaltung und des Betriebs der Friedhöfe ist gemeinsam mit der allgemeinen Grünflächenunterhaltung der Abteilung Grünflächen- und Friedhofsunterhaltung zugeordnet. Dadurch ist die Verantwortung für das Friedhofswesen auf zwei Abteilungen verteilt. Dies erfordert abteilungsübergreifend eine enge Abstimmung und einen erhöhten Koordinierungsaufwand, um Schnittstellenverluste zu vermeiden und den Informationsaustausch sicherzustellen.

→ Empfehlung

Eine Zusammenführung des operativen Bereichs und des Verwaltungsbereichs für das Friedhofswesen würde die Verantwortung für die Aufgabe an zentraler Stelle bündeln. So können Prozesse und Abstimmungen vereinfacht werden.

Neben dieser organisatorischen Trennung sind die Bereiche auch räumlich voneinander getrennt. Die Verwaltung und die Friedhofsbetriebsleitung sind in einem Verwaltungsgebäude untergebracht. Das operative Geschäft ist weitestgehend dezentral auf den Friedhöfen angesiedelt. Die Mitarbeiter sind grundsätzlich jeweils einem Friedhof fest zugeordnet. Lediglich die kleinen Friedhöfe Alter Friedhof Kirchhellen und Alter Friedhof Bottrop sind nicht dauerhaft besetzt.

Zentrale Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger ist die Verwaltung. Grundsätzlich sollen aber auch die Vorarbeiter auf den Friedhöfen vor Ort Ansprechpartner sein. Ohne die Ausstattung mit mobilen Endgeräten und damit dem fehlenden Zugriff auf das Friedhofsprogramm ist dies jedoch nur sehr eingeschränkt möglich.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Durch das Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Bottrop** hat für die Erarbeitung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes inklusive der Ermittlung des Flächenbedarfs in 2012 ein Landschaftsarchitekturbüro beauftragt. Mit der Zustimmung des Rates im Mai 2013 zu dem Konzept und den darin enthaltenen Maßnahmen hat die Stadt ihre strategische Ausrichtung im Friedhofswesen vorgegeben. Wesentliches Element dieses Konzeptes war die Ausweisung von Überhangflächen, die in der Folge dauerhaft stillgelegt werden.

In einem zweiten Schritt hat die Stadt im Jahr 2017 das Landschaftsarchitekturbüro mit einem Gutachten zur Optimierung der Arbeiten auf den Friedhöfen beauftragt. Hierdurch wurde die operative Steuerung und Ausrichtung in den Fokus gestellt.

Neben den Zielen, die sich aus diesen Konzepten ergeben, bildet die Stadt auch im Haushalt Ziele für das Friedhofs- und Bestattungswesen ab:

- Bedarfsgerechte Grabstätten- und Infrastrukturangebote auf den Friedhöfen
- Bestattungen werden würde- und pietätvoll durchgeführt
- Angemessene und stabile Friedhofsgebühren
- Grünbereiche auf den Friedhöfen für die Erholungsnutzung werden erhalten und gepflegt

Diese Ziele sind jedoch nicht weiter konkretisiert und mit Kennzahlen sowie entsprechenden Zielwerten messbar gemacht. Lediglich einzelne Leistungsmengen werden dazu im Haushalt aufgeführt. Diese sind jedoch für eine Steuerung nicht ausreichend.

Daher sollte die Stadt Bottrop die Ziele und Maßnahmen aus den Friedhofsentwicklungskonzepten mit den im Haushalt beschriebenen Zielen in einem Gesamtkonzept zusammenführen. Ausgehend von strategischen Zielen wie z. B. dem bedarfsgerechten Grabstättenangebot auf den Friedhöfen sollten diese immer weiter in operativen Zielen konkretisiert werden. Bei der Konkretisierung dieser Ziele helfen die Friedhofsentwicklungskonzepte und die darin festgelegten Maßnahmen wie z. B. der Entfall bestimmter Grabarten auf einzelnen Friedhöfen. Wichtig ist es dabei, diese Ziele und die dafür erforderlichen Informationen wie das Grabwahlverhalten, die Bestattungszahlen und die entsprechend notwendigen Flächenbedarfe kontinuierlich fortzuschreiben und weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte die bereits definierten Ziele und die strategische Ausrichtung aus dem Friedhofsentwicklungskonzept in ein Gesamtkonzept einbinden. Über ein abgestuftes Zielsystem sollte sie die Ziele immer weiter konkretisieren und soweit möglich mit den entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.

Um die Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Stadt zudem Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Um beispielsweise die Zielerreichung der Stilllegung von Überhangflächen (Maßnahme aus dem Friedhofsentwicklungskonzept) messbar zu machen, kann der prozentuale Anteil der Umsetzung dargestellt werden. Für die Optimierung der Grünflächenunterhaltung bietet sich u. a. die Kennzahl Unterhaltungskosten je qm an.

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem Berichtswesen münden, welches regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefert und so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen unterrichtet.

→ **Empfehlung**

Um eine wirksame, zielorientierte Steuerung zu ermöglichen, sollte die Stadt Bottrop die vorhandenen Ziele durch Kennzahlen messbar machen. In einem Berichtswesen sollte sie dann die Ziele und Kennzahlen mit den Zielwerten in ihrer Entwicklung über Soll-Ist-Vergleiche mit möglichen Maßnahmen und Gegensteuerungsmaßnahmen darstellen. Dieses Berichtswesen sollte die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen versorgen.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die eingesetzte Fachsoftware bietet grundsätzlich eine gute Steuerungsgrundlage, jedoch verfügt sie nicht über eine GIS-Anbindung. Hierzu hat die Stadt eine zusätzliche GIS-Software eingekauft, die aktuell eingerichtet wird. Beide Systeme greifen ineinander, so dass zukünftig die Informationen ebenso wie die Flächeninhalte auch grafisch integriert zur Verfügung stehen.

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.

te 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.

Für die Verwaltung ihrer Friedhöfe setzt die **Stadt Bottrop** eine Fachsoftware ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung grundsätzlich abgedeckt. Allerdings verfügt es nicht über eine GIS-Anbindung. Hierzu hat die Stadt inzwischen eine entsprechende Software eingekauft. Aktuell läuft die Erfassung der Daten. Beide Systeme greifen ineinander, so dass zukünftig auch die grafische Einbindung und die Darstellung detaillierter Flächeninformationen gegeben ist. Für die finanztechnische Abwicklung ist eine Schnittstelle zum Kassenverfahren eingerichtet.

Die Gebührenkalkulation erstellt die Stadt Bottrop derzeit noch nicht softwaregestützt, sondern manuell über Excel. Dies bedeutet in den jährlichen Vor- und Nachkalkulationen erheblichen manuellen Aufwand, der über eine geeignete Softwarelösung minimiert werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte für die Gebührenkalkulation eine geeignete Softwarelösung nutzen. Grundsätzlich bietet die Finanzsoftware dazu umfangreiche Möglichkeiten. Soweit die Abwicklung der Gebührenkalkulation und der dazugehörigen Kostenrechnung über die Finanzsoftware nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist, sollte die Stadt alternativ eine entsprechende Spezialsoftware für die Gebührenkalkulation implementieren.

Die Stadt Bottrop setzt derzeit noch keine mobilen Endgeräte auf den Friedhöfen ein. Diese sind jedoch eine Grundvoraussetzung für den Einsatz der derzeit im Aufbau befindlichen GIS-Software.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte mobile Endgeräte einsetzen, um die Daten aus der Fachsoftware und des GIS-Verfahrens auch auf den Friedhöfen zur Verfügung stehen zu haben.

Mit dem Einsatz von mobilen Endgeräten kann auch die Erfassung der Eigenleistungen deutlich differenzierter, aber auch leichter erfolgen. Bislang erfassen die Beschäftigten im manuellen Bereich ihre Arbeitszeit noch in Papierform. Dies zieht einen hohen manuellen Aufwand zunächst bei der Erfassung aber auch bei der Weiterverarbeitung und Weitergabe dieser Daten nach sich. Zudem ist die Erfassung sowohl der Arbeitszeit aber auch der weiteren anfallenden Kosten noch nicht so differenziert, dass dies eine effektive Steuerung und Optimierung der Eigenleistungen ermöglicht. Hierauf gehen wir unter dem Kapitel Grünpflege noch detailliert ein.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Konkurrenzsituation ist in Bottrop im Bereich des Friedhofswesens gering. Die aktive Vermarktung steht insofern weniger im Fokus als die Öffentlichkeitsarbeit zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Hierzu gibt es in der Stadt Bottrop bereits gute Ansätze.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Neben den acht kommunalen Friedhöfen in **Bottrop** gibt es nur einen konfessionellen Friedhof. Die Konkurrenzsituation ist also deutlich geringer als in vielen anderen Städten. So lag der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen in den letzten 25 Jahren im Durchschnitt bei fast 99 Prozent. Insofern war es bislang nicht erforderlich, die aktive Vermarktung und zielgerichtete Marketingstrategien als eine Aufgabe mit hoher Priorität in den Fokus zu nehmen. In den letzten Jahren ist der Anteil der kommunalen Bestattungen jedoch leicht rückläufig gewesen. Ab 2013 lagen diese erstmals unter 97 Prozent und erreichten 2017 mit 93 Prozent den tiefsten Stand. Im Jahr 2018 konnte dieser Trend aber wieder umgekehrt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte den Anteil der kommunalen Bestattungen weiterhin konsequent verfolgen. Bei einem sich abzeichnenden, anhaltend sinkenden Anteil kommunaler Bestattungen sollte die Stadt geeignete Marketingstrategien entwickeln.

Unabhängig von der Konkurrenzsituation ist es aber auch für die Stadt Bottrop wichtig, Öffentlichkeitsarbeit für ihre Friedhöfe zu betreiben, um den Bürgerinnen und Bürger alle wichtigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Ein wesentliches Instrument ist hierbei der Internetauftritt. Aktuell lassen sich über die Homepage zwar die wesentlichen Informationen wie z. B. die Gebührensatzung, eine Übersicht der Grabarten und allgemeine Informationen abrufen. Detaillierte Informationen auch zu den einzelnen Friedhöfen mit entsprechenden Friedhofsplänen fehlen derzeit aber noch. Aktuell wird die Internetpräsenz gesamtstädtisch überarbeitet. Zukünftig sollen dann auch alle Friedhöfe der Stadt abgebildet werden und die Informationen detaillierter und leichter auffindbar dargestellt werden.

→ Feststellung

Mit der gesamtstädtischen Überarbeitung der Internetpräsenz wird auch die Homepage für die kommunalen Friedhöfe optimiert. Hier sollen detaillierte Informationen zu allen Friedhöfen mit grafischer Darstellung aufgenommen werden.

Neben dem Internetauftritt hat die Stadt Bottrop den Ratgeber „Vorsorge treffen – die letzten Dinge rechtzeitig regeln“ herausgebracht. Hierin werden neben dem Thema „Vorsorge treffen“ auch die Bottroper Friedhöfe mit umfangreichen Informationen und Friedhofsplänen dargestellt. Weiterhin finden sich Informationen zu Grabmalen und zur Grabpflege wie auch zu den Themen „Was ist zu tun, wenn der Trauerfall eingetreten ist“ und „Trauern – Trost finden – Trauer bewältigen“. Ihre verschiedenen Grabarten stellt die Stadt Bottrop zusätzlich in einem Flyer dar.

Zudem hat die Stadt Bottrop zwei Jahre einen Tag des Friedhofes durchgeführt. Dieser stieß jedoch auf wenig Resonanz. Eine Ursache könnte darin liegen, dass im Vorfeld nur wenig Werbung dafür gemacht wurde.

Aus der Praxis berichten die Mitarbeiter auf den Friedhöfen, dass oft Fragen von Bürgerinnen und Bürgern zu den verschiedenen möglichen Grabarten aufkommen. Teilweise hätten sie andere Grabarten ausgewählt, wenn sie im Vorfeld darüber informiert worden wären. Dies unterstreicht, dass eine gute Öffentlichkeitsarbeit wichtig ist, da die Städte bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollte die Stadt Bottrop überlegen, wie sie die Informationen zu den angebotenen Grabarten auf ihren Friedhöfen noch besser präsentieren kann. Der aktuelle Flyer ist bereits ein gutes Instrument, welches ggf. noch weiter optimiert werden kann.

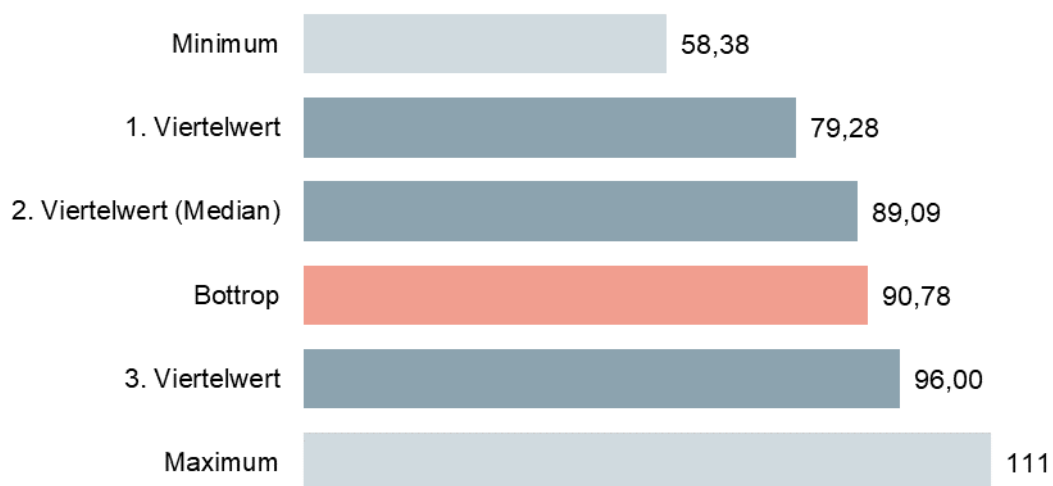
→ Gebühren

→ Feststellung

Im Jahr 2017 konnte die Stadt Bottrop erstmal seit mehreren Jahren keine Kostendeckung erzielen. Der dafür ursächliche Rückgang der Erlöse ist der spürbaren Zunahme der Urnenbestattungen geschuldet. Mit der Gebührenanpassung im Juli 2019 hat die Stadt bereits auf die rückläufigen Erlöse reagiert.

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:



Im Vergleichsjahr 2017 erreicht die **Stadt Bottrop** erstmals seit mehreren Jahren keine Kostendeckung für die Friedhöfe. Betrachtet man die Erlöse und Kosten über die letzten fünf Jahre so ergibt sich ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von gut 98 Prozent.

Entwicklung des Kostendeckungsgrades

	2014	2015	2016	2017	2018
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	3.024.786	3.108.654	3.156.123	2.852.971	2.840.859
Gebührenrelevante Kosten in Euro	2.978.292	2.985.903	3.042.899	3.142.812	3.103.321
Kostendeckungsgrad in Prozent	102	104	104	90,78	91,54

Die Kosten stiegen bis 2017 jährlich an und konnten erstmals in 2018 leicht reduziert werden. Die Erlöse hingegen konnten nach der letzten Gebührenanpassung im Jahr 2013 konstant über drei Mio. Euro gehalten werden und wiesen sogar bis 2016 eine steigende Tendenz auf. Im Jahr 2017 sind sie jedoch deutlich auf 2,85 Mio. Euro zurückgegangen, so dass der Kostendeckungsgrad bei nur noch knapp 91 Prozent liegt. Ein wesentlicher Grund für den Rückgang der Erlöse liegt in der Zunahme der günstigeren Urnenbeisetzungen um rd. 6,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zudem werden auch die Aufbahrungsräume nur noch wenig genutzt. Die Verwaltung sieht die Ursache in den steigenden Angeboten der Bestatter wie auch im Verzicht auf die Nutzung im Zusammenhang mit Urnenbeisetzungen.

Auch die Nachkalkulation für das Jahr 2018 wies nur einen Kostendeckungsgrad von ca. 91,5 Prozent aus. Zudem hätte für das Jahr 2019 der Gebührenbedarf mit den aktuellen Gebührentarifen nicht erzielt werden können. Aus diesem Grund hat der Rat im Juli 2019 der neuen Änderung der Gebührensatzung zugestimmt.

Bei der Bewertung des Kostendeckungsgrades ist auch zu berücksichtigen, welchen Anteil die Städte aus dem allgemeinen Haushalt im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse finanzieren. Von den Gesamtkosten hat die Stadt Bottrop bereits einen Kostenanteil, der auf die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner entfällt, in Abzug gebracht. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes finanziert. Der öffentliche Grünanteil ist in Bottrop nicht anhand bestimmter Maßstäbe wie z. B. Fläche oder Kosten berechnet, sondern liegt politisch beschlossen bei 30 Prozent der ansatzfähigen Gesamtkosten. In 2017 entspricht dies ca. 1,28 Mio. Euro, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden. Wie bereits zu Beginn dieses Berichtes dargestellt, ist der Anteil der Erholungs- und Grünfläche in Bottrop überdurchschnittlich. Allerdings betrifft dies in erster Linie den ländlich geprägten Stadtteil Kirchhellen. Der Stadtteil Bottrop ist hingegen dichter besiedelt, so dass der Bedarf an Grünflächen hier höher ist. Die Friedhöfe nehmen im Rahmen der kommunalen Grünflächen in Bottrop einen bedeutenden Anteil ein. Dabei liegen die großen Friedhöfe alle im Stadtteil Bottrop und sind damit auch aus dem Blickwinkel der Naherholung zu betrachten. Um jedoch abschließend beurteilen zu können, ob dies den hohen öffentlichen Grünanteil rechtfertigt, sollte die Stadt die Grünflächenanteile auf der Grundlage möglichst objektiver Maßstäbe kalkulieren. Als Maßstäbe können dabei die Fläche, die Kosten aber auch die Funktion dienen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Bottrop alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Die Vielzahl der unterschiedlichen Grabarten und deren Besonderheiten berücksichtigt die Stadt über Äquivalenzziffern in ihrer Kalkulation.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Bottrop** erstellt jährliche Vor- und Nachkalkulationen. Die Gebühren konnten seit 2013 konstant gehalten und wurden zuletzt mit der Gebührenanpassung im Juli 2019 erhöht. Als Kostenarten erfasst sie alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Hierzu gehören auch die internen Leistungsverrechnungen mit anderen Ämtern. Das aufgewandte Kapital wird kalkulatorisch verzinst. Die Abschreibungen berechnet die Stadt Bottrop auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

In ihrer Kalkulation fasst die Stadt Bottrop vier Teilgebühren zu einer Grabnutzungsgebühr zusammen. Als Teilgebühren bzw. Äquivalenzziffern nutzt die Stadt die Faktoren

- Fläche, Zeit,
- grabspezifische Sonderkosten,
- Abfallbeseitigungskosten und
- Infrastrukturanteil.

Somit ist nicht allein der Flächenbedarf entscheidendes Kriterium für die Höhe der Gebühr.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

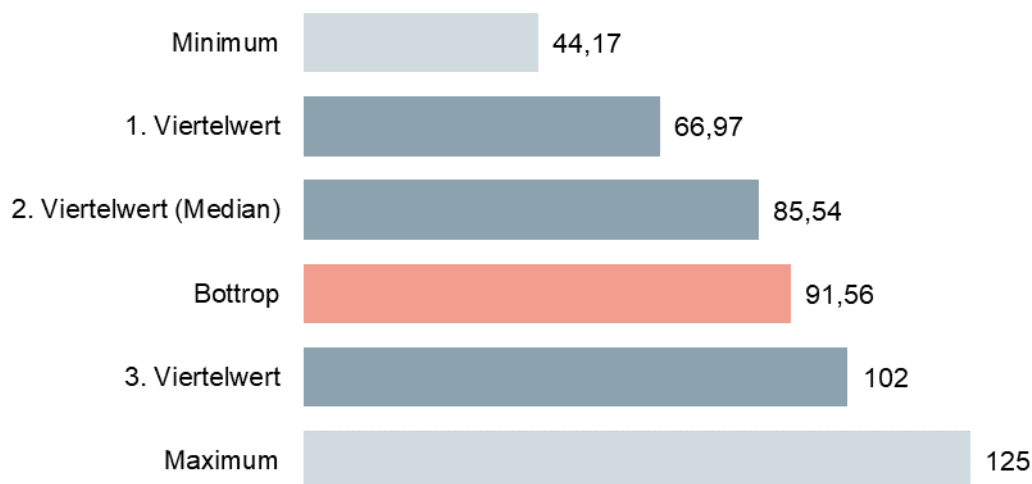
Mit der Erstellung eines Hallenkonzeptes und der Ermittlung der dafür erforderlichen Informationen ist die Stadt Bottrop auf dem richtigen Weg, den sinkenden Kostendeckungsgraden entgegenzuwirken. Dabei gilt es, sich strategisch mit der Nutzung und ggf. Nachnutzung der Trauerhallen auseinanderzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausrei-

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

chenden 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:



Auf sechs der insgesamt acht kommunalen Friedhöfe in **Bottrop** gibt es eine Trauerhalle. Der Kostendeckungsgrad liegt im interkommunalen Vergleich höher als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dabei ist der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen analog zum Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen insgesamt im Jahr 2017 in Bottrop deutlich geringer als in den Vorjahren. So konnten in den Jahren 2014 bis 2016 noch leichte Überdeckungen erzielt werden. In 2018 weist die Abrechnung jedoch eine erneute Unterdeckung aus (Kostendeckungsgrad: 92,2 Prozent).

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	69,64	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Die Trauerhallen werden in Bottrop im Vergleich zu anderen Städten noch häufig in Anspruch genommen. Die Benutzerzahlen haben sich in den letzten Jahren stabilisiert. Zuletzt konnte sogar ein leichter Anstieg verzeichnet werden. Die Stadt Bottrop sieht hier jedoch eine spürbare Konkurrenzsituation zu den Abschiedsräumen der Bestatter. Aus diesem Grund soll die Verwaltung zeitnah ein Hallenkonzept entwickeln.

Die Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, dass auch Umnutzung als Kolumbarium erfolgversprechend sein kann. Neben den Überlegungen zu möglichen Umnutzungen der Gebäude sollte aber auch der Abriss von einzelnen Trauerhallen in Betracht gezogen werden.

→ Flächenmanagement

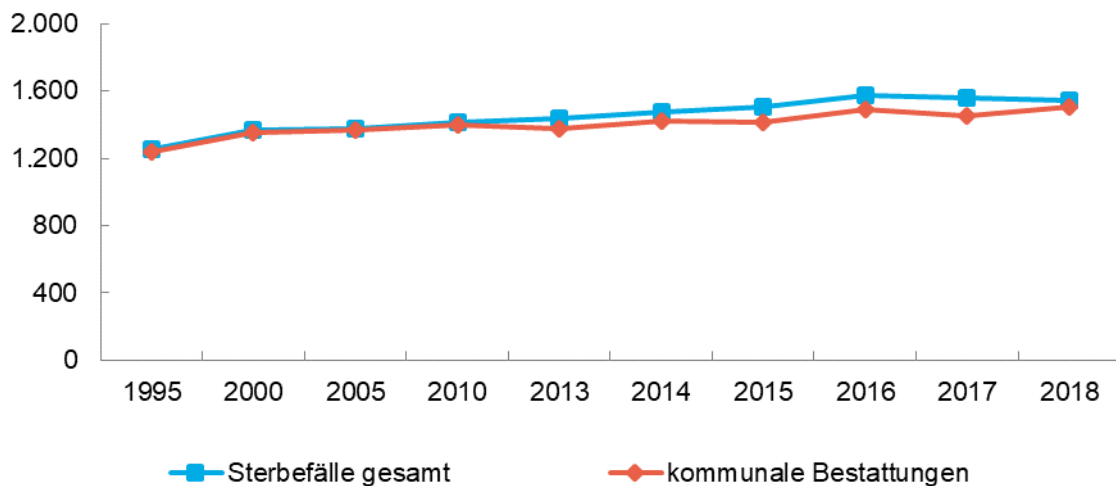
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für ein nachhaltiges Flächenmanagement ist es wichtig, die Entwicklungen der Vergangenheit zu kennen und zu analysieren und diese Erkenntnisse und Veränderungen in ein zukunftsfähiges Konzept einfließen zu lassen. Von Bedeutung sind dabei neben der Bevölkerungsentwicklung, die Entwicklung der Sterbefälle und der kommunalen Bestattungen sowie das Grabwahlverhalten.

Die Einwohnerzahl in Bottrop hat sich in den letzten Jahrzehnten schwankend aber mit einer leicht abnehmenden Tendenz entwickelt. Im Eckjahresvergleich von 1990 bis 2018 ist ein Rückgang von ca. 1,3 Prozent festzustellen. Für die Zukunft prognostiziert IT.NRW jedoch einen kontinuierlichen und deutlicheren Rückgang der Einwohnerzahlen. Im Jahr 2040 leben danach nur noch rund 109.500 Menschen in Bottrop.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Seit 1995 sind die Sterbefälle in Bottrop bis zum Jahr 2016 kontinuierlich um mehr als 25 Prozent gestiegen. In den letzten zwei Jahren ist erstmals wieder ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen ist kontinuierlich sehr hoch. Bis zum Jahr 2010 lag dieser sogar bei 99 Prozent. Nach dem geringsten Anteil von 93 Prozent im Jahr 2017 konnte die Stadt in 2018 bereits wieder gut 97 Prozent aller Sterbefälle auf ihren kommunalen Friedhöfen bestatten.

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW werden bis 2039 konstante Sterbefallzahlen von über 1.500 prognostiziert.

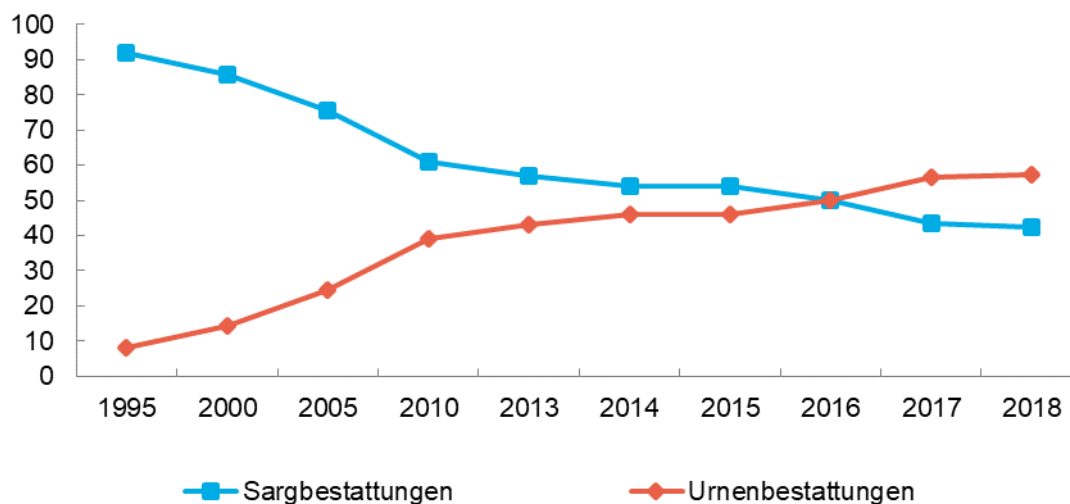
Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	48,76	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	21,57	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	29,67	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Mit einem Anteil von fast 49 Prozent Sargbestattungen an den gesamten kommunalen Beisetzungen gehört Bottrop zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil. Demgegenüber ist der Anteil der Beisetzungen in Urnengräbern geringer als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch bei den weiteren Grabarten handelt es sich um Urnenbeisetzungen in Urnenkammern oder Urnengemeinschaftsgrabstätten sowie um Aschestreufelder.

In vielen anderen Städten ist der Trend zur Urnenbestattungen bereits seit längerer Zeit und sehr viel deutlicher ausgeprägt. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch auch in Bottrop eine steigende Nachfrage nach Urnenbestattungen.

Entwicklung der Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Noch Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen bei unter zehn Prozent. Bereits zehn Jahre später entfiel rund ein Viertel der Bestattungen auf die Urnenbestattungen. Dieser Trend hat sich in den kommenden Jahren weiter verstetigt. Im Jahr 2016 teilten sich die Bestattungen dann hälftig auf Sarg- und Urnenbestattungen auf. Seitdem gibt es in Bottrop mehr Urnen- als Sargbestattungen, was zu einem geringeren Flächenbedarf führt.

Diese Entwicklung und das Wissen um freie Flächen auf den Friedhöfen hat die Stadt Bottrop bereits im Jahr 2012 zum Anlass genommen, ein Friedhofsentwicklungskonzept in Auftrag zu geben. Es soll dazu dienen, den Flächenbedarf zu ermitteln bzw. zu prognostizieren, die Friedhofsflächen entsprechend bedarfsgerecht zu verkleinern und auf Kernbereiche zu konzentrieren. Hierzu hat das Landschaftsarchitekturbüro Überhangflächen von insgesamt ca. 180.800 qm ermittelt. Dies entspricht ca. 26,5 Prozent der Gesamtfläche der Friedhöfe. Diese Flächen wurden entsprechend der politischen Beschlüsse gesperrt und stillgelegt. In den stillgelegten Flächen werden keine neuen Grabstätten mehr vergeben. Eine Verlängerung oder der Wiedererwerb des Nutzungsrechtes an vorhandenen Grabstätten ist nur in bestimmten Ausnahmefällen möglich. § 3 a der Friedhofssatzung ermöglicht es der Stadt Bottrop zudem, vorhandene Nutzungsrechte gebührenfrei zurückzunehmen oder gegen gleichwertige Grabstätten innerhalb der Kernzonen zu tauschen.

Dieser Stilllegungsprozess ist jedoch ein langfristiger Prozess. Teilweise laufen Nutzungsrechte noch über das Jahr 2040 hinaus. Dies macht es umso wichtiger, dass sich die Stadt Bottrop frühzeitig mit der zukünftigen Entwicklung des Flächenbedarfs auseinandersetzt und entsprechende Maßnahmen ergreift. Diese Prognose wie auch die Entwicklung des Flächenbedarfs muss sukzessive fortgeschrieben und an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Auf den Bottroper Friedhöfen entfällt etwa ein Viertel der Gesamtfläche auf die Grabflächen. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Anteil überdurchschnittlich. Gleichwohl zeigen sich sogenannte „Flickenteppiche“. Mit der Konzentration auf die Kernbereiche und der Sperrung und Stilllegung der Randbereiche ist die Stadt auf dem richtigen Weg, um die Flächengestaltung zu optimieren.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	24,59	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	1,17	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

In **Bottrop** entfällt rund 25 Prozent der gesamten Friedhofsfläche auf die Grabflächen der Erd- und Urnengräber. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Anteil überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der durch Erdgräber belegten Flächen bildet in diesem Vergleich den Maximalwert. Dies spiegelt die Entwicklung des Grabwahlverhaltens in Bottrop wider. Die Sargbestattungen hatten in Bottrop lange Zeit einen hohen Anteil an den gesamten Beisetzungen. Erst in 2016 setzte hier die Trendwende vollständig ein und der Anteil der Urnenbestattungen überstieg die Sargbestattungen. In anderen Städten setzte dieser Wandel früher ein. Insofern sind in Bottrop aktuell noch mehr Flächen durch Erdgräber belegt als in anderen Städten. Allerdings liegt der Anteil der Urnenbestattungen auch in Bottrop bei knapp 60 Prozent. Die auslaufenden Nutzungsrechte der Erdgräber werden zukünftig den Flächenbedarf weiter sinken lassen.

Ausgehend von den tatsächlichen Flächen auf den Friedhöfen in Bottrop ergibt sich folgende Flächenverteilung:

- Grün- und Wegeflächen: 68 Prozent
- Grabflächen: 27 Prozent
- Weitere Flächen: 5 Prozent

Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung von verschiedenen Friedhöfen wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Bottrop ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um Grabfelder, die nur noch durch wenige Grabstätten belegt sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Einsatz von Großgeräten für die Pflege und Unterhaltung ist in der Regel nicht möglich, so dass die Flächen hohe Pflegeaufwendungen verursachen. Im Friedhofsentwicklungskonzept aus dem Jahr 2013 sind diese Flächen als Überhangflächen ermittelt worden und beliefen sich auf knapp 119.000 qm. Die Anteile dieser kleinteiligen Überhangflächen sind auf den einzelnen Friedhöfen sehr unterschiedlich. Der geringste Anteil liegt bei rund einem Prozent auf dem Friedhof Grafenwald und der höchste Anteil ist mit ca. 24 Prozent auf dem Parkfriedhof zu finden. Über alle acht Friedhöfe hinweg liegt der Anteil bei über 17 Prozent.

Vor diesem Hintergrund ist der eingeschlagene Weg der Stadt Bottrop mit der Konzentration auf die Kernbereiche der Friedhöfe und der Stilllegung von Flächen in den Außenbereichen nur zu unterstützen und sollte unbedingt weiterverfolgt werden.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die wesentlichen Grundlagen für ein nachhaltig angelegtes Flächenmanagement geschaffen. Das Konzept wie auch die entsprechenden Maßnahmen gilt es kontinuierlich fortzuschreiben. So kann die Stadt dem vermutlich weiter sinkenden Flächenbedarf durch die verstärkte Nachfrage weniger flächenintensiver Bestattungsformen entsprechend Rechnung tragen.

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.

Wie bereits dargestellt, hat die **Stadt Bottrop** bereits im Jahr 2012 ein Friedhofsentwicklungskonzept in Auftrag gegeben. Dieses beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem zukünftig erforderlichen Flächenbedarf und entsprechenden Maßnahmen zur Flächenoptimierung auf den Friedhöfen. Die Stilllegung von Flächen und die Konzentration auf die Kernbereiche der Friedhöfe wurde von der Stadt umgesetzt. Allerdings wirken sich diese Maßnahmen aufgrund noch bestehende Nutzungs- und Ruhefristen erst langfristig aus. Dies macht es umso wichtiger, das bestehende Entwicklungskonzept kontinuierlich fortzuschreiben und den aktuellen Entwicklungen anzupassen.

Die Stadt Bottrop analysiert regelmäßig die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungszahlen sowie das Grabwahlverhalten. Darauf aufbauend sollte sie auch die erforderlichen Flächenbedarfe und damit auch das Friedhofsentwicklungskonzept fortschreiben. Nach Auskunft der Verwaltung ist abzusehen, dass weitere Flächen auf den Friedhöfen stillgelegt werden können und der Flächenbedarf weiter sinkt.

Die Nutzungsrechte und Ruhefristen der in Bottrop noch in größerem Umfang vorhandenen Erdgräber werden mittel- und langfristig auslaufen. Durch die gleichzeitige Zunahme von Grabarten mit geringerem Flächenbedarf werden deutlich weniger Flächen neu belegt als alte auslaufen. Zusätzlich müssen auch die aktuell bereits freien Grabstellen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Bottrop kann die freien Grabstellen nicht vollständig ermitteln. Aber allein bei den Erdwahlgräbern gibt es aktuell mindestens 9.400 freie Grabstellen. Diese Angabe ist noch nicht vollständig, da unter anderem Rückgaben, Entziehungen sowie die Teilflächen der alten Friedhöfe bzw. Friedhofsteile nicht berücksichtigt sind. Es zeigt aber, dass in diesen Grabfeldern viele Freiflächen vorhanden sind. Die Konzentration auf die Kernbereiche der Friedhöfe ist insofern eine sinnvolle und notwendige Maßnahme, die konsequent weiterverfolgt werden sollte.

→ **Empfehlung**

Um den Stand der Umsetzung wie auch Veränderungen oder Ausweitungen der Maßnahmen nachhalten, steuern und analysieren zu können, sollte die Stadt Bottrop dies dokumentieren und regelmäßig fortschreiben.

Auch wenn es sich um einen langfristigen Prozess handelt, bis ein Friedhof oder eine Teilfläche tatsächlich geschlossen und entwidmet werden kann, so sollte sich die Kommune frühzeitig mit einer möglichen Nachnutzung der Flächen auseinandersetzen. Die Stadt Bottrop hat hier bereits Maßnahmen umgesetzt. Eine bisher nicht für Bestattungen genutzte und schon länger gesperrte Fläche am Westfriedhof hat sie für eine Photovoltaikanlage verpachtet. Auch für die bislang nie belegten Flächen am Friedhof Schulstraße konnten bereits Flächen für Gewerbeflächen veräußert werden. Hier steht allerdings noch eine weitere vermarktbare Fläche von rund 6.500 qm zur Verfügung, die beispielsweise als Wohnbebauung in die angrenzenden Bebauungspläne einbezogen werden könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte für die Freifläche auf dem Friedhof Schulstraße eine mögliche Nach- bzw. Umnutzung beschließen. Diese Fläche könnte in die angrenzenden Bebauungspläne z. B. als Gewerbe- oder Wohnbaufläche einbezogen werden.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	68,14	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	7	3	6	7	10	12	21

In Bottrop ist der Flächenanteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche mit rund 68 Prozent im interkommunalen Vergleich gering. In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Anteil der Grün- und Wegeflächen höher als in Bottrop. Dies korrespondiert mit dem entsprechend hohen Anteil der durch Erdgräber belegten Flächen. Da die Nutzungsrechte für diese Gräber mittel- und langfristig auslaufen und die Nachfrage nach dieser Bestattungsform weiter sinkt, wird der Flächenanteil für Erdgräber sukzessive zurückgehen. Durch die weiterhin steigende Nachfrage nach weniger flächenintensiven Bestattungsformen werden für die Grabflächen insgesamt geringe Flächen benötigt. Die Konzentration der Grabfelder in den Kernbereichen der Friedhöfe und die Stilllegung von Flächen in den Randbereichen werden dementsprechend die Anteile für die Grün- und Wegeflächen ansteigen lassen. Dies gilt insoweit als diese Flächen weiterhin Bestandteil der Friedhöfe bleiben und nicht einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden können oder sollen.

Wesentlichen Einfluss auf die Pflege und die Kosten für die Pflege nimmt die Gestaltung der Flächen. Damit wird bereits in der Planung der Grundstein für die spätere Pflege und Unterhaltung der Flächen gelegt. Da es sich bei den Friedhöfen nur selten um neu angelegte Flächen handelt, gewinnt die Umgestaltung dieser Flächen bzw. die Planung der Umgestaltung eine entsprechende Bedeutung.

Die Anzahl der Bäume ist bezogen auf die Friedhofsgesamtfläche im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Der optische Eindruck aus der stichprobenhaften Besichtigung einzelner Friedhöfe zeigt jedoch ein anderes Bild. Insbesondere auf den großen Friedhöfen ist der Baumbestand sehr alt und wirkt daher sehr dicht. Auch die Anordnung und Position der Bäume wirkt

sich auf den optischen Eindruck entsprechend aus. Zusätzlich konnte bei der Besichtigung festgestellt werden, dass auf den Friedhöfen vergleichsweise viele Gehölzflächen angelegt sind. Diese dienen nicht ausschließlich der räumlichen Abgrenzung von Bereichen. Sie sind auch vielfach an Wegerändern wie aber auch als Solitärbepflanzung in Rasenflächen zu finden.

Einen wesentlichen Flächenanteil haben auf den Bottroper Friedhöfen auch die Wegeflächen. Rund ein Viertel der Friedhofsgesamtfläche entfällt auf die Wege. Der überwiegende Anteil entfällt dabei auf die wassergebundenen Wege.

Gehölzflächen und Wege sind ebenso wie Bäume in der Unterhaltung grundsätzlich aufwendiger und teurer als Rasenflächen. Um jedoch Rasenflächen kostengünstig unterhalten zu können ohne die pflegerische Qualität zu vernachlässigen, müssen sie pflegeleicht gestaltet sein. Wie bereits dargestellt gibt es auf den Friedhöfen in Bottrop mit über 17 Prozent viele kleinteilige Grünflächen bzw. Freiflächen. Diese können nicht mit Großgeräten gepflegt und unterhalten werden und führen damit zu höheren Unterhaltungskosten. Zudem konnte die gpaNRW bei der Besichtigung feststellen, dass viele Flächen nicht für eine pflegeleichte und damit wirtschaftliche Grünflächenunterhaltung gestaltet sind. Beispielhaft sind dabei zu nennen:

- Nicht entfernte Wegekanten oder Randeinfassungen
Die Rasenpflege wird erschwert oder das Mähwerk sogar beschädigt. Ggf. müssen die Ränder manuell nachgearbeitet werden.
- Einbauten oder Bepflanzung in Rasenflächen
Sie erschweren die Rasenpflege mit Großgeräten und erfordern oftmals manuelle Nacharbeiten.

→ **Empfehlung**

Für eine langfristig wirtschaftliche Grünflächenunterhaltung sollte die Stadt Bottrop die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen optimieren und damit pflegeleichter gestalten.

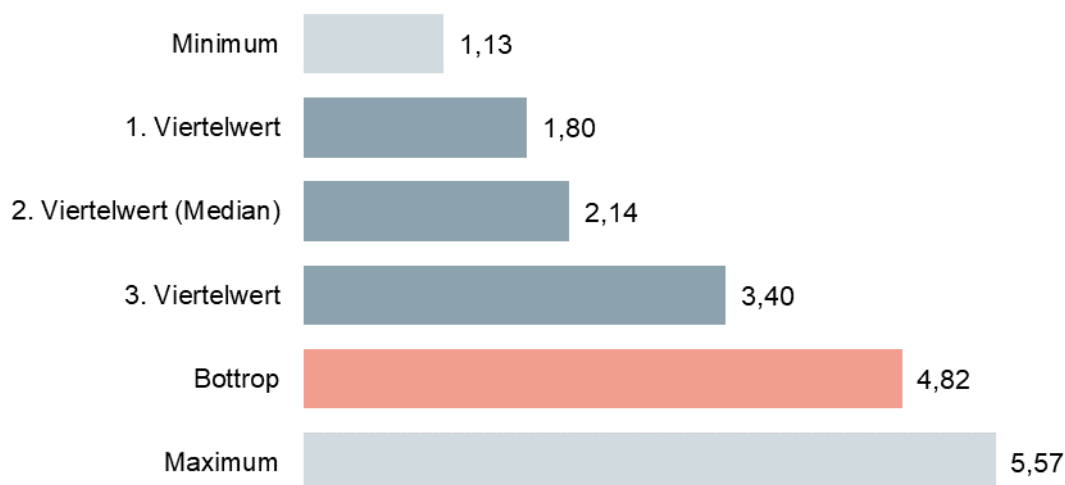
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in Bottrop überdurchschnittlich hoch. Die Optimierung dieser Kosten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die Stadt verstärkt in den Fokus nehmen.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche liegen bei der **Stadt Bottrop** im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Nur zwei Städte weisen noch höhere Kosten für die Grün- und Wegeunterhaltung aus.

Auch die Kosten für die Unterhaltung und Kontrolle der Bäume ist in Bottrop höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Kosten Bäume 2017

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	22,17	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Das Gutachten des Landschaftsarchitekturbüros aus dem Jahr 2017 zur Optimierung der Arbeiten auf den Friedhöfen enthält bereits viele Hinweise zur Optimierung der Arbeiten und zur Senkung der Grünflächenkosten. Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit der Optimierung der Eigenleistungen ist in der Regel die Produktivität. Auch hierauf geht das Gutachten detailliert ein. Neben vielen anderen Aspekten, die im Rahmen dieser Prüfung nicht detailliert unter-

sucht werden konnten, mindert eine hohe Krankenquote die Produktivität und wirkt sich entsprechend kostenerhöhend auf die Unterhaltung aus.

Um analysieren zu können, wodurch die hohen Unterhaltungsaufwendungen begründet sind und Optimierungsmöglichkeiten aufdecken zu können, ist zunächst eine entsprechende Datentransparenz erforderlich. Hierzu sollte die Stadt Bottrop die Eigenleistungen detaillierter erfassen. Entscheidend ist es dabei, im Vorfeld festzulegen, welche Detaillierung tatsächlich für die Steuerung erforderlich ist. Für die interne Steuerung sollte eine Erfassung je Friedhof vorgesehen werden. Zudem sollten die wesentlichen Tätigkeiten, wie u.a. Rasenmähd, Gehölzpflege, Baumkontrollen usw. einzeln erfasst werden. Um die tatsächlichen Kosten zu ermitteln ist es wichtig, nicht nur die Arbeitszeit entsprechend differenziert zu erfassen, sondern ebenso die Sachkosten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte die Eigenleistungen für die Unterhaltung der Friedhöfe differenziert erfassen.

Wie bereits im Kapitel „IT/Datenlage“ dargestellt erfassen die Beschäftigten im manuellen Bereich ihre Arbeitszeit derzeit noch in Papierform. Mit der Einführung mobiler Endgeräte kann die Arbeitszeiterfassung deutlich vereinfacht werden. Zudem ermöglicht deren Einsatz den direkten Zugriff auf die GIS-basierten Daten, in denen dann auch die jeweiligen Flächeninhalte bzw. Vegetationsflächen entsprechend dargestellt werden.

Neben der detaillierteren Erfassung der Leistungen sollte die Stadt Bottrop für die Unterhaltung der Flächen bzw. der jeweiligen Flächeninhalte eindeutige Pflegestandards definieren. Letztlich müssen diese Standards für die Eigenleistungen genauso beschrieben und festgelegt sein wie für die Ausschreibung einer Fremdvergabe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte für die Leistungen in der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen eindeutige Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.

So sollten auch innerhalb der einzelnen Friedhöfe unterschiedliche Pflegestandards definiert werden. Die Kernbereiche, die nach dem Friedhofsentwicklungskonzept gestärkt werden sollen, können dabei sowohl von der Gestaltung als auch der Pflege intensiver sein als die Randbereiche, die zukünftig verstärkt in die extensive Pflege übergehen sollen.

Auch wenn die Datenlage in Bottrop zur Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen noch nicht so detailliert ist, dass umfassende Analysen möglich sind, so zeigen doch bereits einzelne Kennzahlen und Indikatoren Optimierungsmöglichkeiten auf.

Die Wegeflächen nehmen einen großen Anteil an der Gesamtfläche ein. Daher nehmen die Kosten hierfür auch einen entsprechend hohen Einfluss auf die gesamten Unterhaltungskosten. Für das Jahr 2017 liegen die Kosten für die Wegeunterhaltung bei ca. 4,52 Euro je qm Wegefläche. Im Vergleich zu anderen Städten liegen die Kosten in Bottrop auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. In der Besichtigung der Friedhöfe konnte die gpaNRW feststellen, dass die Wege teilweise in einem sehr schlechten Zustand sind. Um diese trotzdem in einem verkehrssicheren Zustand zu halten, sind entsprechend hohe Unterhaltungsaufwendungen erforderlich. Da es sich dabei aber nicht um eine nachhaltige Instandsetzung der Wege handelt,

wird der Zustand nicht verbessert und die Ausbesserungsarbeiten müssen immer wieder erneuert werden. Daher sind auch bei den bituminösen Flächen sogenannte Flickenteppiche zu erkennen. Gerade bei den bituminösen Flächen wäre aber grundhafte Erneuerung unumgänglich. So sind teilweise keine Tragschichten eingebaut, obwohl diese Wege unter anderem auch durch Müllfahrzeuge genutzt werden müssen.

Grundsätzlich gilt es abzuwägen, welche Befestigungsart für die jeweilige Fläche die geeignete und auch wirtschaftlichere ist. Während die Herstellung von bituminösen Flächen teurer ist als von wassergebundenen Flächen, kehrt sich dieses Verhältnis in der Unterhaltung oftmals um.

→ **Empfehlung**

Die Kosten für die Wegeunterhaltung auf den Friedhöfen sollte die Stadt Bottrop differenziert analysieren. Der teilweise sanierungsbedürftige Zustand der Wege führt zu hohen aber nicht nachhaltig verbessernden Unterhaltungskosten. In diesen Fällen sind grundhafte Erneuerungen und der Einbau entsprechender Tragschichten erforderlich, um eine langfristige Verkehrssicherheit und wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten.

Auch die vielen Gehölzflächen auf den Friedhöfen tragen zu insgesamt hohen Unterhaltungskosten bei. Hier sollte die Stadt überprüfen welche Gehölzflächen sinnvoll und notwendig sind, um insgesamt eine Reduzierung dieser Flächen im Sinne einer pflegeleichteren Gestaltung zu erreichen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral im Fachbereich Umwelt und Grün. Grundsätzlich ermöglicht dies einen regelmäßigen Informationsaustausch innerhalb des Fachbereichs. Die Trennung des operativen Bereichs der Friedhofsunterhaltung von der Friedhofsverwaltung und die Zuordnung zu zwei verschiedenen Abteilungen erfordern jedoch einen erhöhten Abstimmungsbedarf und eindeutige Prozessgestaltungen.	E1	Eine Zusammenführung des operativen Bereichs und des Verwaltungsbereichs für das Friedhofswesen würde die Verantwortung für die Aufgabe an zentraler Stelle bündeln. So können Prozesse und Abstimmungen vereinfacht werden.
F2	Durch das Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.	E2.1	Die Stadt Bottrop sollte die bereits definierten Ziele und die strategische Ausrichtung aus dem Friedhofsentwicklungskonzept in ein Gesamtkonzept einbinden. Über ein abgestuftes Zielsystem sollte sie die Ziele immer weiter konkretisieren und soweit möglich mit den entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.
		E2.2	Um eine wirksame, zielorientierte Steuerung zu ermöglichen, sollte die Stadt Bottrop die vorhandenen Ziele durch Kennzahlen messbar machen. In einem Berichtswesen sollte sie dann die Ziele und Kennzahlen mit den Zielwerten in ihrer Entwicklung über Soll-Ist-Vergleiche mit möglichen Maßnahmen und Gegensteuerungsmaßnahmen darstellen. Dieses Berichtswesen sollte die entscheidenden Stellen bis in den politischen Raum mit gezielten Informationen versorgen.
F3	Die eingesetzte Fachsoftware bietet grundsätzlich eine gute Steuerungsgrundlage, jedoch verfügt sie nicht über eine GIS-Anbindung. Hierzu hat die Stadt eine zusätzliche GIS-Software eingekauft, die aktuell eingerichtet wird. Beide Systeme greifen ineinander, so dass zukünftig die Informationen ebenso wie die Flächeninhalte auch grafisch integriert zur Verfügung stehen.	E3.1	Die Stadt Bottrop sollte für die Gebührenkalkulation eine geeignete Softwarelösung nutzen. Grundsätzlich bietet die Finanzsoftware dazu umfangreiche Möglichkeiten. Soweit die Abwicklung der Gebührenkalkulation und der dazugehörigen Kostenrechnung über die Finanzsoftware nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist, sollte die Stadt alternativ eine entsprechende Spezialsoftware für die Gebührenkalkulation implementieren.
		E3.2	Die Stadt Bottrop sollte mobile Endgeräte einsetzen, um die Daten aus der Fachsoftware und des GIS-Verfahrens auch auf den Friedhöfen zur Verfügung stehen zu haben.
F4	Die Konkurrenzsituation ist in Bottrop im Bereich des Friedhofswesens gering. Die	E4	Die Stadt Bottrop sollte den Anteil der kommunalen Bestattungen weiterhin

	Feststellung		Empfehlung
	aktive Vermarktung steht insofern weniger im Fokus als die Öffentlichkeitsarbeit zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Hierzu gibt es in der Stadt Bottrop bereits gute Ansätze.		konsequent verfolgen. Bei einem sich abzeichnenden, anhaltend sinkenden Anteil kommunaler Bestattungen sollte die Stadt geeignete Marketingstrategien entwickeln.
F5	Mit der gesamtstädtischen Überarbeitung der Internetpräsenz wird auch die Homepage für die kommunalen Friedhöfe optimiert. Hier sollen detaillierte Informationen zu allen Friedhöfen mit grafischer Darstellung aufgenommen werden.		
F6	Im Jahr 2017 konnte die Stadt Bottrop erstmal seit mehreren Jahren keine Kostendeckung erzielen. Der dafür ursächliche Rückgang der Erlöse ist der spürbaren Zunahme der Urnenbestattungen geschuldet. Mit der Gebührenanpassung im Juli 2019 hat die Stadt bereits auf die rückläufigen Erlöse reagiert.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Bottrop alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Die Vielzahl der unterschiedlichen Grabarten und deren Besonderheiten berücksichtigt die Stadt über Äquivalenzziffern in ihrer Kalkulation.		
F8	Mit der Erstellung eines Hallenkonzeptes und der Ermittlung der dafür erforderlichen Informationen ist die Stadt Bottrop auf dem richtigen Weg, den sinkenden Kostendeckungsgraden entgegenzuwirken. Dabei gilt es, sich strategisch mit der Nutzung und ggf. Nachnutzung der Trauerhallen auseinanderzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.		
F9	Auf den Bottroper Friedhöfen entfällt etwa ein Viertel der Gesamtfläche auf die Grabflächen. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Anteil überdurchschnittlich. Gleichwohl zeigen sich sogenannte „Flickenteppiche“. Mit der Konzentration auf die Kernbereiche und der Sperrung und Stilllegung der Randbereiche ist die Stadt auf dem richtigen Weg, um die Flächengestaltung zu optimieren.		
F10	Mit dem Friedhofsentwicklungskonzept hat die Stadt Bottrop die wesentlichen Grundlagen für ein nachhaltig angelegtes Flächenmanagement geschaffen. Das Konzept wie auch die entsprechenden Maßnahmen gilt es kontinuierlich fortzuschreiben. So kann die Stadt dem vermutlich weiter sinkenden Flächenbedarf durch die verstärkte Nachfrage weniger flächenintensiver Bestattungsformen entsprechend Rechnung tragen.	E10.1	Um den Stand der Umsetzung wie auch Veränderungen oder Ausweitungen der Maßnahmen nachhalten, steuern und analysieren zu können, sollte die Stadt Bottrop dies dokumentieren und regelmäßig fortschreiben.
		E10.2	Die Stadt Bottrop sollte für die Freifläche auf dem Friedhof Schulstraße eine mögliche Nach- bzw. Umnutzung beschließen. Diese Fläche könnte in die angrenzenden Bebauungspläne z. B. als Gewerbe- oder Wohnbaufläche

	Feststellung		Empfehlung
			einbezogen werden.
F11	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in Bottrop überdurchschnittlich hoch. Die Optimierung dieser Kosten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die Stadt verstärkt in den Fokus nehmen.	E11.1	Für eine langfristig wirtschaftliche Grünflächenunterhaltung sollte die Stadt Bottrop die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen optimieren und damit pflegeleichter gestalten.
		E11.2	Die Stadt Bottrop sollte die Eigenleistungen für die Unterhaltung der Friedhöfe differenziert erfassen.
		E11.3	Die Stadt Bottrop sollte für die Leistungen in der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen eindeutige Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.
		E11.4	Die Kosten für die Wegeunterhaltung auf den Friedhöfen sollte die Stadt Bottrop differenziert analysieren. Der teilweise sanierungsbedürftige Zustand der Wege führt zu hohen aber nicht nachhaltig verbessernden Unterhaltungskosten. In diesen Fällen sind grundhafte Erneuerungen und der Einbau entsprechender Tragschichten erforderlich, um eine langfristige Verkehrssicherheit und wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten.

➔ 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
Bottrop im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	13
Personaleinsatz	16
Digitalisierung	18
Transparenz	19
→ Bauberatung	21
→ Bauordnung	22
Bauüberwachung	22
Bauzustandsbesichtigungen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	24

→ Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Bottrop verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht eine hohe Leistungskennzahl.

Dass die Stadt Bottrop für die Bauberatung und Bauvoranfragen mehr Personal einsetzt als die meisten Kommunen, kann sich positiv auf das spätere Genehmigungsverfahren auswirken. Dafür spricht auch ein vergleichsweise niedriger Anteil von zurückgewiesenen Bauanträgen.

Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf die annähernd 90 Prozent der Bauanträge entfallen, verzeichnet Bottrop kürzere Laufzeiten als die meisten Vergleichsstädte. Dennoch kann die Stadt die gesetzlich vorgegebene Sechs-Wochen-Frist häufig nicht einhalten. Um die Laufzeiten weiter zu verkürzen, könnte die Stadt fehlende Unterlagen bereits mit der Eingangsbestätigung anfordern und auf eine Doppelprüfung durch Amtsleiter und Stellvertreter verzichten.

Weitere Entwicklungsmöglichkeiten bietet die noch voranzutreibende Digitalisierung. Wenn die Stadt ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisiert, ermöglicht dies eine weitere Verringerung der Bearbeitungszeiten.

Die Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten der Bauaufsicht sollte die Stadt in einer Dienstanweisung dokumentieren. Zudem sollte sie Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Dazu gehört auch, regelmäßig einen Aufwandsdeckungsgrad zu ermitteln und diesen nach Möglichkeit zu optimieren.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

In der Stadt Bottrop lebten zum 01.01.2018 nach IT.NRW 117.364 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird die Einwohnerzahl bis 2040 um rund sieben Prozent auf dann rund 109.500 Einwohner zurückgehen. Diese verteilen sich auf eine Fläche von 100,61 qkm. Während Bottrop bei der Zahl der Einwohner zu den kleinsten kreisfreien Städten gehört (Minimalwert: 110.584 Einwohner), liegt die Stadt bei der Fläche über dem 1. Viertelwert (95,95 qkm).

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 könnte die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich auch die niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

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	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	705	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,23	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	11,11	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	87,20	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	1,69	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die **Stadt Bottrop** hat in Relation zur Einwohnerzahl fast die meisten Baugenehmigungen zu bearbeiten. Fast 90 Prozent davon sind Fälle im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Dass deren Anteil sehr hoch ist liegt daran, dass in Bottrop überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden. Diese Anträge finden naturgemäß im vereinfachten Genehmigungsverfahren

statt. Gemessen an den Einwohnern gehört Bottrop zu den kleinen kreisfreien Städten in unserem Vergleich. Bei den größeren kreisfreien Städten und insbesondere bei hohen Grundstückspreisen und dem daraus folgenden Platzmangel finden sich häufig eher größere und komplexere Bauanträge. Für diese ist in der Regel das normale Genehmigungsverfahren zu durchlaufen.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2017 und 2018 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Bottrop

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	14	9
Bauanträge	814	906
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	722	818
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	92	88

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann grundsätzlich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Die in Bottrop eingesetzte Software bietet keine Auswertemöglichkeiten für die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Auch bei der Antragsbearbeitung bietet die Software keine Möglichkeit, diese Informationen zu speichern. Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informatorisch ab.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Einige Vergleichskommunen nutzen den Einsatz eines Geoinformationssystems (GIS). Hierin lassen sich Daten hinterlegen, auf welche die Bauaufsicht zurückgreifen kann. Hierauf sollten

alle zu beteiligenden Stellen der Verwaltung Zugriff haben. Ein GIS bietet unter anderem Informationen über

- die vorhandene Bebauung,
- vorhandene Bebauungspläne,
- Straßen und Wege,
- Luftbilder,
- Leitungstrassen für Gas- und Wasserleitungen sowie Entwässerungseinrichtungen,
- Höhenlinien,
- Katasterkarten,
- Umweltdaten und
- Baulasten.

Zudem bietet ein GIS-System die Möglichkeit, der Sachbearbeitung eine dreidimensionale Rundumsicht des Grundstücks anzuzeigen, für welches ein Bauantrag vorliegt. Auf diese Weise kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht zeitnah selbst feststellen, welche Fachämter betroffen und zu beteiligen sind. Unnötige Anfragen kann die Bauaufsicht so vermeiden. Zudem entfallen zeitaufwändige Ortsbesichtigungen.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop kann die Sechs-Wochen-Frist im Baugenehmigungsverfahren oft nicht einhalten. Hieraus können sich Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen ergeben. Diese Angriffspunkte könnte Bottrop durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung reduzieren.

→ Feststellung

Bisher misst die Bauaufsicht die Deckung ihrer Aufwendungen durch die Gebühren nicht über einen Aufwandsdeckungsgrad.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Bottrop** hält die Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang eines Bauantrages immer ein. Die Eingangsbestätigungen versendet in Bottrop die Registratur. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages verlängert.

Anders dagegen verhält es sich bei der Einhaltung der Bearbeitungsfrist von sechs Wochen für vereinfachte Genehmigungsverfahren gemäß § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000. Diese Frist kann

die Bauaufsicht nur selten einhalten. Die Stadt begründet dies mit einer Personalknappheit in diesem Aufgabenfeld (siehe auch „Personaleinsatz“). Eine explizite Auswertung über die Einhaltung der Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 ist mit der eingesetzten Software nicht möglich. Es ist der Stadt aber bekannt, dass sie diese Frist in den meisten Fällen nicht einhalten kann. Diese Frist bleibt auch in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW unverändert. Die Regelung findet sich dort unter § 64 Abs. 2 (siehe auch „Laufzeit von Bauanträgen“). Ab dem Inkrafttreten dieser neuen Landesbauordnung haben die Bauaufsichten eine Berichtspflicht über die Dauer ihrer Baugenehmigungsverfahren. Diese ergibt sich aus § 91 BauO NRW 2018. Insofern wird die Stadt diese Angaben künftig liefern müssen. Ziel dieser Änderung ist es, eine höhere Transparenz in die Einhaltung von Laufzeiten zu bringen. Allerdings sollte die Stadt die Frist schon aus der Motivation heraus einhalten, Angriffspunkte im Klageverfahren zu reduzieren.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 nach Eingang eines Bauantrages holt die Bauaufsicht immer gleichzeitig ein. Eingeschränkt wird das „gleichzeitige Einholen“ nur durch die Anzahl der Papierakten. Im „Normalfall“ legt die Stadt drei Bauakten an. Diese Akten gehen komplett in den sternförmigen Umlauf für die Stellungnahmen der zu beteiligenden Organisationseinheiten. In der Bauaufsicht selbst verbleibt während des Umlaufs keine Bauakte. Eine gleichzeitige Beteiligung aller Stellen ist in Bottrop nicht möglich, sobald die Anzahl der zu beteiligenden Organisationseinheiten die Anzahl der Bauakten übersteigt. Um den Prozessablauf zu beschleunigen, weist die Stadt ihre Bauwilligen darauf hin, dass sie das Antragsverfahren durch fünf Antragsausfertigungen beschleunigen können.

Die Angrenzer informiert die Bauaufsicht gemäß § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 grundsätzlich selbst. Nur in den Fällen, in denen die Bauwilligen sich die notwendigen Unterschriften bereits selbst von den Angrenzern besorgt haben, verzichtet die Bauaufsicht darauf.

Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Bauaufsicht immer unmittelbar nachdem die Baubeginnanzeige bei der Stadt eingeht. Dann fährt ein Baukontrolleur zum entsprechenden Grundstück und vermerkt sein Kontrollergebnis im eingesetzten System. Das Erlöschen einer Baugenehmigung hält die Stadt hingegen nicht nach. Für den rechtzeitigen Baubeginn ist die Bauherrschaft selbst verantwortlich.

Die Bauaufsicht hat für ihre Sachbearbeitung zur Ausübung von Ermessensentscheidungen interne verbindliche Regelungen getroffen. Bei Unklarheiten stimmt sich die Sachbearbeitung grundsätzlich mit dem Vorgesetzten ab. Diese Abstimmung findet häufig auch direkt mit dem Amtsleiter statt. In einer Dienst- oder Geschäftsanweisung finden sich diese Regelungen jedoch nicht.

Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht nicht vollumfänglich aus. Die Baugebühren an sich bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sich diese an der Rohbausumme orientieren. Spielräume ergeben sich insbesondere bei den Gebühren für die Überwachung. Hierbei orientiert sich Bottrop derzeit nicht an den jeweiligen Höchstgrenzen, sondern am mittleren Bereich der Gebührenordnung.

Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben hängt der Großteil der Gebühreneinnahmen beim Bauantragsverfahren von der Rohbausumme ab. Diese kann Bottrop jedoch nicht beeinflussen. Ein

interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse erbringen. Aus einem intrakommunalen Aufwandsdeckungsgrad lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. Ergänzend lässt sich auch der – wenn auch geringe – Ermessensspielraum bei den Gebühren durch einen fortgeschriebenen Aufwandsdeckungsgrad steuern und begründen. Dies gilt insbesondere für die Kommunen im Stärkungspakt.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht sollte ihren Aufwandsdeckungsgrad jährlich ermitteln und fortschreiben. An den Erkenntnissen hieraus kann sie auch den Ermessensspielraum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop muss weniger Bauanträge zurückweisen als viele Vergleichskommunen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Internetpräsenz.

Die Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	3,75	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	k.A.	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die **Stadt Bottrop** liegt bei den zurückgewiesenen Bauanträgen im unauffälligen Bereich. Dies lässt darauf schließen, dass die Bauaufsicht die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen versorgt oder eine umfangreiche Bauberatung anbietet. Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge konnte die Stadt hingegen nicht ermitteln. Allerdings dürfte die Fallzahl hier nach Aussage der Bauaufsicht gegen Null gehen. Zielsetzung in Bottrop ist es, den Bauwilligen so gut es geht zu helfen, damit diese einen positiven Genehmigungsbescheid erhalten.

Insofern können die vorgenannten Kennzahlen als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten. Hierbei sind gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung meist ein Schlüssel zur Qualitätssteigerung. Gleichwohl stellt dies eine freiwillige Leistung der Kommunen dar. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass eine gute Information der Bauwilligen nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung abhängt. Die gpaNRW konnte keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z.B. zwischen dem Anteil

der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Als günstige und wichtige Informationsquelle können daher meist auch Beratungsbroschüren oder das Internet dienen.

Auf den Internetseiten der Stadt finden sich Antragsformulare sowie Ansprechpartner für die einzelnen Fallarten. Die Anträge lassen sich am PC ausfüllen. Ausgefüllte Anträge können die Bauwilligen ausdrucken und unterschrieben sowie mit den notwendigen Anlagen versehen an die Stadt senden. Eine elektronische Weiterleitung ist aufgrund der aktuellen Rechtslage, die eine Originalunterschrift erfordert, noch nicht möglich. Tiefergehende Informationen finden sich nicht auf der Homepage der Stadt Bottrop. So wird beispielsweise nicht unmittelbar deutlich, welches Antragsformular die Bauwilligen für das geplante Bauvorhaben benötigen. Eine Verbesserungsmöglichkeit wäre z.B. die Einbindung eines Flussdiagramms, an welchem sich die Bauwilligen orientieren können. Alternativ könnten auch einige textliche Ausführungen zu den einzelnen Antragsformularen hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte auf ihren Internetseiten im Bereich der Bauaufsicht deutlicher machen, welcher Bauantrag für die möglichen Bauvorhaben auszuwählen ist.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Für die wesentlichen Arbeitsabläufe stellt die Bauaufsicht eine kurze Bearbeitungsdauer über Checklisten sicher.

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.

In der **Stadt Bottrop** setzt die Bauaufsicht sowohl für die Bauanträge im normalen als auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren Vorprüfbögen über die Software ein. Hierdurch kann die Sachbearbeitung eine einheitliche und vollumfängliche Bearbeitung im Antragsverfahren sicherstellen. Für die Vorlagen in Genehmigungsfreistellung bietet die eingesetzte Software keinen speziellen Vorprüfbogen. In diesen Fällen stellt die Stadt Bottrop die einheitliche Sachbearbeitung dadurch sicher, dass nur eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter für die Bearbeitung dieser Vorlagen zuständig ist.

Bauanträge bearbeitet die Bauaufsicht grundsätzlich in Papierform. Die Möglichkeit der digitalen Annahme von Bauanträgen ist derzeit rechtlich noch nicht möglich. Die weitere Bearbeitung – insbesondere für Rückfragen oder Nachreichungen – kann auch per Email stattfinden. Bei der Stadt Bottrop entstehen Medienbrüche dadurch, dass die Sachbearbeitung

- Email-Eingänge zunächst ausdruckt und der Papierakte beifügt,
- Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware einpflegt und
- Die Papierakte nach Abschluss des Verfahrens digitalisiert wird.

In der Zukunft könnte ein digitalisiertes Verfahren dazu führen, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch den Antragsteller digital erfolgt. Hierzu sollte dieser seine Daten im Internet elektronisch erfassen. Die eingesetzte Fachsoftware würde diese Daten dann bei elektronischer Übersendung des Antrags unmittelbar übernehmen, sodass eine Datenerfassung durch die Sachbearbeitung entfällt. Hierdurch könnte sich die Bearbeitungsdauer der Anträge verringern und zu Personaleinsparungen in diesem Teilbereich führen.

Eine digitale Antragstellung war durch die BauO NRW 2000 bisher nicht möglich. Anträge mussten die Bauwilligen grundsätzlich im unterschriebenen Original einreichen. Auch die aktuelle Bauordnung regelt in § 70 Abs. 3 BauO NRW 2018, dass Bauantrag sowie Bauvorlage zu unterschreiben sind. Pläne, welche die Antragsteller ebenfalls für das geplante Bauvorhaben einreichen müssen, können diese in der Regel nur in Papierform einreichen. Dies liegt insbesondere schon an deren Größe sowie den nicht vorhandenen technischen Mitteln, derart große Pläne einzuscannen. Im Zuge der weiteren Digitalisierung ist abzuwarten, wie sich die gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung erfolgen kann.

Die Verantwortungsbereiche sind in der Bauaufsicht in Bottrop so geregelt, dass die Sachbearbeitung grundsätzlich alle Baugenehmigungen selbst unterschreiben darf, die kein Sonderbau sind und für die keine Abweichung oder Befreiung beantragt wurde. Anträge für Sonderbauten, mit Befreiungen oder Abweichungen unterschreibt grundsätzlich der Sachgebietsleiter oder vertretungsweise der Amtsleiter. Hierbei handelt es sich um eine interne Regelung der Bauaufsicht. In einer städtischen Dienstanweisung sind diese Verantwortungsbereiche nicht geregelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte die Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht in einer Dienstanweisung regeln.

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. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Feststellung

Die Bauaufsicht in Bottrop verfügt über einen effizienten Prozess im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der doppelten Sichtung und der Nachforderung von Unterlagen.

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.

Bauanträge gehen bei der **Stadt Bottrop** grundsätzlich zunächst in die Registratur. Diese legt sofort die Akten an. Danach fordert die Vorprüfung die fehlenden Nachweise an. Bevor das ei-

gentliche Umlaufverfahren startet, sichtet sowohl der Amtsleiter als danach auch sein Stellvertreter die Akten. Sofern bei dieser Sichtung Mängel auffallen, geht die Akte zurück in die Vorprüfung. Sind die Unterlagen mängelfrei, beginnt der Ämterumlauf sowie ggf. eine externe Beteiligung. Sofern durch die Rückläufer keine weiteren Hürden entstehen, erfolgt die Baugenehmigung.

Mit diesem Prozessablauf hat die Stadt gute Erfahrungen gemacht. Dies liegt nach dortiger Auffassung insbesondere daran, dass innerhalb der Bauaufsicht frühzeitig Problemstellungen besprochen sind und gemeinsam Lösungen erarbeitet werden. Dies erleichtert die Arbeit der Sachbearbeitung. Die Effizienz dieser Maßnahme bestätigt sich in Bottrop bei der Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle (siehe auch „Personaleinsatz“).

§ 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 regelt, dass die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von einer Woche nach Eingang des Bauantrages prüfen muss,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Die Stadt Bottrop versendet zunächst eine Eingangsbestätigung und fordert nach der Sichtung die benötigten weiteren Unterlagen an. Dies führt dazu, dass die Stadt die Bauwilligen in der Regel zweimal anschreibt. Zudem gilt die vorgenannte Frist nur als eingehalten, wenn alle in § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 geregelten Sachverhalte erfüllt sind.

Mit Einführung der neuen Bauordnung zum 01. Januar 2019 wurde diese Regelung in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 übernommen. Hierbei hat der Gesetzgeber die Frist auf zwei Wochen verlängert.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unterlagen einfordern. Hierbei sollte sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.

Die seitens der Stadt Bottrop durchgeführte Sichtung von Amtsleiter und Stellvertreter kann zu Verzögerungen im Workflow führen. Fraglich ist, ob bei allen Anträgen jeweils der Amtsleiter als auch dessen Stellvertretung eine Sichtung vornehmen müssen. Insbesondere in gleichgelagerten Fällen könnte die Stadt Synergieeffekte erzielen, wenn sie auf diese Doppelprüfung verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelprüfung von Amtsleitung und Stellvertretung verzichten.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren, die fast 90 Prozent der Fälle ausmachen, erreicht die Stadt Bottrop kürzere Laufzeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

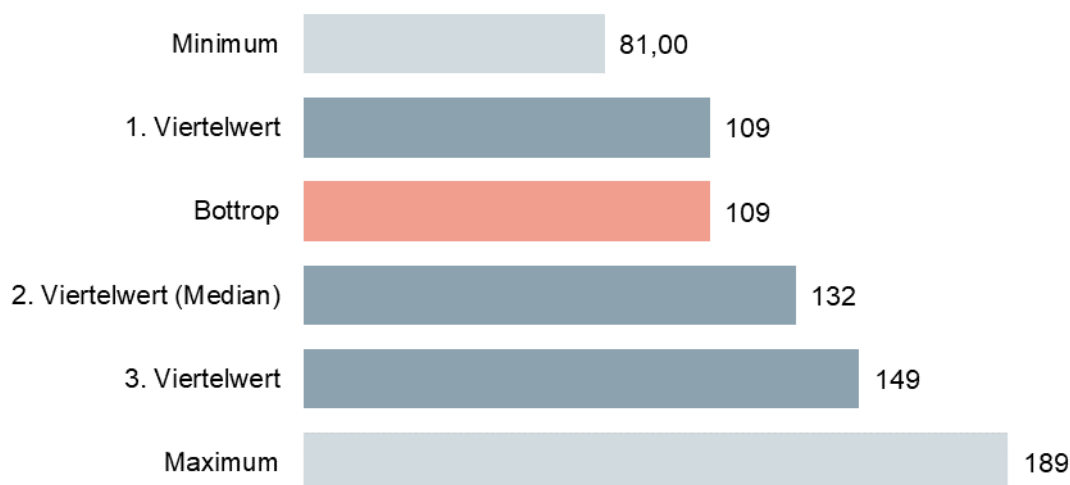
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Bauanträge gehen meist nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Bottrop** ein. Die Sachbearbeitung muss in vielen Fällen Unterlagen nachfordern. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte benennen. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit konnten hingegen mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte Angaben liefern. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

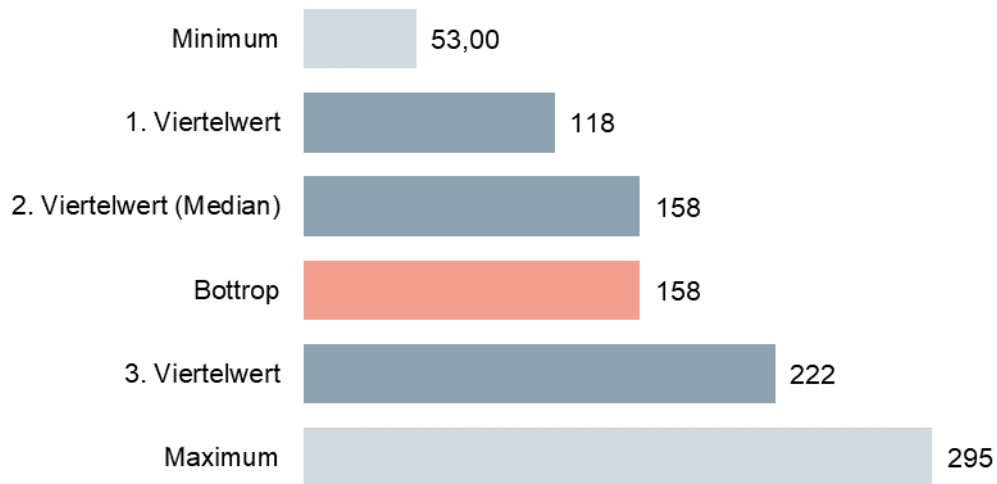


2017 positionierte sich die Stadt Bottrop folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
119	98	116	128	145	176	14

Nur eine Kommune liegt 2018 beim vereinfachten Genehmigungsverfahren unter dem Orientierungswert von 84 Tagen. 2017 erreichte keine Kommune einen Wert unter 98 Tagen. Rund 90 Prozent der Bauanträge gehen bei der Stadt Bottrop im vereinfachten Genehmigungsverfahren ein. Die Stadt Bottrop konnte neben der Gesamtlaufzeit auch die durchschnittliche Laufzeit nach Vollständigkeit des Antrages ermitteln. Diese liegt für das vereinfachte Genehmigungsverfahren bei 70 Tagen und ist damit kürzer als in den meisten Vergleichskommunen, die diese Angabe machen konnten.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
145	100	142	152	201	261	16

In der Regel haben die Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren eine längere Laufzeit. In Bottrop durchlaufen nur zehn Prozent aller Bauanträge den Prozess im normalen Genehmigungsverfahren.

Nur zwei Kommunen erreichen 2018 beim normalen Genehmigungsverfahren einen Wert unterhalb unseres Orientierungswertes von 84 Tagen. 2017 erreichte keine kreisfreie Stadt einen Wert unter 100 Tagen. Durch die ab dem 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 führte der Gesetzgeber zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer ein. Hierüber lässt sich die künftige Entwicklung der Laufzeit von Bauanträgen 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.

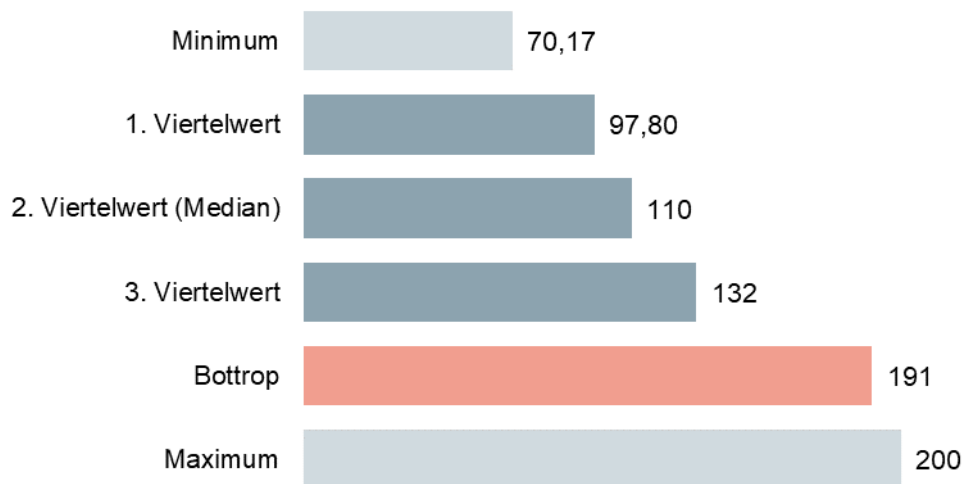
→ Feststellung

Die Stadt Bottrop bearbeitet mehr Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als alle anderen Vergleichskommunen. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmigungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.

Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben hat die **Stadt Bottrop** herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In die nachfolgende Kennzahl sind somit 4,8 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
173	73	92	115	132	181	21

Wie bereits unter „Prozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens“ dargestellt, führt die Stadt Bottrop ihre hohe Leistungskennzahl insbesondere auf den effizienten Prozess zurück. Amtsleiter und Stellvertreter geben durch deren frühzeitige Sichtung bereits vor Bearbeitung des Antrags wesentliche Impulse für die inhaltliche Prüfung der Bauanträge.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Bottrop 2018 wie auch 2017 insgesamt 1,5 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil ist in Bottrop hierfür so gering, dass er nicht in Vollzeit-Stellen darstellbar ist. Es handelt sich lediglich um wenige Stunden im Jahr.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	9	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k.A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	1,28	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Bauvoranfrage ist eine Möglichkeit um zu erfahren, ob die Bebauung eines Grundstücks erlaubt ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Die Stadt Bottrop hat hierfür im Vergleichsjahr mehr Personal eingesetzt als die meisten Vergleichskommunen, obwohl nur wenige Bauvoranfragen zu bearbeiten waren. Dadurch ergibt sich für

die Vorbescheide die geringste Leistungskennzahl. Die Stadt begründet die geringe Fallzahl damit, dass sie in Kenntnis eines Bebauungswunsches bereits im Vorfeld in regelmäßig stattfindenden Besprechungen der Bereiche Planung, Umwelt und Bauaufsicht erörtert, ob eine Bebauung möglich ist. Die Bauwilligen informiert die Stadt nach diesen Besprechungen entsprechend. Eine förmliche Bauvoranfrage ist dann nicht mehr erforderlich. Wenn es tatsächlich zu einer Bauvoranfrage kommt, handelt es sich meistens um komplizierte Sachlagen, bei denen die Fälle nicht im Vorfeld geklärt werden konnten. Entsprechend arbeitsintensiv sind die Fälle dann auch für die Sachbearbeitung. Zudem sind in den Stellenanteilen auch die Auskünfte aus dem Baulastenkataster eingeflossen. Ausführungen dazu finden sich nachfolgend unter „Bauberatung“. Die Stadt Bottrop positioniert sich dort zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert.

Digitalisierung

→ Feststellung

Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen digitalisiert die Stadt Bottrop ihre Bauakten am Ende des Verfahrens und vernichtet die Papierakten. Durch eine Digitalisierung bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnten sich Synergien beim Ämterumlauf ergeben.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Anträge nimmt die Sachbearbeitung in der **Stadt Bottrop** grundsätzlich nur in Papierform entgegen. Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Stadt nicht entgegennehmen. Sachstandsanfragen etc. gehen teilweise auch in elektronischer Form ein. Einen klassischen Aktenplan, anhand dessen Vorgänge abgelegt werden, verwendet die Bauaufsicht in Bottrop nicht mehr. In der eingesetzten Software ist jeder Vorgang mit einer Aktennummer hinterlegt. Dort können Vertretungskräfte auch den aktuellen Standort der Papierakte ablesen. Für das Beteiligungsverfahren versendet die Bauaufsicht grundsätzlich alle vorliegenden Papierakten eines Antrags. Keine Bauakte verbleibt in der Bauaufsicht. Zu diesem Zeitpunkt sind die wesentlichen Daten jedoch auch bereits in der eingesetzten Software hinterlegt.

Neben der Bauaufsicht haben auch das Planungsamt, die Feuerwehr und das Umweltamt Zugriffs- und Schreibrechte in der eingesetzten Software. Die zu beteiligenden Ämter können daher ihre Stellungnahmen unmittelbar beim betreffenden Verfahren eintragen. Hierdurch reduziert sich der Bearbeitungsaufwand in der Bauaufsicht. Daneben kommen z.B. vom Gesund-

heitsamt Stellungnahmen in elektronischer- oder Papierform in der Bauaufsicht an. Diese übernimmt die Sachbearbeitung noch selbst in die Software. Durch diese elektronische Bearbeitung haben sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge nach Aussage der Stadt Bottrop verkürzt. Eine genaue Messung, um wie viele Tage sich die Durchlaufzeit verkürzte, kann die Stadt nicht benennen.

Nach Abschluss des Bauvorhabens digitalisiert die Registratur die Bauakte in einem Dokumentenmanagementsystem. Nach der digitalen Archivierung vernichtet die Bauaufsicht die Papierakten.

→ **Empfehlung**

Perspektivisch sollte die Stadt Bottrop versuchen, das Digitalisierungsverfahren bereits an den Anfang des Baugenehmigungsverfahrens zu setzen und so bereits den Ämterumlauf digital durchführen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bottrop zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht in Bottrop setzt sich keine allgemeingültigen Ziele oder Qualitätsstandards. Eine Steuerung des Bereiches über Kennzahlen findet nicht statt.

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.

Für die Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Bottrop** sich als internes Ziel eine Summe festgelegt, die sie im Jahr an Gebühren einnehmen möchte. Diese Grundzahl dient jedoch nur für die interne Steuerung als Orientierungshilfe. Die Einhaltung des Zielwertes überprüft der Amtsleiter jährlich. Die Zahl wird nicht veröffentlicht. Konsequenzen aus einer Über- bzw. Unterschreitung des Zielwertes zieht Bottrop nicht. Grundsätzlich sind die Spielräume bei den Gebühren aktuell gering.

In Bottrop finden wir zudem ein städtisches Berichtswesen vor. Hierzu liefert die Bauaufsicht jährlich die nachfolgenden Kennzahlen

- Anzahl der erteilten Baugenehmigungen und
- deren Aufteilung nach Wohneinheiten

an eine zentrale Stelle.

Eine Steuerungswirkung für die Bauaufsicht ergibt sich aus diesem Berichtswesen jedoch nicht. Qualitätsstandards wie zum Beispiel eine Klage-, Fehler- oder Korrekturquote hat sich die Bauaufsicht nicht gesetzt. Zudem setzt die Stadt in diesem Bereich auch keine Kennzahlen ein, die

ihr als Steuerungsgrundlage dienen könnten. Lediglich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bzw. die Durchlaufzeit von Bauanträgen erfasst die eingesetzte Software automatisiert.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. Dabei lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Bottrop eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

Mit Hilfe dieser und der Kennzahlen aus diesem Bericht sowie weiterer Kennzahlen kann die Stadt Bottrop auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte in der Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie auch die vorgenannten Kennzahlen sowie die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und fortschreiben.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Bezogen auf die Einwohner bietet die Stadt Bottrop eine relativ umfangreiche Bauberatung an.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Die **Stadt Bottrop** setzte im Jahr 2018 wie auch 2017 in der Bauberatung 3,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,50 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	2,98	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	12,50	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Grundsätzlich ist die Aufgabe der Bauberatung eine freiwillige Leistung der Stadt. Eine gute Beratung kann die spätere Bearbeitung jedoch erleichtern und verkürzen. Die Stadt Bottrop ist bestrebt ihre Bauwilligen gut zu beraten. Dies zeigt sich insbesondere bei der einwohnerbezogenen Kennzahl. Hier setzt die Stadt mehr Personal ein als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Leistungskennzahl positioniert sich Bottrop zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert.

Bottrop bietet Beratungstermine montags bis freitags von 08:30 Uhr bis 12:30 Uhr sowie donnerstags von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr an. Ein eigenes Beratungsteam setzt die Stadt hierfür nicht ein. Die Beratungen finden im Kundenzentrum Bauen statt.

Die Wirkung einer guten Bauberatung kann sich beispielsweise im bei der Stadt Bottrop relativ geringen Anteil zurückgenommener Bauanträge auswirken.

→ 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

Zur Überprüfung der Einhaltung aller Vorgaben aus den Genehmigungsbescheiden überwacht die Bauaufsicht der Stadt Bottrop generell alle Baugenehmigungsverfahren.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Gemäß § 81 BauO NRW 2000 konnten die Kommunen die pflichtige Bauüberwachung auf Stichproben beschränken. Ab dem 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insofern liegt die Bauüberwachung seit diesem Jahr im Ermessen der Kommune.

Die **Stadt Bottrop** nutzt ihren Ermessensspielraum dahingehend aus, dass sie generell jedes Baugenehmigungsverfahren überwacht. Dies erstreckt sich auch auf Baugenehmigungen für Garagen und Carports. Aus Sicht der gpaNRW reicht es bei Bagatellfällen wie Garagen und Carports aus, diese nur stichprobenhaft zu überwachen. Hierzu könnte die Stadt Bottrop einen Entscheidungskatalog erstellen. Diesen könnte sie so gestalten, dass sich das Personal nicht zu häufig mit Bagatellfällen beschäftigt, sondern effektiver eingesetzt wird.

Aktuell kann die Bauaufsicht die durchgeführten Bauüberwachungen nicht über die Software auswerten. Um die Daten für den Vergleich der gpaNRW zu erheben, hätte die Bauaufsicht somit die einzelnen Akten heranziehen und sichten müssen. Nur dort protokollieren die Baukontrolleure die durchgeführten Bauüberwachungen. Dieser Aufwand wäre im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn für diese Prüfung zu hoch gewesen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte künftig die durchgeführten Bauüberwachungen digital auswertbar erfassen.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop führt mehr pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle durch als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.

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.

Die **Stadt Bottrop** kann bei den Zustandsbesichtigungen lediglich die gesetzlich vorgeschriebenen Rohbau- und Schlussabnahmen ermitteln. Auswertemöglichkeiten für freiwillige Rohbau- und Schlussabnahmen bietet die eingesetzte Software nicht. Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Bauakten.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	148	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	9,80	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Lediglich etwas mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte konnte die Anzahl der pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen benennen. Die Stadt Bottrop führt mehr Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle durch als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Overhead-Anteil bewegt sich hingegen im unauffälligen Bereich.

→ Empfehlung

Zur Erhöhung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Bottrop bei den Bauzustandsbesichtigungen künftig auch die freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen erfassen. Dies erhöht die Transparenz der anfallenden Arbeiten.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

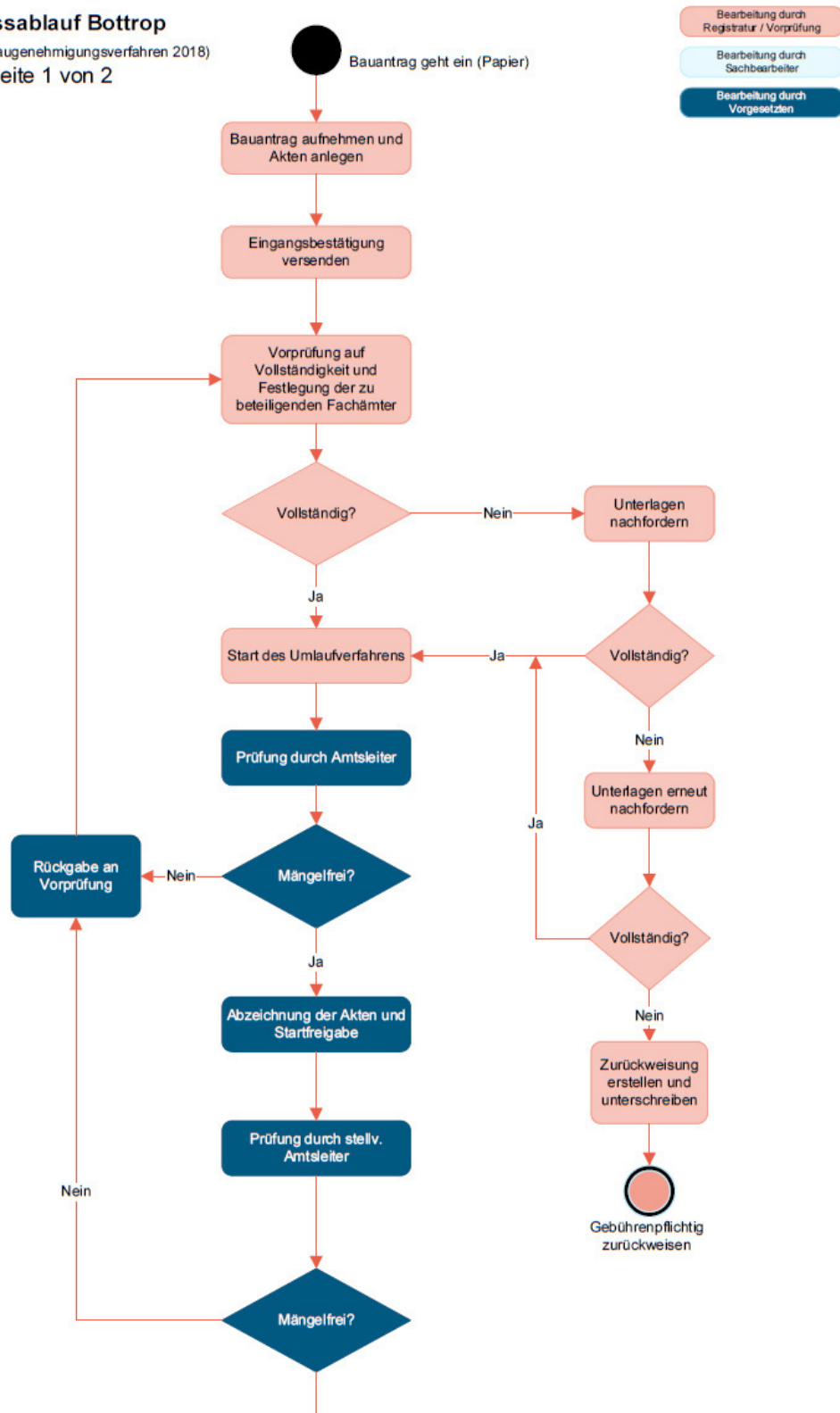
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop kann die Sechs-Wochen-Frist im Baugenehmigungsverfahren oft nicht einhalten. Hieraus können sich Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen ergeben. Diese Angriffspunkte könnte Bottrop durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung reduzieren.		
F2	Bisher misst die Bauaufsicht die Deckung ihrer Aufwendungen durch die Gebühren nicht über einen Aufwandsdeckungsgrad.	E2	Die Bauaufsicht sollte ihren Aufwandsdeckungsgrad jährlich ermitteln und fort-schreiben. An den Erkenntnissen hieraus kann sie auch den Ermessensspiel-raum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.
F3	Die Stadt Bottrop muss weniger Bauanträge zurückweisen als viele Vergleichskom-munen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Internetpräsenz.	E3	Die Stadt Bottrop sollte auf ihren Internetseiten im Bereich der Bauaufsicht deut-licher machen, welcher Bauantrag für die möglichen Bauvorhaben auszuwählen ist.
F4	Für die wesentlichen Arbeitsabläufe stellt die Bauaufsicht eine kurze Bearbeitungs-dauer über Checklisten sicher.	E4	Die Stadt Bottrop sollte die Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht in einer Dienstanweisung regeln.
F5	Die Bauaufsicht in Bottrop verfügt über einen effizienten Prozess im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei der dop-pelten Sichtung und der Nachforderung von Unterlagen.	E5.1	Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unter-lagen einfordern. Hierbei sollte sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.
		E5.2	Die Stadt Bottrop sollte bei gleichgelagerten Fällen auf eine Doppelprüfung von Amtsleitung und Stellvertretung verzichten.
F6	Bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren, die fast 90 Prozent der Fälle ausma-chen, erreicht die Stadt Bottrop kürzere Laufzeiten als 75 Prozent der Vergleichskom-munen.		
F7	Die Stadt Bottrop bearbeitet mehr Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle als alle ande-ren Vergleichskommunen. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bau-voranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmi-gungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.		

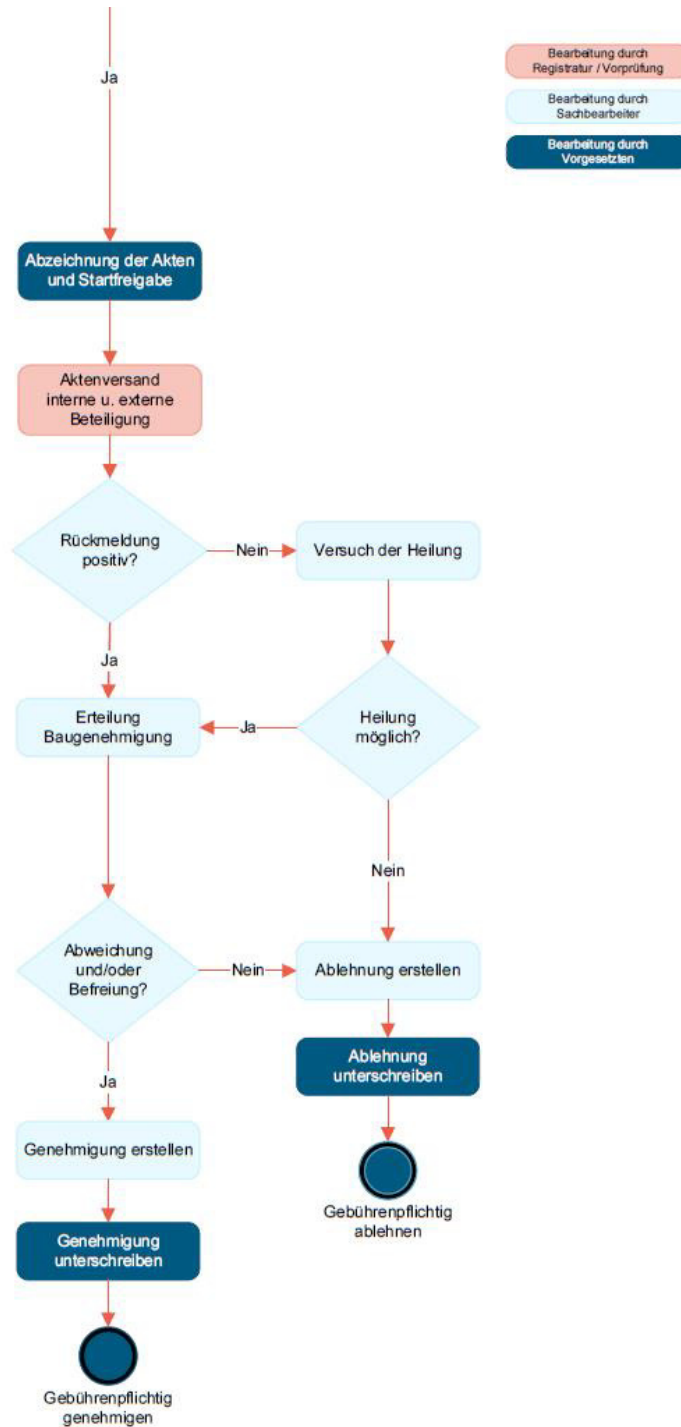
	Feststellung		Empfehlung
F8	Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen digitalisiert die Stadt Bottrop ihre Bauakten am Ende des Verfahrens und vernichtet die Papierakten. Durch eine Digitalisierung bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnten sich Synergien beim Ämterumlauf ergeben.	E8	Perspektivisch sollte die Stadt Bottrop versuchen, das Digitalisierungsverfahren bereits an den Anfang des Baugenehmigungsverfahrens zu setzen und so bereits den Ämterumlauf digital durchführen.
F9	Die Bauaufsicht in Bottrop setzt sich keine allgemeingültigen Ziele oder Qualitätsstandards. Eine Steuerung des Bereiches über Kennzahlen findet nicht statt.	E9	Die Stadt Bottrop sollte in der Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie auch die vorgenannten Kennzahlen sowie die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und fortschreiben.
F10	Bezogen auf die Einwohner bietet die Stadt Bottrop eine relativ umfangreiche Bauberatung an.		
F11	Zur Überprüfung der Einhaltung aller Vorgaben aus den Genehmigungsbescheiden überwacht die Bauaufsicht der Stadt Bottrop generell alle Baugenehmigungsverfahren.	E11	Die Stadt Bottrop sollte künftig die durchgeführten Bauüberwachungen digital auswertbar erfassen.
F12	Die Stadt Bottrop führt mehr pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle durch als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.	E12	Zur Erhöhung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Bottrop bei den Bauzustandsbesichtigungen künftig auch die freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen erfassen. Dies erhöht die Transparenz der anfallenden Arbeiten.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Genehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Bottrop (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018) Seite 1 von 2



Prozessablauf Bottrop (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018) Seite 2 von 2



➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Bottrop 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	13
→ Wirtschaftlichkeit	15
Zahlungsabwicklung i. e. S.	15
Vollstreckung	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	35

➔ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bottrop 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 Bottrop erledigt ihre Aufgaben mit einem überdurchschnittlichen Personaleinsatz. Die Aufwendungen je Einzahlung liegen dadurch über dem Median der Vergleichskommunen. Sie sollte anstreben, den bisher geringen Anteil der automatisiert eingelesenen Daten zu erhöhen, um den Arbeitsaufwand zu verringern. Der hohe Lastschriftenanteil wirkt sich bereits entlastend aus. Belastend ist dagegen die hohe Anzahl der Mahnfälle. Durch die Annahme von eRechnungen und der digitalen Erfassung eingehender Papierrechnungen besteht ebenfalls noch Entwicklungspotenzial.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Bottrop erreicht einen höheren Aufwandsdeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle gehört sie zu den Städten mit den besten Leistungswerten. Dabei erzielt sie eine hohe Erfolgsquote. Die Zahl der rückständigen Vollstreckungsforderungen ist dennoch überdurchschnittlich hoch.

Organisatorisch empfiehlt die gpaNRW, die Vermögensauskunft künftig wieder mit den eigenen Vollstreckungskräften abzunehmen und auch die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis zu nutzen.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

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

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

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

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

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

➔ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

➔ Feststellung

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

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

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

Im Tagesabschluss führt Bottrop 39 Schulgirokonten und zehn Sparbücher für Kindergärten auf. Diese Girokonten werden dezentral geführt. Gemäß § 14 Abs. 1 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung sind die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Dieser Abgleich findet für die 49 genannten Girokonten nicht in der Zahlungsabwicklung statt. Diese Girokonten werden vierteljährlich mit der Kämmerei abgestimmt.

Einige Vergleichskommunen führen weder für Schulen noch für Kindergärten Konten. In vielen Fällen liegt dies daran, dass nur wenige Bewegungen auf diesen Konten vorliegen und die Aufwendungen durch Gebühren, Verwaltungs- und Prüfaufwand den Nutzen dieser Konten übersteigen. Die Stadt Bottrop hat sich mit dieser Thematik bereits auseinandergesetzt und entschieden, dass den Schulen und Kindergärten auch weiterhin Girokonten zur Verfügung gestellt werden. Sofern diese Girokonten nötig sind, muss es jedoch auch eine Regelung zum Umgang geben.

→ 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 Bottrop 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 Bottrop erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.

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

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

In der Zahlungsabwicklung finden sich zur Ordnungsmäßigkeit Optimierungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung sowie bei der Eintragung der Schuldner in das Schuldnerverzeichnis.

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

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

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 **Stadt Bottrop** erreicht 94 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Stadt Bottrop hat in ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung in § 7 Abs. 3 festgelegt, dass der Fachbereich Recht und Ordnung für die Einleitung der Zwangsvollstreckung bei privatrechtlichen Forderungen zuständig ist. Ausnahmen hiervon regelt die Dienstanweisung nicht. Ab dem 01.07.2019 geben die Kommunen neue Vollstreckungsfälle nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) an das Land NRW (Fachbereich Rückgriff Unterhaltsvorschuss) zur Bearbeitung ab. Die bestehenden Altfälle sind jedoch weiterhin von der Stadt Bottrop zu bearbeiten. Insofern regelt die Dienstanweisung für die Vollstreckung nicht die Ausnahme, dass auch das Jugendamt für einen Teilbereich bei der Einleitung der Zwangsvollstreckung privatrechtlicher Forderungen zuständig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte ihre Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung in § 7 Abs. 3 um mögliche Ausnahmen (wie z.B. durch das Jugendamt) ergänzen. Dies kann im Zuge der Überarbeitung der Dienstanweisung aufgrund der neuen KomHVO geschehen.

Im Zeitpunkt der Prüfung ordnet die Stadt Bottrop keine Eintragung der Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis an. Dies liegt daran, dass ihr seit rund zwei Jahren der Zugriff auf die Software beim Amtsgericht Hagen technisch nicht möglich ist. Die Vergleichskommunen haben hier keine technischen Schwierigkeiten. Die Erörterung der technischen Probleme war nicht Aufgabe dieser Prüfung. Durch die fehlenden Eintragungen verzichtet die Stadt jedoch auf einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um ihre fälligen Forderungen durchzusetzen. Zudem stellt die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis das effizienteste Druckmittel dar, welches Bottrop gegen Schuldner anwenden kann. Die rechtliche Grundlage ergibt sich aus § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW. Sofern Bottrop grundsätzlich auf die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis verzichtet, übt sie kein Ermessen aus. Widersprüchlich ist zudem, dass Bottrop sich der Auskünfte aus dem Schuldnerverzeichnis bedient, aber selbst keine Eintragungen vornimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte künftig auch die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen ihren Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Hierzu sollte sie kurzfristig die technischen Probleme lösen.

Organisation

→ **Feststellung**

Die Stadt Bottrop arbeitet in der Vollstreckung effizient. Sie bearbeitet die Fälle zunächst vollumfänglich im Innendienst, bevor der Außendienst tätig 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 Bottrop** gestellt. Die Stadt erreicht 90 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Mahnläufe finden in Bottrop automatisiert statt. Offene Gutschriften etc. rechnet die Stadt laufend auf, sodass kein gesonderter Aufrechnungslauf erforderlich ist. Die Buchhaltung korrigiert die aus dem Mahnvorschlagslauf erzeugte Liste. Aus den erzeugten Mahnungen sortiert die Zahlungsabwicklung spezielle Fälle und Mahnungen an Krankenkassen etc. aus. Im Jahr 2017 hatte die Stadt im Durchschnitt rund 2.300 Mahnungen je Lauf. Diese Mahnungen muss die Sachbearbeitung durchschauen, um nicht zu mahnende Fälle auszusortieren. Mahnsperren dienen grundsätzlich dazu, Mahnungen zu verhindern. Entsprechende Mahnsperren bei Krankenkassen und anderen Behörden verhindern somit auch den Ausdruck der Mahnungen. Dies erspart eine nachträgliche Durchsicht der bereits gedruckten Mahnungen. Die Stadt begründet ihr Vorgehen damit, dass sie Mahnsperren nur bei konkreten Forderungen setzen kann. Eine allgemeingültige Mahnsperre bei den Vertragspartnern ist ihr hingegen nicht möglich. Sie hat aber bereits zugesagt zu prüfen, ob sie den Druck der Mahnungen in den genannten Fällen unterbinden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte Mahnsperren so einsetzen, dass nur tatsächlich zu versendende Mahnungen auch gedruckt werden. Dies erspart der Stadt die Durchsicht des ausgedruckten Mahnstapels. Mahnungen können dann direkt aus der Druckerei / Poststelle versendet werden.

Die Stadt Bottrop hat während der Prüfung bereits signalisiert, entsprechend der Empfehlung zukünftig im Mahnvorschlagslauf Kontrollen einzuführen, um die nicht gewünschten Mahnausdrucke zu selektieren und auszuschließen.

Für die Mahnläufe hat Bottrop keinen festen Turnus (bspw. alle 14 Tage) festgelegt. Im Durchschnitt finden Mahnläufe in Bottrop im Jahr 2017 in einem dreiwöchigen Rhythmus statt. Dabei orientieren sich die Mahnläufe an den vorher bestimmten Vollstreckungsläufen.

In der nachfolgenden Tabelle zeigen wir, wie viele Tage 2017 zwischen den jeweiligen Mahnläufen lagen.

Mahnlaufintervalle 2017

Mahnlaufintervall	Dauer bis zum nächsten Mahnlauf	Anzahl Mahnfälle
22.02.2017 – 23.03.2017	29 Tage	3.448
23.03.2017 – 13.04.2017	21 Tage	1.747
13.04.2017 – 28.04.2017	15 Tage	1.127
28.04.2017 – 06.06.2017	39 Tage	3.887
06.06.2017 – 16.06.2017	10 Tage	1.128
16.06.2017 – 30.06.2017	14 Tage	1.095
30.06.2017 – 04.08.2017	35 Tage	2.946
04.08.2017 – 15.08.2017	11 Tage	707
15.08.2017 – 30.08.2017	15 Tage	4.042
30.08.2017 – 05.10.2017	36 Tage	2.402
05.10.2017 – 16.10.2017	11 Tage	1.539
16.10.2017 – 30.10.2017	14 Tage	1.239
30.10.2017 – 01.12.2017	32 Tage	3.942
01.12.2017 – 22.12.2017	21 Tage	1.886
Durchschnitt	22 Tage	31.135

Berechnungen: 303 Tage gesamt / 14 Mahnlaufzeiträume = 21,6 Tage
 31.135 Mahnfälle / 14 Mahnlaufzeiträume = 2.224 Mahnungen je Zeitraum

Den 15 Mahnläufen stehen in Bottrop 2017 nur fünf Vollstreckungsläufe gegenüber:

Vollstreckungslaufintervalle 2017

Vollstreckungslaufintervall	Dauer bis zum nächsten Vollstreckungslauf	Anzahl Vollstreckungsfälle
21.02.2017 – 06.06.2017	106 Tage	3.927
06.06.2017 – 04.08.2017	60 Tage	2.772
04.08.2017 – 05.10.2017	62 Tage	3.441
05.10.2017 – 01.12.2017	57 Tage	2.379
Durchschnitt	71 Tage	3.130

Berechnungen: 285 Tage gesamt / 4 Vollstreckungslaufzeiträume = 71,3 Tage
 12.519 Vollstreckungsfälle / 4 Vollstreckungslaufzeiträume = 3.130 Vollstreckungsfälle je Zeitraum

In den Vergleichskommunen finden in der Regel Vollstreckungsläufe zwischen zwei- und vier Wochen nach jedem Mahnlauf statt. Dies hat den Vorteil, dass zwischen Mahnung und Vollstreckung nicht zu viel Zeit verloren geht. Hierbei den jeweils nächsten Monatsersten abzuwarten ist sicherlich erfolversprechend. In einzelnen Fällen dann aber bis zu drei Monate zu warten, ist aus Sicht der gpaNRW nicht sachgerecht. Zudem erhält die Vollstreckung dann auch nur im Mittel alle 71 Tage neue Vollstreckungsfälle. Hier erscheint eine häufigere Verteilung

erfolgsversprechender. Allerdings konnte die Stadt Bottrop belegen, dass das Verhältnis der Mahnfälle zu den Vollstreckungsfällen seit Einführung dieses neuen Verfahrens gesunken ist. Von 2013 bis 2016 gingen zwischen 54 und 60 Prozent der Mahnfälle in die Vollstreckung. 2017 bis 2019 sind hingegen nur 38 bis 47 Prozent der Mahnfälle in die Vollstreckung übergeleitet worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte vermeiden, dass einzelne Mahnfälle erst nach drei Monaten in die Vollstreckung gehen.

Bottrop setzt auf die Universalvollstreckung. Zunächst schöpft die Sachbearbeitung im Innendienst alle Möglichkeiten aus, bevor sie mit dem Fall in den Außendienst geht bzw. bevor sie den Fall an eine andere Kommune abgibt. Zur Tätigkeit im Innendienst gehört z.B. auch die Abfrage von Kontoverbindungen und Einkommen. Die Vergleichskommunen handhaben dies unterschiedlich. Teilweise wird der Außendienst nach erfolgloser Mahnung vor dem Innendienst tätig bzw. die Akte wird direkt an eine andere Kommune gegeben. Das in Bottrop praktizierte Verfahren verspricht aus Sicht der gpaNRW jedoch die höchstmöglichen Erfolgsaussichten.

Die Stadt Bottrop erfasst ihre jährlichen Erfolge aus der Vollstreckung in einer Kennzahl. Hierbei stellt sie die offenen Forderungen laut SAP der jährlich beigetriebenen Summe gegenüber. Im Mittel der letzten drei Jahre erreicht sie nach eigener Erhebung eine Erfolgsquote von ca. 79 Prozent.

Die Reform der Sachaufklärung hat die Beschaffung von Informationen über Schuldner zur Beitreibung titulierter Forderungen in der Zwangsvollstreckung für Gläubiger erleichtert. Zudem erfolgt die Führung des Schuldnerverzeichnisses zentralisiert und automatisiert. Von besonderer Bedeutung ist die Vermögensauskunft, die als neues, vollwertiges Vollstreckungsinstrument eingeführt wurde. Die Kommunen können die Vermögensauskunft als Einstiegsprozess im behördlichen Beitreibungsverfahren gegen alle Schuldner nutzen, die noch nicht in den amtlichen Registern als insolvente Schuldner vermerkt sind. Durch die Möglichkeit der Eintragung in das bundesweit zentral geführte Schuldnerverzeichnis kann die Kommune zudem einen gewissen Sanktionsdruck gegen den Schuldner ausüben. Der Eintragung kann der Schuldner nur entgehen, wenn er die offene Forderung ausgleicht oder zumindest verbindliche Zahlungsmodalitäten im Rahmen des Vollstreckungsschutzes vereinbart.

Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt Bottrop derzeit nicht. Aus personellen Gründen hat die Stadt die Aufgabe an einen Gerichtsvollzieher abgegeben. Grundsätzlich besteht ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Hiernach können die Kommunen selbst entscheiden, ob sie diese Aufgabe selbst durchführen oder einen Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass Bottrop das gesamte Verfahren in der Hand behält. Auch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bottrop hat vorgeschlagen, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen. Dies wird nach Aussage der Fachverantwortlichen in der Zahlungsabwicklung auch wieder geschehen, sobald die personellen Gründe entfallen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bottrop sollte die Vermögensauskunft zeitnah wieder selbst abnehmen, da sie selbst über die meisten Informationen ihrer Schuldner aus den verschiedenen Fachbereichen verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zugreifen kann.

Für die im weiteren Verlauf dieses Berichtes durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat die gpaNRW u.a. die Stellenanteile für die Vollstreckung erhoben. Dabei fiel auf, dass die Stadt Bottrop zentral in der Vollstreckung über Niederschlagungen von Forderungen entscheidet. Diese Stellenanteile wurden für die nachfolgenden Betrachtungen herausgerechnet, sodass sie die nachfolgenden Kennzahlen nicht beeinflussen. Durch diese Berechnung bleibt die Stadt Bottrop mit den anderen kreisfreien Städten vergleichbar.

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 der 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 Befugnisse zur Entscheidung über Niederschlagungen sind in der "Dienstanweisung über Stundung, Aussetzung der Vollziehung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Stadt Bottrop und über den Abschluss von Vergleichen" (Pkt. 4.7) geregelt. Der Fachbereichsleiter Finanzen und die Leitung der Stadtkasse haben für ihre Zuständigkeit jeweils eine Delegationsverfügung erlassen. Die Befugnisse der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staffeln sich wie folgt:

Unterschriftsbefugnisse für die Niederschlagung von Forderungen

Betrag	Entscheidungsebene
0,00 Euro – 149,99 Euro	Sachbearbeitung
150,00 Euro – 499,99 Euro	Sachgebietsleitung (Vollstreckung)
500,00 Euro – 999,99 Euro	Stadtkassenleitung
1.000,00 Euro – 2.499,99 Euro	Fachbereichsleitung Finanzen
ab 2.500,00 Euro	Kämmerin / Kämmerer

Diese Staffelungen galten bisher sowohl für befristete, als auch für unbefristete Niederschlagungen. Dies hielt die gpaNRW für Bedenklich, weil für Beträge unter 150 Euro bei diesem Verfahren kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt war. Noch während der Prüfung hat die Stadt diese Regelung insoweit angepasst, dass bei unbefristeten Niederschlagungen nun in allen Fällen (ohne Wertgrenzen) das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet ist.

→ Feststellung

Bei Niederschlagungen von Beträgen unter 150 Euro hat die Stadt Bottrop bisher kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Sie hat das Verfahren für unbefristeten Niederschlagungen noch während der Prüfung angepasst.

Ferner sind aus Sicht der gpaNRW diese Wertgrenzen insbesondere bei befristeten Niederschlagungen recht kleinteilig. Bei einer befristeten Niederschlagung wird eine Forderung zeitlich nur zurückgestellt. Hier könnte die Sachgebietsleitung auch deutlich höhere Beträge unterschreiben, da die Stadt diese Fälle spätestens nach eineinhalb Jahren erneut prüft.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop nutzt ihre im Haushalt und auch intern erfassten Grundzahlen bisher nicht zur Bildung von Kennzahlen und einer daraus resultierenden finanzwirtschaftlichen Steuerung.

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 Bottrop** erreicht 50 Prozent (Median 50 Prozent).

Sie hat im Haushaltsplan folgende Ziele für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung niedergeschrieben:

- Auszahlungen werden fristgerecht geleistet,
- Einzahlungen werden ordnungsgemäß und zeitnah den Debitoren zugeordnet,
- die Liquidität ist gesichert und
- Forderungen werden zeitnah beigetrieben.

Eine Überprüfung, ob diese Ziele auch erreicht wurden, findet sich im Haushaltsplan bisher nicht. Zudem finden sich im Haushaltsplan die Grundzahlen der Vollstreckungsaufträge, Mahnungen, gebuchte Geschäftspartner und offene Forderungen. Darüber hinaus bildet die Stadt dort auch den Personaleinsatz des Vorjahres sowie den Planeinsatz der Folgejahre ab. Eine Zeitreihe, an denen man eine Entwicklung der Grundzahlen ablesen könnte, findet sich im Haushaltsplan nicht. Intern schreibt die Zahlungsabwicklung diese Grundzahlen fort. Kennzahlen, die der Stadt als Steuerungsgrundlage dienen könnten, finden sich im Haushalt nicht. Auch intern bildet die Zahlungsabwicklung keine Kennzahlen.

Die Vollstreckung bildet die Kennzahl „Erfolgsquote der Vollstreckung an den Forderungen“ und schreibt diese regelmäßig fort.

Für tiefergehende Steuerungsmöglichkeiten könnte sich die Stadt Bottrop an den Kennzahlen der gpaNRW orientieren und diese regelmäßig fortschreiben.

→ Empfehlung

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop sollte ihre im Haushaltsplan abgebildeten Grundzahlen ins Verhältnis zu Personal- oder Finanzdaten setzen. Hieraus kann sie Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen entwickeln und so eine kennzahlenorientierte Steuerung aufbauen. Bei der Abbildung von Grundzahlen sollte eine Zeitreihe abbilden, um auch die Entwicklung aufzuzeigen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 47 Prozent. Damit liegt sie unter dem Median von 59 Prozent.

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 Bottrop** nimmt Rechnungen nicht an zentraler Stelle an. Diese leitet die Poststelle nach Eingang an die jeweiligen Dienststellen weiter. Eine Digitalisierung durch Einscannen beim Posteingang erfolgt bisher nicht. Insofern kann auch keine elektronische Weiterleitung der Rechnungen erfolgen. Rechnungen im Anhang einer Email (pdf-Format) nimmt die Stadt zwar entgegen, allerdings drucken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese unmittelbar aus und verarbeiten sie auf Papier weiter. Hierdurch entsteht ein Medienbruch. Elektronische Rechnungen (sog. eRechnungen) nimmt Bottrop derzeit noch nicht an. Einzig die ebenfalls in Bottrop eingesetzte Bezahlsoftware PayPal erstellt elektronische Rechnungen. Auch diese druckt die Sachbearbeitung aus. Bisher hat zudem noch niemand „von außen“ den Wunsch an die Stadt herangetragen, eRechnungen verschicken zu wollen. Insofern verfügt sie derzeit noch nicht über einen elektronischen Rechnungsworkflow.

Das Europäische Parlament hat die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen beschlossen. Neben der Verpflichtung zur Annahme von strukturierten elektronischen Rechnungen bietet sich damit auch die Chance, den kompletten Rechnungsbearbeitungsprozess künftig elektronisch und damit papierlos zu gestalten.³

Technisch gibt es mittlerweile Softwarelösungen, mit der die Stadt Rechnungen im pdf-Format annehmen, auslesen sowie Daten in die Finanzsoftware übertragen kann. Hierdurch würde sich der Bearbeitungsaufwand in der Sachbearbeitung verkürzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte künftig eRechnungen annehmen und eingehende Papierrechnungen digitalisieren. Hierdurch können Synergieeffekte in der Sachbearbeitung entstehen.

§ 10 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) regelt, dass Behörden Akten elektronisch führen sollen, soweit die Übertragung keinen unverhältnismäßigen technischen Aufwand erfordert. Papierdokumente sollen nach der

³ siehe auch KGSt-Bericht „Die E-Rechnung einführen und umsetzen (18/2017)

Digitalisierung vernichtet werden, sobald eine weitere Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs nicht mehr erforderlich ist.

Seit Juni 2019 arbeitet die Vollstreckung der Stadt Bottrop mit einer elektronischen Vollstreckungsakte. Grundsätzlich bietet sich für Kommunen mit elektronischer Vollstreckungsakte an, den Außendienst mit Tablet PCs auszurüsten. Dies hat den Vorteil, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch im Außendienst immer mit tagesaktuellen Daten arbeiten können. Die Stadt Bottrop sieht den Einsatz von Tablet PCs für ihre Arbeitsweise derzeit als nicht erforderlich an. Sie begründet dies mit ihrer „Innendienst vor Außendienst“ – Ausrichtung im Bereich der Vollstreckung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollstreckung fahren nur selten in den Außendienst, sodass sich das Vorhalten und die Einarbeitung in die Geräte aus Sicht der Stadt nicht lohnt. Aus Sicht der gpaNRW könnte die Stadt jedoch einen Kompromiss dahingehend eingehen, lediglich ein Tablet für die Vollstreckung anzuschaffen. Im Bedarfsfall könnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses dann mit in den Außendienst nehmen und so ebenfalls auf aktuelle Daten zugreifen.

Die in Bottrop eingesetzte Vollstreckungssoftware bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Amtshilfeersuchen elektronisch an andere Kommunen zu übermitteln. Aufgrund unterschiedlichem Softwareeinsatz in den Kommunen wird hierfür jedoch eine einheitliche Schnittstelle benötigt. Die perspektivisch bundesweit zum Einsatz kommende Schnittstelle XAmtshilfe läuft jedoch noch nicht fehlerfrei. Die Stadt Bottrop macht daher von einer elektronischen Übermittlung der Amtshilfeersuchen noch keinen Gebrauch.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bottrop zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop hat höhere Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten als die meisten Vergleichskommunen. Wenn sie den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten erhöhen könnte, würde dies das Personal entlasten.

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

Aufwendungen

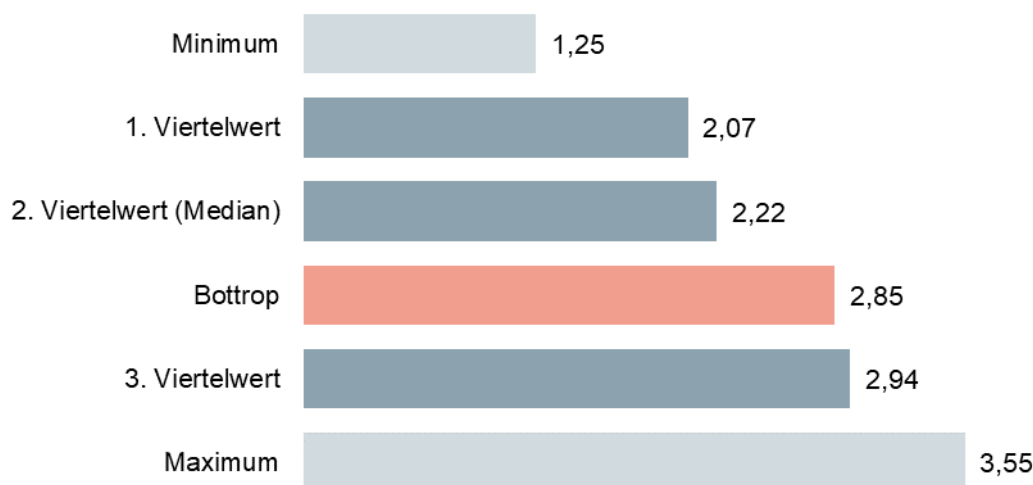
Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 9,98 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,3 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 gab es keine Veränderungen. Ab 2019 hat die Stadt die Sachbearbeitung um eine Vollzeit-Stelle reduziert. Dadurch verringert sich die Personalausstattung von 0,96 auf 0,88 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner in 2019.

Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,96	0,35	0,63	0,70	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,85	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	11,52	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,56	1,14	2,01	2,33	2,87	3,69	23

Die Aufwendungen je Einzahlung resultieren aus dem Personaleinsatz (Besoldungs- und Vergütungsstruktur bei Sachbearbeitung und Overhead) sowie der Zahl der Einzahlungen. Dass Bottrop 2018 mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen aufwendete, lässt auf einen ebenfalls höheren Personaleinsatz schließen. Dies bestätigt die folgende Kennzahl „Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mittels Lastschriftverfahren eingezogene Beträge bei der Kennzahlenbildung nicht als Einzahlungen berücksichtigt werden. Insofern sind auch die nachfolgend abgebildeten Kennzahlen zum Umfang der Lastschriften bei der Bewertung des Personaleinsatzes einzubeziehen.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine relativ niedrige Leistungskennzahl begründet. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen bearbeiten 2018 mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop.

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 die Stadt 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 SEPA-Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

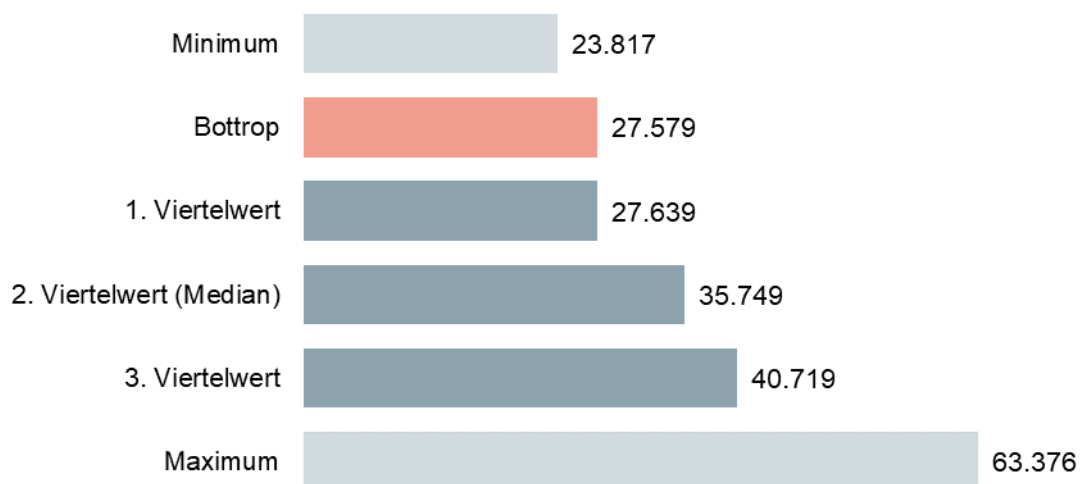
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Bankkonten Stadt Bottrop

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	298.165	275.241
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	166.408	142.820
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	0	0
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	175.890	175.726

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

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



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
29.876	21.482	28.413	35.391	39.936	65.308	23

2018 liegen die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle auf allen Bankkonten in Bottrop deutlich niedriger als im Vorjahr. Dies liegt in sinkenden Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten begründet. 2018 bearbeiten mehr als Dreiviertel der Vergleichskommunen mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

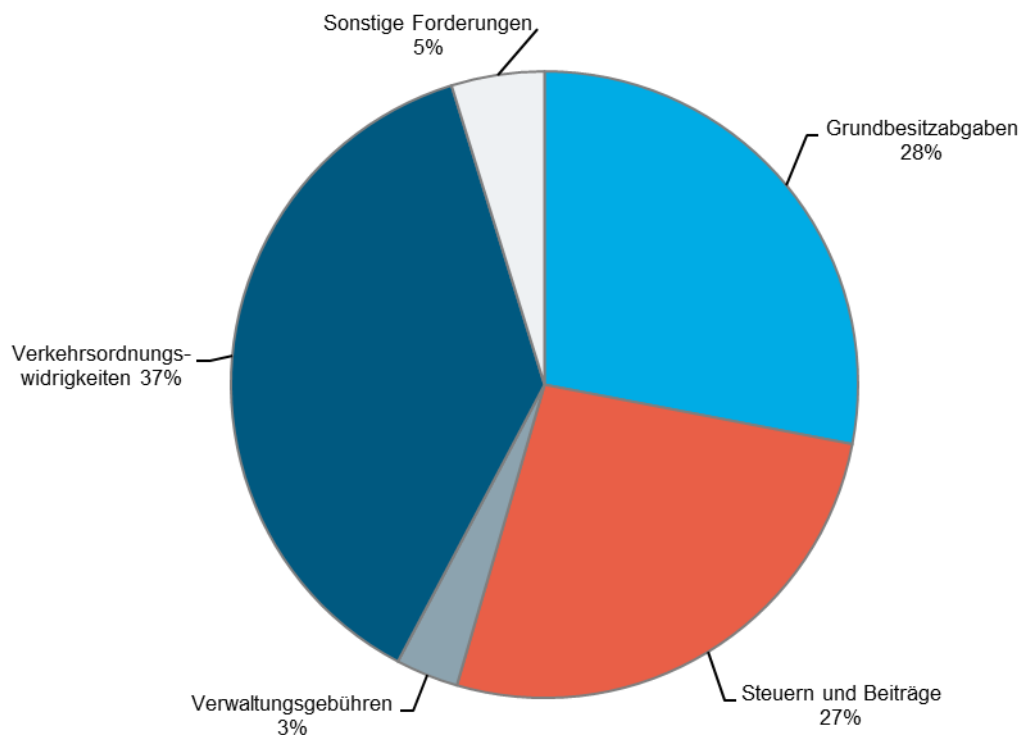
Die Stadt Bottrop weist bei den meisten Forderungsarten einen hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschriftinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst stellen wir die 442.807 Forderungen der Stadt Bottrop nach Art und jeweiliger Relevanz dar.

Forderungen der Stadt Bottrop verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Eine Teilmenge hiervon bilden die regelmäßig wiederkehrenden Forderungen. Für diese bietet sich die Einrichtung eines SEPA-Lastschriftmandates an. Die größte Position, die in der Regel nicht über SEPA abgewickelt wird, sind die Verkehrsordnungswidrigkeiten. Diese sind in der nachfolgenden Abbildung nicht enthalten.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundbesitzabgaben	80,92	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	50,41	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	58,21	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	37,78	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	55,18	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	68,29	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagschule	74,72	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS	0,00	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	47,29	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	27,23	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Die Stadt Bottrop liegt in fast allen Forderungsarten im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Insbesondere der Anteil der SEPA-Lastschriften für die Volkshochschule lässt Handlungsmöglichkeiten erkennen. Eine unserer Vergleichskommunen erhält von fast allen Teilnehmern an VHS – Kursen ein SEPA-Lastschriftmandat. Viele Kunden melden sich in ihren Kursen regelmäßig wieder an (z.B. Gesundheit). Damit erreicht diese Kommune zudem den positiven Nebeneffekt, dass seit Jahren keine Forderung der Volkshochschule in die Vollstreckung gekommen ist.

Die Stadt Bottrop vertritt die Auffassung, dass sich bei einem Kursbeitrag zwischen neun und 25 Euro ein SEPA-Lastschriftmandat nicht lohnt. In der Regel bekommen die Kunden eine Rechnung und können dann bezahlen. Zudem hätte die Stadt das Problem, dass einige Kurse der VHS aufgrund geringer Teilnehmerzahl nicht zustande kommen. Dies würde beim Lastschrifteneinzug dazu führen, dass die Stadt die eingezogenen Beträge erstatten müsste. Hierdurch entstünde weiterer Aufwand. Losgelöst von dieser Problematik hat die Stadt vor ein paar Jahren eine eigene Bezahlsoftware in der VHS eingeführt. Diese würde dann auch nicht mehr funktionieren. Die Zahlungsmoral bei den VHS – Kunden ist nach Aussage der Stadt recht hoch. In der Vollstreckung befindet sich im Zeitpunkt der Prüfung kein Fall. Vor diesem Hintergrund hat sich die Stadt bewusst entschieden, bei der VHS auf Lastschriftmandate zu verzichten.

Im Gegensatz zu den meisten Vergleichskommunen hat die Stadt Bottrop SEPA-Lastschriftmandate in Bereichen, welche die gpaNRW nicht gesondert aufgeführt hat. Im Bereich „Sonstige“ sind insbesondere die monatlichen Einnahmen aus Parkgebühren für Dauerparker und Kostenbeiträge in der Kindertagespflege enthalten.

Lastschriften

➔ Feststellung

Der hohe Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop entlastend aus.

Die SEPA-Lastschriftmandate 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 Kindergarten-, 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 Lastschriftenanteil 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 für die Berechnung des Lastschriftenanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

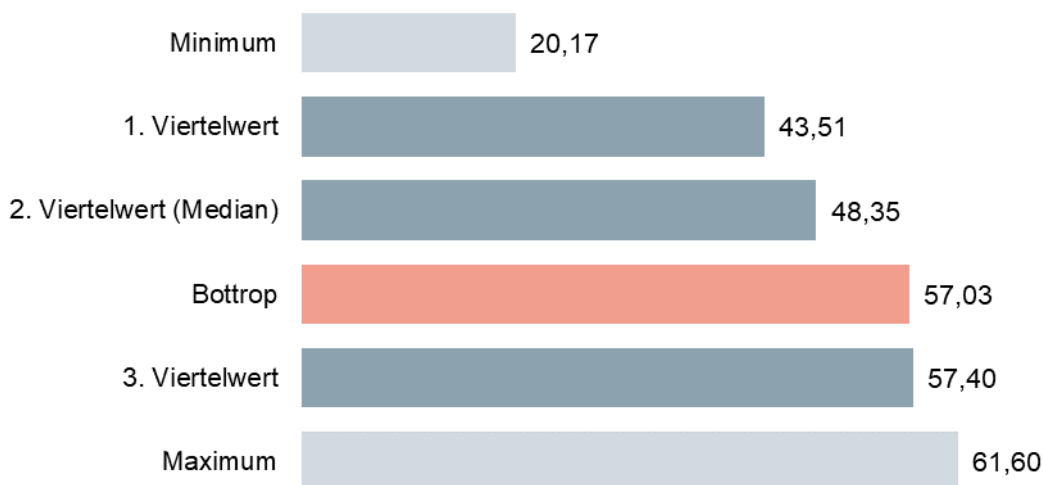
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	275.241
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	142.820
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	175.726
Gesamt	308.147
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	57,03

Mit diesem Anteil an Lastschriften bei den Einzahlungen positioniert sich Bottrop im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57,17	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und ange-

schrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,66	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Eine besondere Auffälligkeit bei den Rücklastschriften ist für Bottrop nicht zu erkennen.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

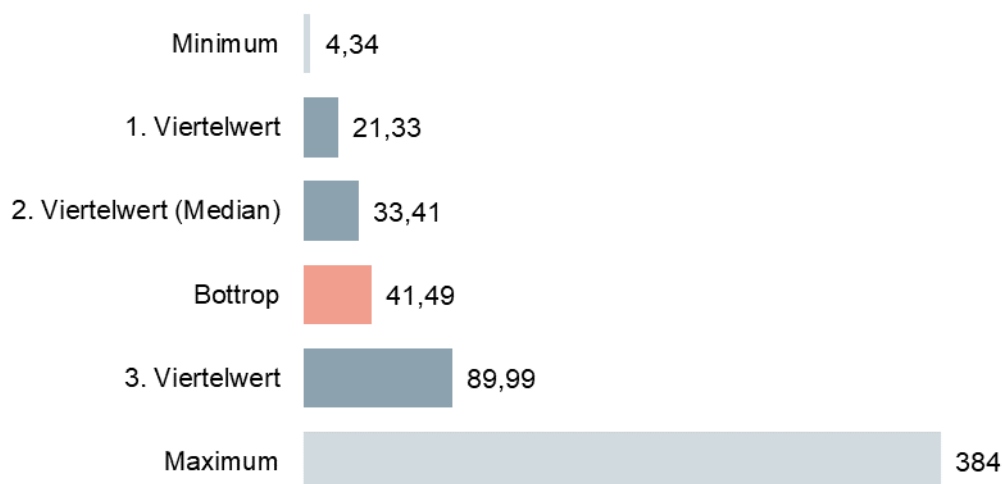
→ Feststellung

Die Anzahl der ungeklärten Ein- und Auszahlungen liegt bei der Stadt Bottrop auf mittlerem Niveau. Wenn sie durch rechtzeitige Sollstellungen reduziert werden können, entlastet dies die Zahlungsabwicklung.

Gemäß § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Insofern sind Forderungen zu erfassen, bevor der Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Organisationseinheiten unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Ein- oder Auszahlungen. Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in Bottrop 473 ungeklärte Ein- und 14 ungeklärte Auszahlungen vor.

Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge verursachen in der Zahlungsabwicklung einen höheren Arbeitsaufwand. Kommunen, die diese Werte geringhalten können, schaffen eine gewisse Entlastung bei der Sachbearbeitung.

Ungeklärte Einzahlungen und Auszahlungen je 10.000 Einwohner zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
41,65	10,13	22,07	44,26	90,33	356	23

Ungeklärte Einzahlungen kommen in jeder Kommune vor. Bei den ungeklärten Auszahlungen haben wir unterschiedliche Vorgehensweisen vorgefunden. Die 14 ungeklärten Auszahlungen in Bottrop zum Stichtag 09. Mai 2019 setzen sich wie folgt zusammen. Sie wurden alle per SE-PA-Lastschrift vom städtischen Girokonto eingezogen.

- zehn Kfz-Steuer für städtische Kraftfahrzeuge,
- zwei Körperschafts- und Lohnsteuern sowie
- zwei Abbuchungen aus den Kosten der Unterkunft der ALG II – Bezieher.

Bei den Auszahlungen für Kfz-Steuer wird die Zahlungsabwicklung darauf hinwirken, dass die Fachabteilung künftig die notwendigen Anordnungen rechtzeitig erstellt. Körperschafts- und Lohnsteuern leicht variieren, sodass eine konkrete Anordnung meist nicht möglich ist. Die Abbuchungen aus den Kosten der Unterkunft der ALG II – Bezieher kommen meist zeitgleich mit dem Posteingang, sodass die Anordnung noch nicht erstellt werden konnte.

Einige Vergleichskommunen weisen keine ungeklärten Auszahlungen aus. Dort ist eine Abbuchung ohne vorherige Anordnung nicht möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte versuchen, die ungeklärten Auszahlungen aufgrund fehlender Anordnung weiter zu minimieren.

Zu einer weiteren Arbeitserleichterung führt es, wenn der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen hoch ist. Diese Fälle muss die Sachbearbeitung nicht mehr händisch nacharbeiten. Die Stadt Bottrop bildet bei dieser Grundzahl jedoch den Minimalwert.

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent 2018

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

Die Stadt begründet ihre Positionierung damit, dass das Rechenzentrum lediglich eine Zuordnung über Zahlen, nicht aber über Text zulässt. Insofern findet kein Abgleich des Buchungstextes statt. Allerdings weist die Stadt darauf hin, dass durch diese Einschränkung keine fehlerhaften Zuordnungen bei den automatisiert eingelesenen Fällen auftreten. Die Werte der Vergleichskommunen zeigen jedoch, dass die Stadt Bottrop hier Synergieeffekte erzielen kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Bottrop sollte die Parameter bei der Zuordnung von Einzahlungen erweitern, so dass sich der Anteil der automatisiert eingelesenen Zahlungseingänge erhöht.

Mahnläufe

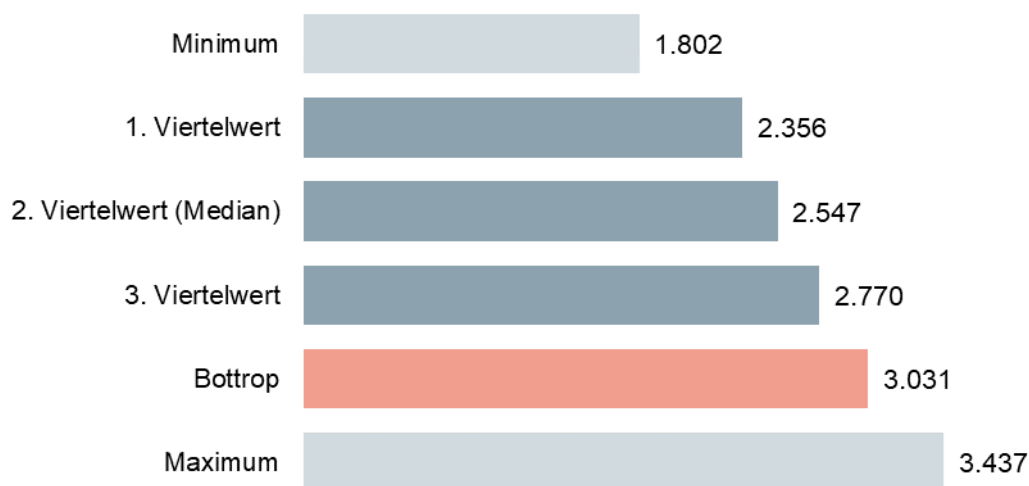
→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung in Bottrop ist durch eine hohe Anzahl von Mahnungen belastet.

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.

2018 versendete die Stadt Bottrop 35.576 Mahnungen (2017: 34.807 Mahnungen). Im Einwohnerbezug ordnet sich die Stadt wie folgt ein:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.965	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Gemessen an den Einzahlungen mahnt die Stadt Bottrop mehr offene Forderungen an als viele Vergleichskommunen. Dies spiegelt sich auch bei der einwohnerbezogenen Betrachtung wider.

In den Vergleichsstädten bildet die gpaNRW zusätzlich die Erfolgsquote der Mahnungen ab und ordnet diese interkommunal ein. Da in Bottrop eine unterschiedliche Zählweise zwischen der Finanz- und Vollstreckungssoftware besteht und die Kennzahl daher nicht valide gebildet werden kann, entfällt hier die Darstellung.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop erledigt die Vollstreckungsaufgaben mit einem einwohnerbezogen relativ hohen personellen Einsatz. Trotzdem erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sowie eine überdurchschnittliche Aufwandsdeckung.

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.

Aufwendungen

Die Vollstreckung der Stadt Bottrop setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 13,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,00 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 12,52 Vollzeit-Stellen. Der Overhead blieb gleich. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

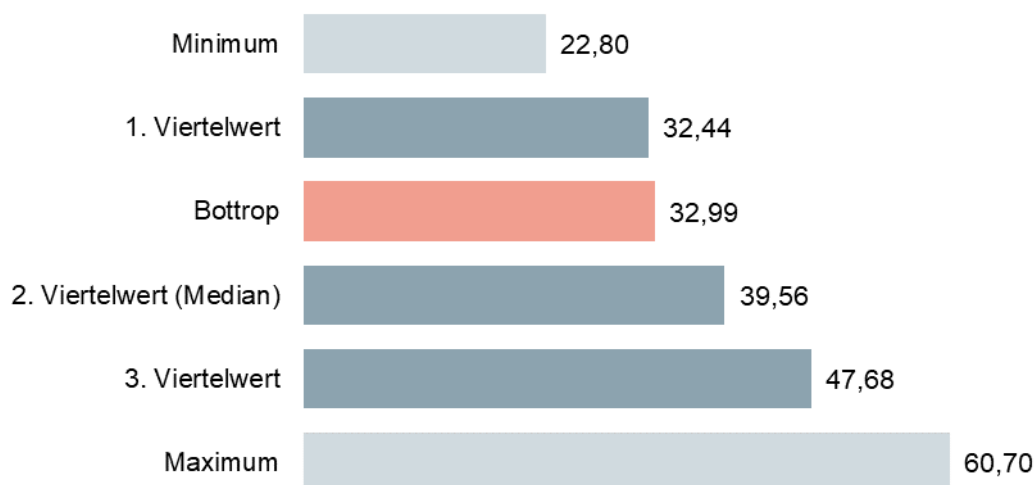
Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,15	0,57	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,07	0,54	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	7,40	3,29	5,80	7,72	10,48	16,68	23

Grundsätzlich ist die Vollstreckung ein weitgehend standardisiertes Massenverfahren, bei dem eine hohe Anzahl an Vollstreckungsaufträgen effektiv zu bearbeiten ist. Hierzu setzt die Stadt Bottrop – wie viele andere Vergleichskommunen auch – eine Vollstreckungssoftware ein.

Die Stadt Bottrop fordert bei der Schufa Schuldnerdaten an. Hierdurch kommt sie auch an die Bankauskünfte. Für diese Informationen zahlt Bottrop der Schufa ein Entgelt. Diese Aufwendungen sind in der unmittelbar folgenden Kennzahl nicht enthalten. Sie fließen aber in den nachfolgenden Aufwandsdeckungsgrad ein. Bevor die Stadt zu dieser entgeltpflichtigen Möglichkeit greift, schöpft sie zunächst alle entgeltfreien Möglichkeiten aus.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,60	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Bottrop verschickt nach der ersten noch eine zweite Vollstreckungsankündigung. Dieses Verfahren ist unter den Vergleichskommunen ungewöhnlich, hat sich mit einer Erfolgsquote von annähernd 50 Prozent aber bisher bewährt.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung der Kommunen nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch

Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Dies 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 Bottrop** macht in ihren Pfändungsvorankündigungen eigene Kosten der Vollstreckung in Höhe der halben Pfändungsgebühr (§ 11 Abs. 4 Nr. 2 VO VwVG NRW) geltend. Die Stadt begründet die Festsetzung der halben Pfändungsgebühr mit einer „anderweitigen Erledigung“ vor Einsatz des Außendienstes. Hieraus sind auch die konkreten Maßnahmen ersichtlich. Zudem geht die konkret handelnde Vollziehungskraft aus den Anschreiben hervor. Die Stadt listet die Forderungen auf, die sie im Verwaltungszwangsverfahren einzuziehen hat. Hierzu gehören neben der eigentlichen Hauptforderung die Nebenforderungen

- Mahngebühren,
- Vollstreckungskosten und
- sonstige Nebenforderungen (Porto).

Die Stadt überprüft regelmäßig den Erfolg ihrer Pfändungsvorankündigungen. Dieser lag zuletzt bei rund 60 Prozent.

In der Pfändungsvorankündigung beziffert die Stadt ihre Aufwendungen als „Kosten der Vollstreckung“. Aus Sicht der gpaNRW darf dies an dieser Stelle des Verfahrens nicht so beziffert werden. Denn zu den Kosten der Vollstreckung gehört auch das Wegegeld des Außendienstes. Dies ist hier jedoch noch nicht enthalten, da der Außendienst noch nicht tätig geworden ist.

Seitens der Stadt bestehen Zweifel, ob die städtische Post durch den derzeit beauftragten Zustelldienst zuverlässig an die Empfänger zugestellt wird. Aus diesem Grunde hat sie ab dem 01. Juli 2019 in einem Testverfahren nach der ersten Pfändungsankündigung eine zweite Pfän-

dungsvorankündigung als sog. Inkassobrief verschickt. Dieser wurde dann über einen anderen Anbieter als Einschreiben versendet. Von 64 versendeten Inkassobriefen in den ersten zwei Monaten wurden 31 Forderungen erfolgreich durch Zahlung erledigt. Die Stadt hat sich daher dazu entschlossen, dieses Verfahren auch künftig weiterzuführen. Bei einer künftig zuverlässigeren Zustellung könnte dieses Verfahren entbehrlich sein.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Erfolgsquote ihrer zweiten Pfändungsvorankündigung weiter beobachten und das Verfahren einstellen, wenn es nicht dauerhaft eine festzulegende Erfolgsquote aufweist.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Bottrop

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	33.885	30.887
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	4.590	3.960
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	28.834	25.563
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	9.671	8.606
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	32.647	23.171
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	10.355	8.991
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	1.345	1.288

Bei der Auswertung der bestehenden Vollstreckungsforderungen, den im Jahr entstandenen und abgewickelten Vollstreckungsforderungen gab es in den Kommunen häufig Schwierigkeiten bei der Auswertung zwischen dem Kassen- und Vollstreckungsprogramm. Insofern besteht eine Differenz zwischen der rechnerischen Herleitung des Jahresendbestandes und dem ausgewerteten Wert zum 01. Januar des Folgejahres.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz für

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

durch

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

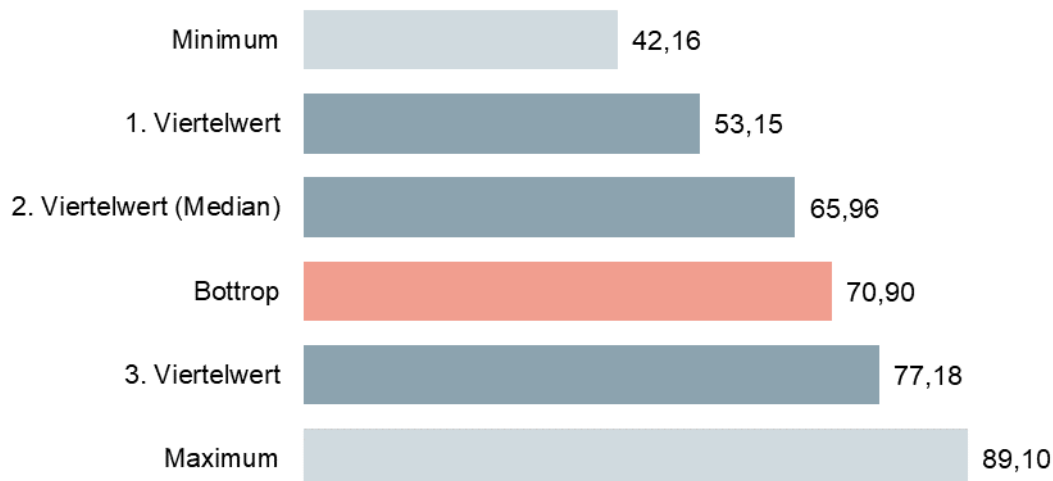
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	890.237	796.164
Summe Aufwendungen in Euro	1.122.484	1.122.886
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	79,31	70,90

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
79,31	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Bottrop 2018 über dem Median. Im Vorjahr konnte sich Bottrop aufgrund höherer Einzahlungen aus Nebenforderungen im oberen Viertel der Vergleichskommunen positionieren.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Bottrop hat im Jahr 2017 ca. zehn Prozent und 2018 ca. sieben Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Im interkommunalen Vergleich orientiert sich die Stadt damit in etwa am ersten Viertel der Vergleichskommunen. Dies deutet darauf hin, dass die Stadt Bottrop zunächst versucht, alle Ansprüche selbst zu realisieren. Erst danach gibt sie Fälle im Rahmen des Amtshilfeersuchens an andere Kommunen ab.



Die Vollstreckung findet in Bottrop zunächst vollumfänglich im Innendienst statt, bevor die Sachbearbeitung selbst in den Außendienst geht oder sie einen Fall an eine andere Kommune abgibt.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

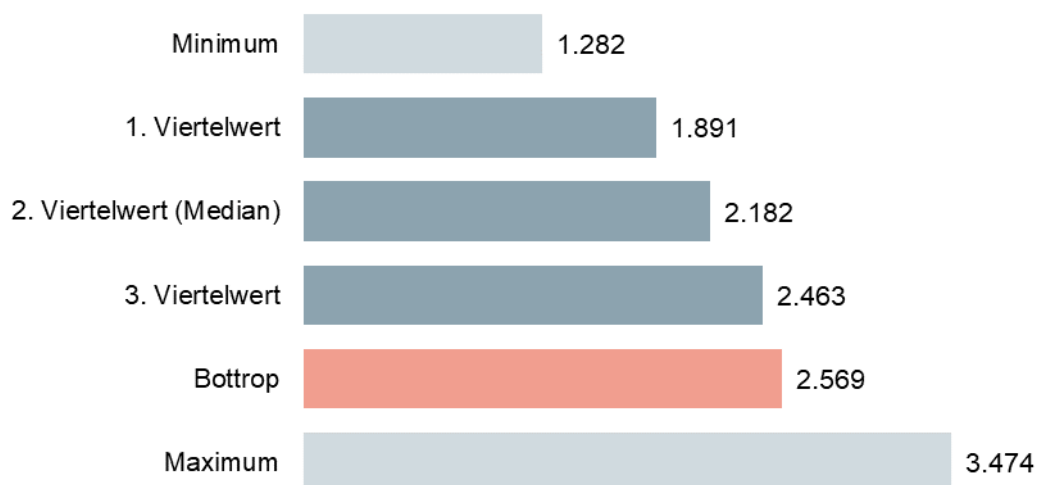
Die Stadt Bottrop gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote, aber auch hohe Rückstände auf.

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

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Bottrop

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	3.181	2.569
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.846	2.783
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.848	2.729

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 erreichte die Stadt Bottrop im interkommunalen Vergleich sogar den Maximalwert:

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.181	1.445	2.002	2.320	2.749	3.411	20

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die in Bottrop praktizierte Vollstreckungspraxis auch erfolgreich ist.

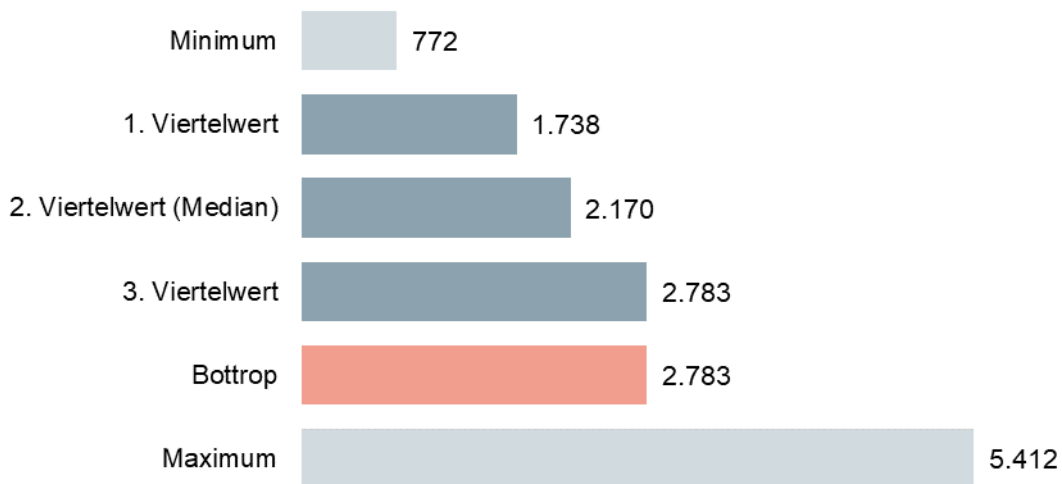
Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	90,56	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	85,11	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

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

Neben den abgewickelten Vollstreckungsforderungen gibt die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Erkenntnisse über etwaige Rückstände.

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



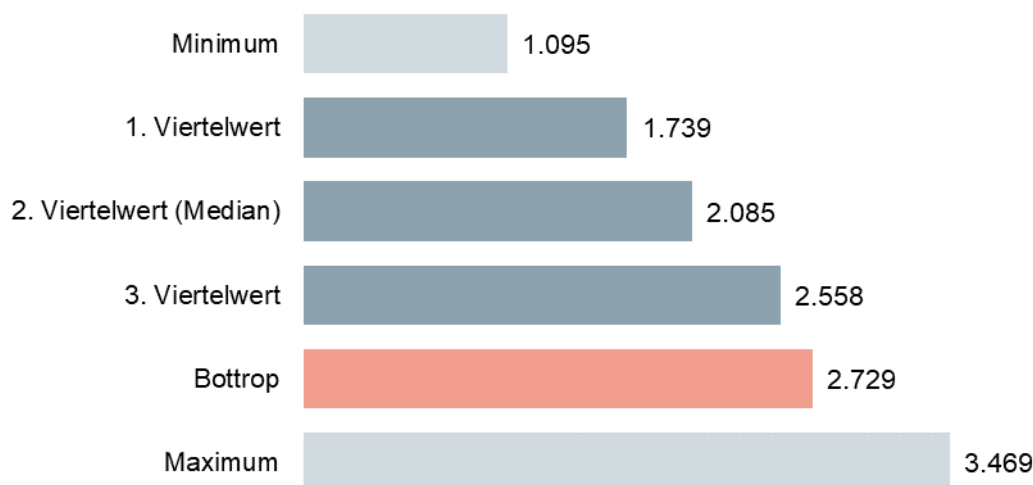
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.846	774	1.761	2.344	2.912	5.522	21

Obwohl die Stadt Bottrop die Zahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen in 2017 verringern konnte, hatte sie zum Jahresanfang 2018 höhere Rückstände als die meisten Vergleichskommunen.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Bottrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.848	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Bei den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Bottrop ebenfalls hoch. Da sie 2018 mehr Fälle hinzubekommen hat als sie bearbeiten konnte, werden sich die Rückstände im nächsten Jahr wieder erhöhen.

Vollstreckung für Dritte

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

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

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

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Die Abrechnung der Vollstreckungshilfe für die AöR erfolgt in der **Stadt Bottrop** mit dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt. Auf eine Prüfung durch die gpaNRW konnte daher verzichtet werden.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Bottrop erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen durchschnittlichen Wert.		
F3	In der Zahlungsabwicklung finden sich zur Ordnungsmäßigkeit Optimierungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung der Dienstweisung für die Finanzbuchhaltung sowie bei der Eintragung der Schuldner in das Schuldnerverzeichnis.	E3.1	Die Stadt Bottrop sollte ihre Dienstweisung für die Finanzbuchhaltung in § 7 Abs. 3 um mögliche Ausnahmen (wie z.B. durch das Jugendamt) ergänzen. Dies kann im Zuge der Überarbeitung der Dienstweisung aufgrund der neuen KomHVO geschehen.
		E3.2	Die Stadt Bottrop sollte künftig auch die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nutzen, um in Einzelfällen ihren Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Hierzu sollte sie kurzfristig die technischen Probleme lösen.
F4	Die Stadt Bottrop arbeitet in der Vollstreckung effizient. Sie bearbeitet die Fälle zunächst vollumfänglich im Innendienst, bevor der Außendienst tätig wird.	E4.1	Die Stadt Bottrop sollte Mahnsperren so einsetzen, dass nur tatsächlich zu versendende Mahnungen auch gedruckt werden. Dies erspart der Stadt die Durchsicht des ausgedruckten Mahnstapels. Mahnungen können dann direkt aus der Druckerei / Poststelle versendet werden.
		E4.2	Die Stadt Bottrop sollte vermeiden, dass einzelne Mahnfälle erst nach drei Monaten in die Vollstreckung gehen.
		E4.3	Die Stadt Bottrop sollte die Vermögensauskunft zeitnah wieder selbst abnehmen, da sie selbst über die meisten Informationen ihrer Schuldner aus den verschiedenen Fachbereichen verfügt und somit auf die größtmögliche Anzahl an Informationen zugreifen kann.
F5	Bei Niederschlagungen von Beträgen unter 150 Euro hat die Stadt Bottrop bisher kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Sie hat das Verfahren für unbefristeten Niederschlagungen noch während der Prüfung angepasst.		
F6	Die Stadt Bottrop nutzt ihre im Haushalt und auch intern erfassten Grundzahlen bis-	E6	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop sollte ihre im Haushaltsplan abge-

	Feststellung		Empfehlung
	her nicht zur Bildung von Kennzahlen und einer daraus resultierenden finanzwirtschaftlichen Steuerung.		bildeten Grundzahlen ins Verhältnis zu Personal- oder Finanzdaten setzen. Hieraus kann sie Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen entwickeln und so eine kennzahlenorientierte Steuerung aufbauen. Bei der Abbildung von Grundzahlen sollte eine Zeitreihe abbilden, um auch die Entwicklung aufzuzeigen.
F7	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 47 Prozent. Damit liegt sie unter dem Median von 59 Prozent.	E7	Die Stadt Bottrop sollte künftig eRechnungen annehmen und eingehende Papierrechnungen digitalisieren. Hierdurch können Synergieeffekte in der Sachbearbeitung entstehen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop hat höhere Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten als die meisten Vergleichskommunen. Wenn sie den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten erhöhen könnte, würde dies das Personal entlasten.		
F2	Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine relativ niedrige Leistungskennzahl begründet. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen bearbeiten 2018 mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Bottrop.		
F3	Die Stadt Bottrop weist bei den meisten Forderungsarten einen hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus.		
F4	Der hohe Lastschriftenanteil an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Bottrop entlastend aus.		
F5	Die Anzahl der ungeklärten Ein- und Auszahlungen liegt bei der Stadt Bottrop auf mittlerem Niveau. Wenn sie durch rechtzeitige Sollstellungen reduziert werden können, entlastet dies die Zahlungsabwicklung.	E5.1	Die Stadt Bottrop sollte versuchen, die ungeklärten Auszahlungen aufgrund fehlender Anordnung weiter zu minimieren.
		E5.2	Die Stadt Bottrop sollte die Parameter bei der Zuordnung von Einzahlungen erweitern, sodass sich der Anteil der automatisiert eingelesenen Zahlungseingänge erhöht.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Zahlungsabwicklung in Bottrop ist durch eine hohe Anzahl von Mahnungen belastet.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bottrop erledigt die Vollstreckungsaufgaben mit einem einwohnerbezogen relativ hohen personellen Einsatz. Trotzdem erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sowie eine überdurchschnittliche Aufwandsdeckung.		
F2	Die Stadt Bottrop verschickt nach der ersten noch eine zweite Vollstreckungsankündigung. Dieses Verfahren ist unter den Vergleichskommunen ungewöhnlich, hat sich mit einer Erfolgsquote von annähernd 50 Prozent aber bisher bewährt.	E2	Die Stadt sollte die Erfolgsquote ihrer zweiten Pfändungsvorankündigung weiter beobachten und das Verfahren einstellen, wenn es nicht dauerhaft eine festzulegende Erfolgsquote aufweist.
F3	Die Stadt Bottrop gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote, aber auch hohe Rückstände auf.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, § 23 DA Fibu vom 03.12.2007
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, 3.2 und 8.1 DA für die Aufnahme von Krediten und das städtische Zins- und Schuldenmanagement vom 16.03.2010
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 17 DA Fibu.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA Stundung, Aussetzung der Vollziehung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen vom 01.12.2015
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, Stadtkasse gem. Ziff. 4.5 DA Stundung, Aussetzung der Vollziehung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen vom 01.12.2015
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Ja, § 7 DA Fibu
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, 7.2 DA Kontierung vom 24.05.2017.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, § 20 DA Fibu
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Hand-	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA Handvorschüssen und

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	kassen.						Einnahmekassen vom 02.07.2009
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 24 DA Fibu
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 22 DA Fibu
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 6 DA Fibu
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 26 Abs. 3 der DA Fibu durch RPA
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, § 19 DA Fibu
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, § 25 der DA Fibu
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	nicht erfüllt	0	1	0	3	Nein, derzeit technisch mit dem Amtsgericht nicht möglich
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, in der Arbeitsanweisung. Aufrechnungen erfolgen.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				82	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				94		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja
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	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, auf die entsprechenden Bereiche wird aktiv zugegangen

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	wird.						
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, laufende Aufrechnung, alle zwei bis drei Wochen Mahnläufe
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, in der Arbeitsanweisung
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Innen- vor Außendienst, Universalvollstreckung
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, im Leitfaden und der Arbeitsanweisung
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Derzeit nicht, perspektivisch jedoch wieder selbst.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Zentralisiert ja, jedoch in der Vollstreckung, kein durchgehendes Vier-Augen-Prinzip
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, DA Niederschlagung
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	§ 7 Abs. 2 der DA Fibu
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, ist in Abteilung 20.1 angebunden
	Punktzahl Organisation				65	72	
	Erfüllungsgrad Organisation in Prozent				90		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Zielwerte im Haushalt festgelegt, keine Messung der Zielerreichung,

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	bedarfsorientiert						kein Berichtswesen
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Grundzahlen im Haushaltsplan, Erfassung weiterer Grundzahlen, kein Berichtswesen.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent				50		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				153	171	
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent				89		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	ja, zentraler Posteingang
32	eingescannt	nein	0	2	0	2	nein
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	nein, nur Bundesdruckerei.
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
34	angenommen	nein	0	1	0	1	nein, nur pdf
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	nein
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					In der Regel Papier, selten pdf
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					Bundesdruckerei
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					kein flächendeckender Workflow
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	nein
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	nein
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungs- akte.	ja	1	2	2	2	ja, ab ca. 01.06.2019. Software funktioniert, Testverfahren abge- schlossen, Scanner im Einsatz, Dienstanweisung genehmigt
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nicht erforderlich, da Innen- vor Außendienst
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstel- len) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Derzeit wird die Schnittstelle noch nicht genutzt
	Punktzahl Digitalisierung				8	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				47		

➔ 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