

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

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

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf der Stadt Solingen**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist hoch. Die Stadt ist überschuldet und Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Es ist nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden wird. Somit unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Entsprechend den Vorgaben des Haushaltssanierungsplans hat die Stadt 2018 erstmals den Haushaltsausgleich erreicht. Auch in der Haushaltsplanung bis 2022 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen.

Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung ist vor allem auf die Entwicklung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Positionen sind durch die Stadt kaum beeinflussbar. Zusätzlich werden die Handlungsspielräume vor allem durch Pflichtaufgaben beschränkt. Insgesamt gesehen zeigen die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Solingen jedoch Wirkung. Aufwandssteigerungen können teilweise kompensiert werden.

Die gpaNRW sieht allerdings noch Handlungsbedarf in der fortgeführten Konsolidierung. Das gute Ergebnis 2018 sollte bestätigt und verstetigt werden. Die Überschüsse in der Finanzrechnung müssen zum Abbau der Verschuldung, insbesondere der Liquiditätskredite verwendet werden. Darüber hinaus sollte auch der hohe Reinvestitionsbedarf beim Vermögen möglichst anteilig über Überschüsse im Idealfall finanziert werden, um Investitionskredite auf das absolut erforderliche Maß reduzieren zu können.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Solingen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Auch die **Steuerung und das Controlling** in den von der gpaNRW geprüften Handlungsfeldern ist in Solingen gut aufgestellt und geeignet, die Haushaltswirtschaft zu steuern und Risiken frühzeitig zu erkennen, um Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Auf punktuelle Optimierungsmöglichkeiten gehen die Teilberichte der Handlungsfelder näher ein.

Insbesondere die **Transferaufwendungen im sozialen Bereich** sind in den letzten Jahren massiv angestiegen. Hier fallen bei den **Hilfen zur Erziehung** die Transferaufwendungen an die freien Träger ins Auge. Die Aufwendungen sinken 2018 durch Steuerungsmaßnahmen der Stadtdienstleitung um rund 917.000 Euro. So werden bestehende **ambulante Fälle** durch die Stadtdienstleitung überprüft, so dass 2018 die ambulanten Fälle deutlich verringert werden konnten. Im **stationären Bereich** arbeitet das Jugendamt an einem weiteren Ausbau der Vollzeitpflege, um kostenintensive Heimunterbringungen zu vermeiden. Besonders teure stationäre Hilfearten sollten zukünftig routinemäßig in die Kontrollen der Stadtdienstleitung aufgenommen werden. Insgesamt gesehen zeigt das Jugendamt der Stadt Solingen aber gute Ansätze bei der gezielten Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung des Fehlbetrages der Hilfen zur Erziehung.

Die Transferaufwendungen für die **Hilfe zur Pflege** sowie das **Pflegewohngeld**, das die Stadt Solingen 2018 leisten muss, betragen mehr als 13 Mio. Euro. Dabei ist die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in Solingen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten gering. Das Solinger Konzept „ambulant vor stationär“ wird seit 2011 konsequent umgesetzt. Maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung hat die Pflege- und Wohnberatung in Solingen. Dies führt zu positiven Effekten bei den Transferaufwendungen, da die Aufwendungen für die Pflege außerhalb von Einrichtungen in Solingen mehr als 5.500 Euro je Leistungsbezieher günstiger sind als die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Hinzukommt, dass für die Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen kein Pflegewohngeld gezahlt werden muss.

Die **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner** sind in Solingen unterdurchschnittlich. Der gute Wert korrespondiert mit der SGB II-Quote und der unterdurchschnittlichen angemessenen Bruttokaltmiete in Solingen. Aufgrund der Anhebung der angemessenen Bruttokaltmiete zum 01. Januar 2019 ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen zukünftig steigen werden.

Neben den steigenden Transferaufwendungen für soziale Leistungen steht die Stadt Solingen vor der Herausforderung eines **hohen Reinvestitionsbedarfes**. So ist zum Beispiel der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad der **Verkehrsflächen** mit 86,2 Prozent bereits außerordentlich hoch. Es verbleiben der Stadt Solingen nur noch durchschnittlich sieben Jahre Restnutzungsdauer ihrer Straßen. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen zuletzt 2011 erhoben hat. Eine aktuelle Zustandserfassung ist aber die Basis für eine wirtschaftliche Ausrichtung der Erhaltungsmaßnahmen. Hier setzt Solingen mit 0,93 Euro je qm Verkehrsfläche weniger Finanzmittel ein, als der Richtwert von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche vorsieht.¹

Die Stadt Solingen erhebt regelmäßig **Beiträge für Straßenbaumaßnahmen** und beachtet damit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Auch bei der **Kalkulation und Erhebung**

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

von Gebühren im Abwasserbereich und bei der Straßenreinigung sieht die gpaNRW keine Handlungsmöglichkeiten.

Gleiches gilt für den Bereich des **Friedhofswesens**. Hier erreicht Solingen einen hohen Kostendeckungsgrad. Dabei sind die Gebührenkalkulationen aktuell und berücksichtigen alle gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten. Durch stabile Nutzungszahlen ist der Kostendeckungsgrad im Teilbereich der Trauerhallen ebenfalls hoch.

Bei der Stadt Solingen sind nur rund neun Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Aufgrund der geänderten Bestattungskultur hat sich auch in Solingen ein „Flickenteppich“ gebildet. Dies schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten wegen der noch auslaufenden Nutzungsrechte ein. Durch die regelmäßige Aktualisierung der Friedhofsentwicklungsplanung reagiert die Stadt auf die Veränderungen bei der Nachfrage und setzt freiwerdende Flächen für andere Nutzungen oder Grabarten ein.

Die Grün- und Wegepflege steuert die Stadt Solingen über Pflegekonzepte, in denen sie die Arbeitsschritte individuell für jeden Friedhof, jedes Grabfeld und Bepflanzung regelt. Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind in Solingen nicht gesondert differenzierbar, weil der Aufbau der Kostenrechnung diese Detaillierung nicht hergibt. Die Stadt sollte die Kosten der Friedhofsanlagen weiter differenzieren, damit auch die monetären Auswirkungen bei Entscheidung der Grün- und Wegepflege für die Gesamtsteuerung berücksichtigt werden können.

Bei der **Bauaufsicht** konnte die gpaNRW feststellen, dass die Bauberatung der Stadt Solingen Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereitstellt. Dass diese Informationen auch Wirkung entfalten, zeigt sich in den vergleichsweise niedrigen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge. Im Vergleich des Jahres 2018 bildet der Anteil der Stadt Solingen derzeit das Minimum.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Solingen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Der Prozessablauf ist effektiv. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, schöpft die Stadt Solingen gut aus. Auch die gewählte Softwarelösung der Stadt Solingen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die digitale Bearbeitung wird aktuell noch weiter ausgebaut: so können seit Juni 2019 auch einige Stellungnahmen digital abgewickelt werden.

Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW vor allem bei der **Zahlungsabwicklung im engeren Sinne** (i.e.S.). Die Aufwendungen je Einzahlung der Stadt Solingen bilden im Vergleich des Jahres 2018 den Maximalwert ab, 2017 lagen sie an dritthöchster Stelle. Dafür sind neben einer vergleichsweise geringen Zahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle die im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ursächlich.

Zudem erzielt die Stadt Solingen nur einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Dieser Mehrbedarf entsteht unter anderem, da die Zahlungsabwicklung i.e.S. einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an ungeklärten Einzahlungen hat. Teilweise entstehen diese dadurch, dass Beträge systematisch erst nach Meldung des Zahlungseinganges von der Zahlungsabwicklung durch den zuständigen Stadtdienst zum Soll gestellt werden. Demzufolge sind diese Zahlungen derzeit bei der automatisierten Verarbeitung nicht zuzuordnen und erschweren die Arbeit bei der Zahlungsabwicklung. Zudem weist die

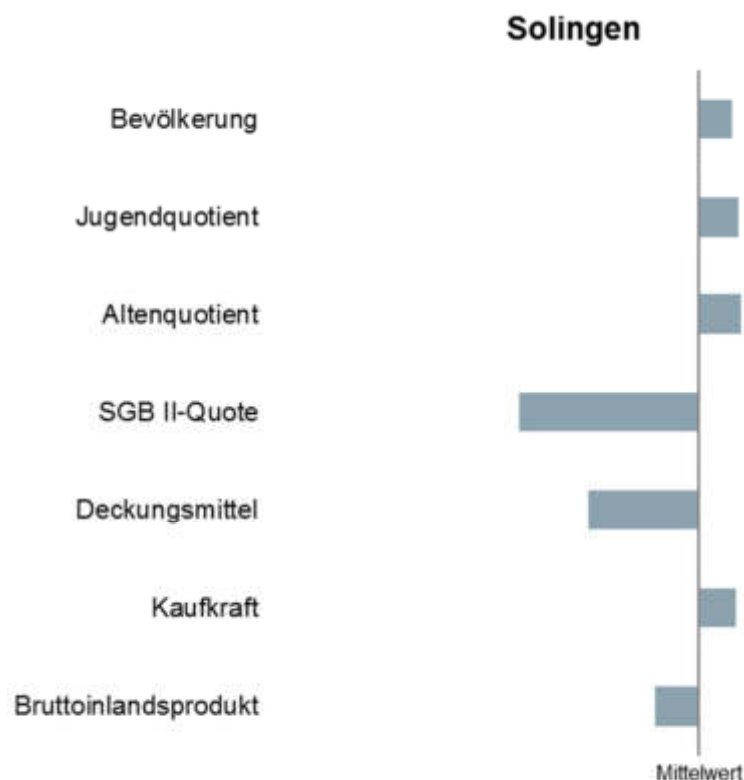
Stadt Solingen in 2017 und auch in 2018 eine vergleichsweise hohe Anzahl an Mahnungen auf, die Personalkapazitäten in der Zahlungsabwicklung binden. Die Stadt versendete bis April 2018 noch zweite Mahnungen - diese belastet den Aufwand in der Sachbearbeitung. Durch die Umstellung auf nur noch eine Mahnung, wie es bei rund 90 Prozent der Vergleichskommunen bereits der Fall ist, sollten sich ab 2019 Entlastungen ergeben.

Bei der **Vollstreckung** hingegen erreicht die Stadt Solingen trotz vergleichsweise hoher Aufwendungen in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich. Dies wird durch eine hohe Erfolgsquote und der damit verbundenen hohen Realisation von Einzahlungen möglich.

→ Ausgangslage der Stadt Solingen

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Solingen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Solingen ist eine kreisfreie Kommune im Regierungsbezirk Düsseldorf. Die Gemeindefläche beträgt rd. 90 km². Die Stadt Solingen gliedert sich in fünf Stadtbezirke mit eigener Bezirksvertretung. Zu rund 59 Prozent besteht das Stadtgebiet aus Erholungs- und Grünfläche. Das Stadtgebiet der Stadt Solingen ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher klein, die Verkehrsfläche absolut und je Einwohner niedrig und der Anteil der Verkehrsfläche an dem Stadtgebiet unterdurchschnittlich. Damit stellt die Stadt quantitativ wenig Verkehrsfläche bereit. Sie muss diese jedoch aufgrund einer höheren Verkehrsbelastung in einem qualitativ guten Zustand halten.

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

Seit März 2012 führt die Stadt Solingen den offiziellen Zusatz „Klingenstadt“. Die Stadt ist das Zentrum der deutschen Schneidwarenindustrie. Fast 90 Prozent der deutschen Schneidwaren- und Besteckhersteller haben ihren Sitz in Solingen. Damit ist die Stadt bei der Herstellung von Klingen weltweit führend.

Ein Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel 2015 bis 2018, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen, die der Stadt zur Verfügung stehen, zeigt, dass Solingen deutlich weniger Erträge zur Verfügung hat als der Durchschnitt der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auf die Haushaltslage und die Konsolidierungsbemühungen der Stadt gehen wir im Teilbericht Finanzen näher ein.

Solingen ist bis 1992 kontinuierlich an Einwohnern gewachsen. Danach gingen die Bevölkerungszahlen jedoch zurück. Dieser Trend setzte sich bis 2012 fort. Bis 2040 prognostiziert IT.NRW Solingen einen Bevölkerungszuwachs von rund vier Prozent. Belastend auf die demografischen Strukturen der Stadt wirkt in Solingen ein überdurchschnittlicher Altenquotient. Auf die damit verbundene Herausforderung für die Stadt geht die gpaNRW im Teilbericht „Hilfe zur Pflege“ näher ein.

Auf der anderen Seite wird die Stadt Solingen durch einen überdurchschnittlichen Jugendquotienten entlastet. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Stadt strukturell durch eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut belastet wird. Gleichwohl sind die sozialen Strukturen in der Stadt Solingen 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 Solingen aufgrund der Flüchtlingsentwicklung gestiegen ist, zählt die Stadt noch zu den kreisfreien Städten mit der geringsten Anzahl an SGB II-Leistungsbeziehern. Hierzu tragen auch viele sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Bergischen Städtedreieck bei. Durch die Flüchtlingsentwicklung, aber auch durch die örtliche Nähe zur Stadt Düsseldorf, verschärft sich jedoch die Lage auf dem Solinger Wohnungsmarkt.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Solingen intensiv beraten. Die Empfehlungen sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Darüber hinaus hat die Stadt Solingen auf Grundlage der ausgesprochenen Feststellungen und Empfehlungen Beratungsleistungen im Rahmen des Stärkungspaktes in Anspruch genommen. Insbesondere im Bereich der Steuerung und des Controllings wurden viele Maßnahmen erfolgreich abgeschlossen. Aktuell werden zudem zahlreiche Optimierungen im Bereich der Vollstreckung vorgenommen.

→ 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 Solingen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Solingen wurde im Zeitraum September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Solingen überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Ergänzend haben wir den interkommunalen Vergleich für 2017 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis 2018.

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

Geprüft haben:

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

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

Herne, den 18. Februar 2020

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Solingen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die Stadt ist in ihrer kommunalen Selbstverwaltung damit eingeschränkt.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Solingen kann 2018 erstmals seit vielen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den hohen Fehlbeträgen der Vorjahre wider.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Solingen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit Jahresüberschüssen. Die Haushaltsplanung ist vor allem durch steigende Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und den Steuererträgen geprägt. Diese unterliegen im besonderen Maß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Solingen ist seit 2014 überschuldet. Trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse kann das negative Eigenkapital absehbar nicht vollständig abgebaut werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden des Konzerns Solingen sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Gleichzeitig bestehen hohe Reinvestitionsbedarfe. Die notwendigen Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – auch über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit saldiert weiter ansteigen. Bereits jetzt sind die Handlungsspielräume eingeschränkt.
F6	Der Konzern Stadt Solingen hat über eine Milliarde Euro Verbindlichkeiten. Beinahe die Hälfte entfällt hierbei auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit der letzten Jahre sind die Investitionskredite geringer als bei der Hälfte der städtischen Konzerne im interkommunalen Vergleich.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Solingen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung überwiegend ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Solingen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F2	Der Stadt Solingen gelingt es nur teilweise den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft auszugleichen. Besonders die Aufwendungen für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sind stark gestiegen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträge bestimmt.	E2	Die Stadt Solingen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.
F3	Die Stadt Solingen überträgt konsumtive Ermächtigungen nur in geringem Umfang. Sie hält sich damit an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen. Wesentlich umfangreicher überträgt sie Ermächtigungen für Investitionsvorhaben. Diese schöpft sie jedoch kaum aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.	E3	Die Stadt Solingen sollte prüfen, ob sie die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen senken kann. Entscheidendes Kriterium sollte weiterhin sein, dass Auszahlungen nur für begonnene, unabweisbar notwendige Maßnahmen übertragen werden. Auch die Sicherstellung der Finanzierbarkeit ist hierbei zu beachten.
Kommunale Abgaben			
F1	Die kalkulatorischen Kosten der Gebührenbereiche Abwasser und Straßenreinigung werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkuliert. Die Stadt berücksichtigt die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		
F2	Die Realsteuern sind ein wichtiger Baustein im HSP der Stadt Solingen. Gemessen an den Durchschnittswerten besteht kein großes Konsolidierungspotenzial durch Hebesatzanpassungen mehr.		
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten			
F1	Das städtische Klinikum Solingen gGmbH leistet seit 2018 keinen Beitrag mehr zur Konsolidierung des Haushalts. Vielmehr hat die Beteiligung den Haushalt bereits durch Wertminderungen belastet. Gelingt die Sanierung des Klinikums nicht, können zusätzliche Belastungen für die Stadt Solingen drohen.		

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die gpaNRW sieht es positiv, dass sich das Jugendamt über interkommunale Vergleichsarbeit weiterentwickelt.		
F2	Die Stadt Solingen ist durch hohe Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut belastet. Diese Faktoren können zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen.		
F3	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Aus Zielvorgaben werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Notwendige Ressourcen werden bereitgestellt. Der Erfolg wird anhand von Einsparungen im Haushalt gemessen. Bei Bedarf erfolgt eine Anpassung der Zielvorgaben. Allerdings kann die Steuerung der Ziele noch über Kennzahlen verbessert werden.	E3	Das Jugendamt sollte für die Zielvorgaben konkrete Zielwerte festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die messbar sind und den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Bei Abweichungen von den Zielwerten sollten die Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.
F4	Die Organisationsstruktur ist im Rahmen des Teilprojektes C „Organisation und Steuerung“ überarbeitet und individuell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes abgestimmt worden. Insofern sieht die gpaNRW keinen Handlungsbedarf.		
F5	Die Stadt Solingen hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) für den Bereich Hilfe zur Erziehung eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang zur Umsetzung von Zielvorgaben im Rahmen der Haushaltssanierung.	E5	Das Jugendamt sollte ein standardisiertes IKS einführen, um Prozesse kontinuierlich wirtschaftlich zu hinterfragen und eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.
F6	Das Jugendamt führt bislang keine schematischen Prozesskontrollen für die Einhaltung von Vorgaben zum Workflow und zu den Verfahrensstandards durch.	E6	Bei der Einrichtung eines neuen EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten sollten auf zu bearbeitende Fälle hinweisen. Die Vorgesetzten sollten Zugriff auf die Warnlisten haben.
F7	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes kann noch optimiert werden	E7	Das Jugendamt sollte Kennzahlen zu den Zielvorgaben des Jugendamtes und Kennzahlen zu Hilfen mit hohen Aufwendungen in den Monatsreport einfließen lassen. Die wesentlichen Inhalte des Monatsreportes sollten in ein standardisiertes Berichtswesen münden, das mit der Einführung des neuen EDV-Verfahrens implementiert werden sollte. Die neue Jugendamtssoftware sollte Auswertungen ermöglichen und über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügen.
F8	Das Jugendamt ist bei der Messung der Wirksamkeit von Hilfen und der qualitativen Zielerreichung auf einem guten Weg. Es sind bereits verschiedene Instrumente implementiert worden. Diese müssen allerdings künftig noch systematisch nachgehalten und ausgewertet werden.	E8	Mit der Einführung des IKS sollte bei Aktendurchsichten auch die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüft werden. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.
F9	Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugend-	E9	Das Jugendamt sollte für die Prozessabläufe der Hilfearten eine Kurzübersicht

Feststellung		Empfehlung	
	amtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine effektive und effiziente Bearbeitung fehlt allerdings eine komprimierte Übersicht.		erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.
F10	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens (WIMES) rückt künftig die Wirksamkeit der Hilfen noch stärker in den Vordergrund. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung allerdings noch nicht dokumentiert.	E10.1	Die Kosten der erforderlichen Hilfen sollten im Hilfeplan dargestellt werden. Das schafft Transparenz für alle Beteiligten und intensiviert die wirtschaftliche Sicht für die Hilfen.
		E10.2	Die Hilfeplanverfahren sollten regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die Erkenntnisse zu WIMES sollten im Rahmen des aufzubauenden Wissensmanagements systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden.
F11	Bei der Personalbedarfsplanung richtet sich das Jugendamt nach interkommunalen Vergleichswerten und der individuellen Bedarfslage. Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung sind bislang nicht festgelegt.	E11	Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Abweichungen von den Vorgaben können individuell erörtert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.
F12	Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Solingen mit 1:39 Fällen überschritten.	E12.1	Die Stadt Solingen sollte die Erkenntnisse aus der Evaluation des Modellprojektes Wald/Gräfrath für die Festsetzung eines Richtwertes zur Fallbearbeitung nutzen.
		E12.2	Die Zugangssteuerung bei den Kinderschutzfällen sollte intensiviert werden. Hierdurch können gebundene Kapazitäten bei den Mitarbeitern des ASD entlastet werden.
F13	Die Stadt Solingen überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfällen mit 1:154 Fällen. Die Abläufe sind durch ein Gutachten der Firma con_sens umfassend analysiert worden. Hierauf basierend soll eine Stellenbemessung durchgeführt werden.	E13	Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Stellenbemessung der WiJu berücksichtigt werden.
F14	Die Stadt Solingen arbeitet derzeit an einer Optimierung der Fallsteuerung; insbesondere an der Zugangssteuerung und dem Anbieterverzeichnis.	E14	Das Anbieterverzeichnis sollte auf die stationären Leistungsanbieter ausgeweitet werden. Es sollte darüber hinaus um eine Bewertung der Zusammenarbeit durch die Fachkräfte des ASD ergänzt werden. Um die Qualität der Arbeit zu erfassen wäre z.B. eine trägerbezogene Darstellung von Abbruchquoten oder Verweildauern sinnvoll.
F15	Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung ist für das Vergleichsjahr 2017 im Aufwand geprägt von Rückstellungen für Vorjahre und auf der Ertragsseite von Sollstellungen		

Feststellung		Empfehlung	
	für Vorjahre und kann deshalb mangels Vergleichbarkeit nicht in die Auswertungen der gpaNRW aufgenommen werden.		
F16	Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung konnten 2018 im Vergleich zu 2017 um rund 917.000 Euro gesenkt werden. Das ist positiv zu sehen. Bezogen auf die Jugendeinwohner liegen die Aufwendungen 2017 über dem Median. Das ist auf die hohe Falldichte zurückzuführen.		
F17	Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall liegen 2017 bei hoher Falldichte unter dem Median. Sie steigen 2018 bei sinkenden Fallzahlen an, weil die verbleibenden Fälle kostenintensiver sind.		
F18	Im interkommunalen Vergleich 2017 zeigt sich eine hohe Falldichte, die negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung wirkt. In 2018 konnten die Fallzahlen deutlich reduziert werden. Das ist positiv zu sehen.	F18	Die Stadt Solingen sollte in einem weiteren Schritt versuchen, die Falldichte auf den Median zurückzuführen.
F19	Das Jugendamt verzeichnet einen hohen Anteil ambulanter Hilfen. Die ambulanten Hilfen stehen in Solingen im Fokus. Durch Steuerungsmaßnahmen konnten Einsparungen im Haushalt erzielt werden. Weitere Präventionsmaßnahmen zur Verminderung ambulanter Hilfen sind in der Umsetzung.	E19	Das Jugendamt sollte zur Evaluation des Teilprojektes A eine Zielquote für die ambulanten Hilfen festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F20	Der erhöhte Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen verringert die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als Heimunterbringung. Die Stadt Solingen arbeitet an einem weiteren Ausbau der Vollzeitpflege.	E20	Die Stadt Solingen sollte eine Zielquote für den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen festlegen, um die Messbarkeit ihrer Zielvorgaben zu unterstützen.
F21	Die Stadt Solingen setzt vergleichsweise viele flexible ambulante Hilfen ein, deren Aufwand pro Fall über dem Median liegt. Positiv zu sehen ist, dass sowohl die Falldichte als auch die Verweildauer in den flexiblen Hilfen 2018 durch die Kontrollmaßnahmen des Jugendamtes deutlich reduziert werden konnten.		
F22	Die Erziehung in einer Tagesgruppe wird in Solingen überdurchschnittlich oft angewendet. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unterhalb des Median mit steigender Tendenz.		
F23	Die Falldichte der Hilfen in Vollzeitpflege liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen über dem Median. Durch Umstrukturierungsmaßnahmen soll der Anteil der Fälle in Vollzeitpflege weiter gesteigert werden.		
F24	Das Jugendamt der Stadt Solingen hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die	E24.1	Die Heimeinrichtungen sollten in das stationäre Anbieterverzeichnis aufgenommen

Feststellung		Empfehlung	
	Vergleichsstädte; zudem ist die Verweildauer kürzer. Allerdings sind die Fälle auch kostenintensiver. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen 2017 und 2018 gesenkt werden konnten. Durch organisatorische Maßnahmen sollen noch weitere Verbesserungen erzielt werden.		men werden, um eine transparente Kostenübersicht zu erhalten.
		E24.2	Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte für die Heimunterbringung eine Zielquote festgelegt werden. Als Richtwert kann der erste Viertelwert der Falldichte von 5,72 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren dienen.
F25	Bei der Eingliederungshilfe ist die ambulante Eingliederung mit einem Anteil von 88 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall über dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen kostenintensiv.	E25	Aufgrund der hohen Aufwendungen für stationäre Hilfen bei der Eingliederungshilfe sollten die stationären Hilfen in die Kontrollen der Stadtdienstleitung aufgenommen werden.
F26	Die Stadt Solingen zeigt bei den Hilfen für junge Volljährige auffällige Werte bei der Falldichte und bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall. Positiv zu sehen ist, dass 77 Prozent der kostenintensiven Fälle in Heimunterbringung innerhalb eines Jahres beendet werden können.	E26.1	Die Stadt Solingen sollte Zielwerte für die Verringerung der Falldichte und der Aufwendungen im ambulanten und stationären Bereich bei den jungen Volljährigen festlegen. Als Richtwert kann jeweils der Median der Vergleichsstädte dienen.
		E26.2	Die Akquise von Wohnraum für die Vermittlung von jungen Volljährigen sollte intensiviert werden.
F27	Die Hilfen für UMA sind rückläufig. Der Anteil der Hilfefälle für UMA liegt im Vergleich unter dem Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018; es werden weniger UMA in Heimerziehung betreut als in anderen Städten. Zudem ist der Anteil der Vollzeitpflege für UMA 2017 vergleichsweise hoch. Das Angebot an Paten-Familien in der Vollzeitpflege soll noch weiter ausgebaut werden.	E27	Da der Anteil der UMA in Vollzeitpflege 2018 sinkt, kann als Richtwert für den Ausbau der Paten-Familien wieder der dritte Viertelwert anvisiert werden.
F28	Die Stadt Solingen gehört bei unterdurchschnittlicher Falldichte zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen für Inobhutnahmen. Die vergleichsweise geringe Verweildauer in Inobhutnahme wirkt sich entsprechend aus.		
Hilfe zur Pflege			
F1	In der Stadt Solingen wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen verschärfen und zu einer Versorgungslücke führen.		
F2	Die sozialen Strukturen in Solingen stellen sich im interkommunalen Vergleich positiv dar. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Solingen zu-		

Feststellung		Empfehlung	
	künftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.		
F3	Bis Ende 2018 waren in der Stadt Solingen alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Solingen seit 2017 rückläufig.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ist in Solingen vergleichsweise niedrig. Sie entspricht damit den sozialen Strukturen der Stadtgesellschaft.		
F5	Die ambulante Quote der Stadt Solingen korrespondiert mit der niedrigen Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Solingen. Bei der Positionierung im interkommunalen Vergleich ist zu beachten, dass sich die ambulante Quote lediglich auf die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege bezieht. Pflegebedürftige, die lediglich Leistungen nach dem SGB XI erhalten, bleiben bei der Betrachtung außen vor.		
F6	Der Stadt Solingen gelingt es, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben können. Dies zeigt die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“, der in Solingen durch ein entsprechendes Konzept unterstützt wird.		
F7	Die Versorgung der Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen ist für die Stadt Solingen deutlich günstiger als eine stationäre Versorgung. Daher ist es wichtig und richtig, dass die Stadt weiterhin den Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent verfolgt.	E7	Die Stadt Solingen muss weiterhin darauf achten, dass die ambulante Quote gesteigert werden kann.
F8	Die Stadt Solingen hat die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher in der Vergangenheit intensiviert. Hierdurch konnten die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen abgemildert werden.	E8	Die Stadt sollte weiterhin ihren Fokus auf die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse legen, um die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen so gering wie möglich zu halten.
F9	In Solingen werden die Angehörigen zum Unterhalt herangezogen, jedoch liegt der Schwerpunkt bei der Unterhaltsheranziehung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.		
F10	Bei der Unterhaltsheranziehung werden die gesetzlichen Regelungen sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht eingehalten. Dies führt dazu, dass Forderungen und Erträge nicht vollständig in der Bilanz ausgewiesen werden.	E10	Die Stadt Solingen muss die Forderungen und Erträge bereits bei Geltendmachung der Unterhaltsansprüche gegenüber dem Unterhaltsschuldner buchen.
F11	Die Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege ist in Solingen so organi-	E11	Diese Auswertungen zur Personalauslastung sollten zukünftig auch für Stellen-

Feststellung		Empfehlung	
	siert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen. Die Sachbearbeitung wird durch die sogenannten „Gelben Seiten“ bei der Arbeit unterstützt. Die Personalauslastung wird regelmäßig ausgewertet.		bemessungen herangezogen werden.
F12	Es bestehen jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege. Diese wurden aber von der Stadt erkannt und befinden sich größtenteils im Umsetzungsprozess.	E12	Die Stadt Solingen sollte prüfen, inwieweit die Bedarfsfeststellung durch den Stadtdienst 53 und die Beratung der Pflege- und Wohnberatung miteinander verknüpft werden können. Ggf. bietet sich hier eine Aufgabenzusammenlegung an.
F13	Die Unterhaltsheranziehung in Solingen erfolgt zentralisiert und spezialisiert. Dies trägt zwar zur Rechtssicherheit bei, kann aber auch zu problematischen Schnittstellen führen.	E13	Die Schnittstelle Unterhaltsheranziehung/Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege sollte genau definiert werden. Zudem sollten verbindliche Verfahrensabläufe festgelegt werden.
F14	Die Quantität der Fallzahlen, die von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bearbeitet werden, ist hoch.		
F15	Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann der Bearbeitungsprozess noch optimiert werden, in dem Schnittstellen abgebaut werden.		
F16	Die Pflege- und Wohnberatung ist in Solingen personell gut ausgestattet. Sie trägt maßgeblich zur Umsetzung des Konzeptes „ambulant vor stationär“ bei.		
F17	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung nimmt in Solingen verschiedene Aufgaben wahr, die in anderen kreisfreien Städten in anderen Aufgabenbereichen angesiedelt sind.		
F18	Die Stadt Solingen lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings im Produktbereich Hilfe zur Pflege beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.		
F19	Das Hilfeverfahren in der Stadt Solingen bietet heute schon gute Ansätze, damit die Pflegebedürftigen, die auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sind, eine passgenaue Bedarfsdeckung erhalten.		
F20	Durch die Erstellung von Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen könnte die Stadt Solingen die heutigen Verfahrensabläufe des Hilfeverfahrens noch weiter strukturieren und optimieren.	E20.1	Die Stadt Solingen sollte Richtlinien aufstellen, wie die Prüfung des angemessenen Umfangs des Einkommenseinsatzes über der Einkommensgrenze zu erfolgen hat.

Feststellung		Empfehlung	
		E20.2	Die Stadt Solingen sollte die Regelungen aktualisieren, wie bei einzelnen Pflegegraden bei der Feststellung der Heimnotwendigkeit zu verfahren ist. Insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 sollte obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht werden. Dies kann auch im Rahmen der Fortschreibung des Solinger Konzeptes "ambulant vor stationär" erfolgen.
		E20.3	Auch zukünftig hat die Stadt Solingen dafür Sorge zu tragen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsberechtigten der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen konsequent und rechtssicher überprüft werden. Die Erstellung von Richtlinien kann hierzu einen entsprechenden Beitrag leisten.
F21	Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.	E21	Die technischen Möglichkeiten, die das neue Fachverfahren bietet, das die Stadt in 2020 einführen will, sollten vollständig genutzt werden.
F22	Die Stadt Solingen hat eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung. In dieser werden überwiegend Pflegefachkräfte eingesetzt, die über verschiedene Qualifizierungen verfügen, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen. Dies bewertet die gpaNRW positiv.		
F23	Punktuell kann die Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung noch verbessert werden.	E23.1	Die Stadt Solingen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.
		E23.2	Die Stadt Solingen sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren, indem wichtige Informationen schnell gefunden werden können und alle Informationen laufend aktuell gehalten werden. Zudem sollte die Stadt die Internetseite an die Bedürfnisse älterer Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.
		E23.3	Durch eine intensivere Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Ärzten besteht die Möglichkeit, noch mehr pflegebedürftige Menschen zu erreichen.
F24	Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Solingen entspricht den gesetzlichen Anforderungen und zeigt zudem Ziele und Handlungsmöglichkeiten auf. Noch im Jahr 2019 wird die Stadt von einer verbindlichen Pflegeplanung Gebrauch machen, um		

Feststellung		Empfehlung	
	die örtlichen Belange besser zu strukturieren und steuern zu können.		
F25	Das Angebot in der Stadt Solingen an stationären Pflegeplätzen ist bedarfsgerecht. Der Stadt ist die Auslastung der Einrichtungen bekannt. Durch die Einführung der verbindlichen Pflegeplanung hat die Stadtverwaltung ein gutes Instrument zur Hand, dass die Steuerung des Ausbaus von Pflegeplätzen gewährleistet.		
F26	Aufgrund der Haushaltslage sieht die Stadt Solingen sich derzeit nicht in der Lage, eigene Projekte zum altersgerechten Quartiersmanagement anzustoßen. Sie nimmt jedoch für die Quartiersarbeit der freien Träger eine koordinierende und beratende Rolle ein und fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Das Fach- und Finanzcontrolling des Jobcenters Solingen bietet ausreichende Transparenz für alle Beteiligten. Die mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales abgeschlossenen Zielvereinbarungen fließen in das Solinger Integrationsprogramm ein. In diesem Programm werden die übergeordneten Ziele auf lokale Ziele heruntergebrochen und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt.		
F2	Die Stadt Solingen verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dies wurde zuletzt zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Die Anwendung des schlüssigen Konzeptes wird in der Praxis durch gut strukturierte Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien, den sogenannten „Gelben Seiten“ unterstützt. Die „Gelben Seiten“ sind jedoch noch nicht entsprechend dem aktuell gültigen Konzept angepasst worden.	E2	Das Jobcenter sollte die Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien zeitnah auf den aktuellen Stand bringen.
F3	Die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner und je Leistungsbezieher sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Solingen unterdurchschnittlich. Mit den höheren Richtwerten für angemessene Kosten für Unterkunft ab dem 01. Januar 2019 werden die Transferaufwendungen zukünftig sukzessive steigen.		
F4	In den „Gelben Seiten“ ist klar beschreiben, dass bei Überschreitung der Richtwerte für angemessene Unterkunfts- und Heizungskosten ein Kostenabsenkungsverfahren eingeleitet werden soll. Dies unterstützt die Sachbearbeitung in der Praxis.	E4	Das neue Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit der Heizkosten sollte in die „Gelben Seiten“ aufgenommen und beschrieben werden.
F5	Die Vorgaben des Jobcenters Solingen zu den einmaligen Leistungen stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.	E5	Die Stadt Solingen sollte die Einzelpreise, die Basis der Pauschalen für eine Wohnungserstaussstattung sind, aktualisieren.
Verkehrsflächen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Solingen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage. Die aktuellen Flächendaten, die Kosten für die Unterhaltung und Investitionen sind bekannt.		
F2	Die Stadt Solingen verfügt nicht über eine Straßendatenbank als eine einheitliche Lösung. Die notwendigen Daten für das Erhaltungsmanagement sind in verschiedenen Systemen hinterlegt. Die Stadt strebt aber über die aktuell erworbene Software die Verknüpfung der Daten und eine weitergehende Digitalisierung der Prozesse an.	E2	Die Stadt Solingen sollte wie angestrebt, die Daten für das Erhaltungsmanagement der Straßen in einer Straßendatenbank bündeln. Alle Aufgabenbereiche des Erhaltungsmanagements sollten auf diese einheitliche Datenbank zugreifen, damit Redundanzen und fehlende Informationen vermieden werden können. Zukünftig sollte die Stadt die Ergebnisse einer Zustandserfassung in der Datenbank erfassen.
F3	Die Stadt Solingen kann die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen mit Hilfe der Kostenrechnung der TBS und Nebenrechnungen für den Stadtdienst 61 ermitteln.		
F4	Die Stadt Solingen hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nicht verwendet.	E4	Die Stadt Solingen sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Die Stadt Solingen koordiniert in Zusammenarbeit mit den TBS die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit der Erhaltung ihrer Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrollieren die TBS diese engmaschig während der Bauphasen und zum Ende der Gewährleistungsfristen. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die angestrebte Softwarelösung soll die Prozesse des Aufbruchmanagements weiter vereinfachen und digitalisieren.	E5	Die Stadt Solingen sollte die Aufbrüche nutzen, um von dem Zustand des Ober- und Unterbaus Informationen zu gewinnen. Hierzu könnte die Stadt die Vorhabenträger zu einem Fotoprotokoll oder zu einer Messung der Schichtdicken verpflichten. Diese Informationen könnte die Stadt bei der Auswahl der Instandsetzungsmaßnahmen berücksichtigen.
F6	Bei der Stadt Solingen stehen der Stadtdienst 61 und die Kämmererei in einem engen Informationsaustausch. Der Stadtdienst 61 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Solingen führt eine permanente Inventur ihres Straßenvermögens durch. Im Rahmen der Inventuren berücksichtigt sie nicht den Straßenzustand.	E6	Die Stadt Solingen sollte eine Zustandserfassung durchführen und die Daten für die Zwecke einer Inventur weiterverarbeiten.
F7	Die Stadt Solingen stellt ihren Einwohnern aufgrund der geringen Gemeindefläche weniger Verkehrsfläche zur Verfügung als die Vielzahl der Vergleichskommunen. Dies führt zu einer geringeren Haushaltsbelastung durch diesen Teil des Infrastrukturvermögens. Die geringe einwohnerbezogene Verkehrsfläche bedingt jedoch eine hohe Nutzungsintensität und damit eine höhere Verkehrsbelastung der Straßen.		
F8	Die Stadt Solingen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt in Solingen seit 2008		

Feststellung		Empfehlung	
	von rund 105 Mio. Euro um 32 Mio. Euro bis 2017 auf 73 Mio. Euro.		
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Solingen ist mit 86,2 Prozent außerordentlich hoch. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich sieben Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Der Stadt Solingen fehlen jedoch Informationen zum Straßenzustand auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung.	E9	Die Stadt Solingen sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch sieben Jahren den Zustand ihrer Straßen in naher Zukunft erneut erheben. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen ausrichten.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Solingen sind rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche niedriger als der Richtwert der FGSV. Im Zusammenhang mit der fehlenden aktuellen Zustandserfassung der Verkehrsflächen ist aktuell keine substantiell ausreichende Unterhaltung dokumentiert.	F10	Die Stadt Solingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen und reinvestieren. Dabei sollte sie vorwiegend die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen durchführen, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.
F11	Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote und dem damit verbundenen Wertverlust des Anlagevermögens ein Risiko. Verkehrsflächen werden zur Aufgabenerfüllung der Stadt Solingen benötigt. Deshalb muss die Stadt hier langfristig werterhaltend reinvestieren und dafür die personellen Ressourcen und Finanzmittel bereitstellen.		
F12	Die Stadt Solingen erhebt regelmäßig Beiträge für Straßenbaumaßnahmen. Sie hat sich intensiv mit dem Abrechnungsverfahren auseinandergesetzt. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden somit beachtet.		
Friedhofswesen			
F1	Die Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Solingen an die TBS übertragen. In dem Teilbetrieb Stadtgrün und Stadtbildpflege sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert und gut gesteuert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch innerhalb der TBS ist gegeben.		
F2	Die regelmäßig aktualisierte Friedhofsentwicklungsplanung ist in Solingen die Basis für die strategische Ausrichtung und das operative Handeln im Friedhofswesen. Hierdurch kann die Stadt frühzeitig auf Veränderungen zum Beispiel bei der Grabwahl reagieren. Unterjährig überprüft die Stadt die Entwicklungen der Bestattungen, Erlöse und Kosten in einem monatlichen Controlling.		
F3	Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Solingen bislang noch nicht vollständig erfasst.	E3	Die Stadt Solingen sollte sukzessive die Datenlage über die Grünflächen der Friedhöfe in der Grünflächensoftware verfeinern.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Solingen kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Wirkung dieser Maßnahmen analysiert sie und entwickelt diese weiter.	E4	Die Stadt Solingen sollte eine zusätzliche Auslage von Broschüren so erwägen, dass die notwendigen Informationen möglichst vor dem Besuch eines Bestattungsunternehmens zur Verfügung stehen.
F5	Im Friedhofswesen erreicht die Stadt Solingen einen hohen Kostendeckungsgrad.		
F6	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Solingen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenanpassungen sind aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Solingen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.		
F7	Die Nachfrage nach Trauerhallennutzungen ist in Solingen stabil. Diese ermöglicht im Vergleichsjahr 2017 und in 2018 ein kostendeckendes Gebührenaufkommen.		
F8	Bei der Stadt Solingen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F9	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Solingen pro Jahr mehr Grabstellen frei als aktuell nachgefragt. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt durch die regelmäßige Aktualisierung der Friedhofsentwicklungsplanung auf die Veränderungen bei der Nachfrage reagiert und entsprechende Grabarten ausbaut.		
F10	Die Stadt Solingen kann aktuell die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen für ihre Friedhöfe nicht ermitteln. Die Kosten für einzelne Tätigkeiten der Grün- und Wegepflege kennt Solingen über vergleichbare Referenzaufträge anderer Teilbetriebe der TBS.	E10	Die Stadt Solingen sollte, nachdem die Detaillierung der Grünflächendaten erfolgt ist, möglichst auch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen in der Kostenrechnung differenzieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine höhere Kostentransparenz und kann die monetären Auswirkungen der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vollständig bewerten.
F11	Die Stadt Solingen steuert die Grün- und Wegepflege über differenzierte Pflegekonzepte und stimmt diese mit den Entwicklungsplanungen der Friedhöfe ab.		
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Solingen bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.		
F2	Die Stadt Solingen muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen. Im Vergleich des Jahres 2018 ist der Anteil der Stadt Solingen derzeit		

Feststellung		Empfehlung	
	das Minimum.		
F3	Die Stadt Solingen schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus.		
F4	Der Prozessablauf in der Stadt Solingen ist effektiv.		
F5	Im normalen Genehmigungsverfahren ist in Solingen die durchschnittliche Laufzeit im Jahr 2018 auf 66 Tage gesunken und liegt damit unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW.	E5	In den laufenden Verfahren sollte die Stadt Solingen das Einhalten ihrer Dienst-anweisungen und Vorgaben z. B. zum Vier-Augen-Prinzip gewährleisten, damit der Aspekt der Korruptionsprävention zeitnah erfüllt werden kann.
F6	Die Kennzahlenwerte der Stadt Solingen verschlechtern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahl-Schwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.		
F7	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Solingen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Solingen baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.	E7	Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Solingen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Solingen das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
F8	Die Stadt Solingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E8	Die Stadt Solingen sollte nicht nur die bestehenden eigenen Kennzahlen weiter fortschreiben, sondern auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
F9	Die Bauberatung der Stadt Solingen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in den im Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes liegenden Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.		
F10	Mit Ausnahme von Bagatellfällen führt die Stadt Solingen bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch.	E10	Die Stadt Solingen sollte Abgrenzungskriterien festlegen, wann ein Fall als Bagatellfall anzusehen ist.
F11	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Solingen derzeit nicht auswertbar erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten am 02. April 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Solingen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 91 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert und ist damit in diesen Bereichen gut aufgestellt.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Wert.	E3	Die Vollstreckungsaufgaben sollten innerhalb der Stadtverwaltung zentral erledigt werden, damit Schuldner z. B. bei unterschiedlichen offenen Forderungen nicht von unterschiedlichen Stellen angeschrieben werden.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Wert. Unter anderem setzt die Stadt Solingen seit Jahren bereits ihr Optionsrecht aus der Reform der Sachaufklärung um und sichert dadurch ihre Möglichkeiten zu einer zügigen Fallbearbeitung.	E4	Die jeweiligen Stadtdienste der Stadt Solingen sollten die Gestaltung der Zahlungshinweise in ihren Schreiben mit der Zahlungsabwicklung abstimmen, damit zusätzlicher Aufwand bei der Zuordnung von Einzahlungen vermieden werden kann.
F5	Damit die Beschäftigten Rechtssicherheit haben, hat die Stadt Solingen zu diesem Zweck am 29. September 2014 die „Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft“ erlassen. Dies ist eine sehr gute Unterstützung für die Sachbearbeitung.		
F6	Im Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen durchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch an Zielwerten und Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.	E6	Die Stadt Solingen sollte aus den von ihr verwendeten Kennzahlen und/oder den Kennzahlen aus dieser Prüfung Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortschreiben, um die Entwicklung zu verfolgen und zu beurteilen sowie daraus zielführende Maßnahmen ableiten zu können.
F7	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Solingen mit 35 Prozent einen durchschnittlichen Wert.	E7	Die überwiegend papierbasierte Bearbeitung sollte auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht, so dass Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe insgesamt beschleunigt werden können.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Solingen muss vergleichsweise hohe Personalressourcen einsetzen, um die Zahlungen abzuwickeln. Gehemmt wird sie derzeit z. B. bei der automatisierten Verarbeitung durch nicht zuzuordnende Zahlungen. Hier ist die Zahlungsabwicklung auf die Unterstützung der übrigen Stadtdienste angewiesen.		
F2	Die Aufwendungen je Einzahlung der Stadt Solingen bilden im Vergleich des Jahres 2018 den Maximalwert ab, im Jahr 2017 lagen sie an dritthöchster Stelle. Dafür sind neben einer vergleichsweise geringen Zahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle die im		

Feststellung		Empfehlung	
	Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ursächlich.		
F3	Die Stadt Solingen erzielt nur einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Die Prozessabläufe in der Zahlungsabwicklung i.e.S. können noch optimiert werden.	E3.1	Die Stadt Solingen sollte die Prozessabläufe in der Zahlungsabwicklung i. e. S. und den damit verbundenen Personaleinsatz kritisch überprüfen. Dabei sollten vor allem die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf in der Zahlungsabwicklung – wie die rechtzeitige Erteilung der Anordnungen – mit in den Blick genommen werden, um z. B. den Mehraufwand für die Klärung nicht zuzuordnender Zahlungen zu vermeiden. Hierbei ist die Zahlungsabwicklung davon abhängig, inwieweit es den jeweiligen Stadtdiensten gelingt, die Anordnungen zeitnah zu erteilen.
		E3.2	Die Stadt Solingen sollte die Aufgabenverteilung und damit verbundene Stellenbewertung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. überprüfen und Möglichkeiten anderer Stellenzuschnitte abwägen, um den im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle entgegenzuwirken.
F4	Bei der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erzielt die Stadt Solingen einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. In einigen Bereichen zeigen sich allerdings auch Verbesserungspotenziale (z.B. Hundesteuer, Kindergartenbeiträge, OGS).	E4	Die Stadt Solingen sollte den Anteil der Lastschriftverfahren an wiederkehrenden Forderungen erhöhen und dabei einen besonderen Fokus auf die Hundesteuer legen. Auch bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sollten höhere Anteile angestrebt werden.
F5	Die Stadt Solingen weist 2018 einen durchschnittlichen Lastschriftanteil im Vergleich auf. Bei den Rücklastschriften weist sie einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.		
F6	Die Stadt Solingen weist einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an ungeklärten Einzahlungen auf, einige Posten sind dabei noch aus Vorjahren. Diese entstehen u. a. auch dadurch, dass teilweise Beträge systematisch erst nach Meldung des Zahlungseinganges von der Zahlungsabwicklung durch den zuständigen Stadtdienst zum Soll gestellt werden.	E6.1	Die Stadt Solingen sollte eine Klärung für die Altfälle in den ungeklärten Einzahlungen herbeiführen, damit im Sinne der Haushaltsklarheit nur aktuelle Fälle in der Klärungsliste enthalten sind.
		E6.2	Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollten die jeweiligen Stadtdienste die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.
F7	Die Stadt Solingen wickelt ihr Mahnverfahren zügig ab. Dadurch stellt sie sicher, dass die ihr zustehenden Forderungen auch geltend gemacht werden.		
F8	Derzeit erfolgt keine fallscharfe Überprüfung, ob die für die Zahlungsabwicklung i. e. S. geleistete Entschädigungspauschale angemessen bzw. auskömmlich ist.	E8	Die Stadt Solingen sollte regelmäßig prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale der TBS gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese gegebenenfalls anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
Vollstreckung			
F1	Trotz vergleichsweise hoher Aufwendungen erreicht die Stadt Solingen in 2017 einen sehr guten Aufwandsdeckungsgrad bei der Vollstreckung im Vergleich. Dies wird durch eine hohe Erfolgsquote und damit verbundenen hohen Realisation von Einnahmen möglich.		
F2	Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung der Stadt Solingen bilden 2018 im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert und liegen 2017 nur knapp darunter. Somit konnten rund 75 Prozent der Vergleichskommunen einen günstigeren Kennzahlenwert erzielen. Dies liegt an einer unterdurchschnittlichen Anzahl von abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Solingen.		
F3	Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Solingen versendet und mit der halben Pfändungsgebühr berechnet, wenn die Zahlung eingeht, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt. Kommt es zur Pfändung, wird die volle Pfändungsgebühr fällig. Dies entspricht den gesetzlichen Regelungen.		
F4	Die Stadt Solingen erzielt in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich, in 2018 setzt sie das Maximum. Das günstige Kennzahlsergebnis wird trotz der vergleichsweise hohen Aufwendungen möglich, da der Anteil an realisierten Nebenforderungen bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung vergleichsweise hoch ist.		
F5	2018 positioniert sich die Stadt Solingen mit den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zwischen Median und erstem Viertelwert. Somit erzielt über die Hälfte der Vergleichskommunen ein günstigeres Ergebnis. Allerdings erzielt die Stadt eine hohe Erfolgsquote.	E5.1	Die Stadt Solingen sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand des Bestandes je Vollzeit-Stelle zum 01. Januar 2020 und der Entwicklung bei den neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle die ggf. erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen zu senken.
		E5.2	Die Stadt Solingen sollte die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung senken, indem die Einflussfaktoren wie Personalaufwendungen (kann z. B. die Aufgabenzuordnung verändert werden?) oder die abzuwickelnden Vollstreckungsforderungen (kann z. B. der Prozessablauf beschleunigt werden?) auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Ob die anteilige Entschädigungspauschale der TBS für die Vollstreckung die festgestellten durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung deckt, wird aktuell durch die Stadt nicht fallscharf nachgehalten.	E6	Die Stadt Solingen sollte die Festsetzung der Verwaltungskostenpauschale für die TBS darauf überprüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG kostendeckend ist und gegebenenfalls eine Anpassung des Betrages vornehmen.

→ 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 Solingen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	6
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	15
Schulden und Vermögen	17
→ Haushaltssteuerung	25
Informationen zur Haushaltssituation	25
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	26
Ermächtigungsübertragungen	29
→ Kommunale Abgaben	32
Beiträge	32
Gebühren	32
Steuern	33
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	35
Städtisches Klinikum Solingen gGmbH	35
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen 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 Solingen, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist hoch. Die Stadt ist überschuldet und Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Es ist nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden wird. Somit unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Entsprechend den Vorgaben des Haushaltssanierungsplans hat die Stadt 2018 erstmals den Haushaltsausgleich erreicht. Auch in der Haushaltsplanung bis 2022 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen.

Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf in der fortgeführten Konsolidierung. Das gute Ergebnis 2018 sollte bestätigt und verstetigt werden. Die Überschüsse in der Finanzrechnung dienen dem Abbau der Verschuldung, insbesondere der Liquiditätskredite. Die Stadt Solingen hat einen hohen Reinvestitionsbedarf. Stehen der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung, kann sie notwendige Investitionen nur über Investitionskredite finanzieren.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Solingen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Solingen zeigen Wirkung. Aufwandssteigerungen können zumindest teilweise kompensiert werden. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung ist jedoch vor allem auf die Entwicklung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Positionen sind durch die Stadt kaum beeinflussbar. Zusätzlich werden die Handlungsspielräume vor allem durch Pflichtaufgaben beschränkt. Aus eigener Kraft gelingt es der Stadt Solingen auf Dauer nicht den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Mit Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt Solingen überwiegend restriktiv um. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen werden nur in geringer Höhe übertragen. Investive Auszahlungen werden hingegen in deutlich höheren Ausmaß übertragen. Gleichzeitig schöpft die Stadt die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Teil aus. Die Stadt sollte prüfen, in welcher Höhe Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen tatsächlich notwendig und unabweisbar sind.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Solingen nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Die kalkulatorischen Kosten der Abwasser- und Straßenreinigungsgebühren werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkuliert.

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Solingen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die Stadt ist in ihrer kommunalen Selbstverwaltung damit eingeschränkt.

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

Die **Stadt Solingen** ist seit 2012 freiwillig Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-45.841	-31.508	-34.127	-28.139	1.888
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	28.701	73.839	119.536	241.548	244.482
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 44 Abs. 3 KomH-VO (Verrechnungssaldo)	74	11.084	9.836	93.278	3.430

2017 wurde die Teilwertabschreibung der Beteiligungsgesellschaft Solingen mbH in Höhe von 86,3 Mio. Euro ergebnisneutral mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet. Hinzu kommt die Abschreibung des Klinikums Solingen um 10,6 Mio. Euro.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	2.304	548	1.080	4.387
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	237.299	236.751	235.671	231.284

Stand: Haushaltsplan 2019

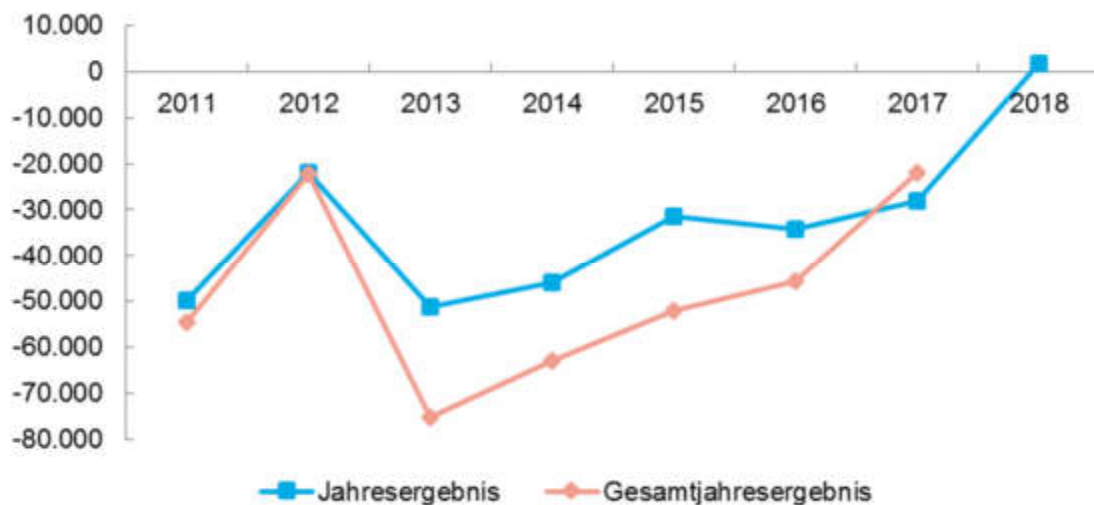
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Solingen kann 2018 erstmals seit vielen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den hohen Fehlbeträgen der Vorjahre wider.

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



Die **Stadt Solingen** erhält seit 2014 die volle Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Trotz dieser zusätzlichen knapp 22 Mio. Euro konnten die Jahresergebnisse nicht erheblich verbessert werden. Dennoch ist ein positiver Trend erkennbar. Zwei Jahre weichen im dargestellten Graph vom Trend ab:

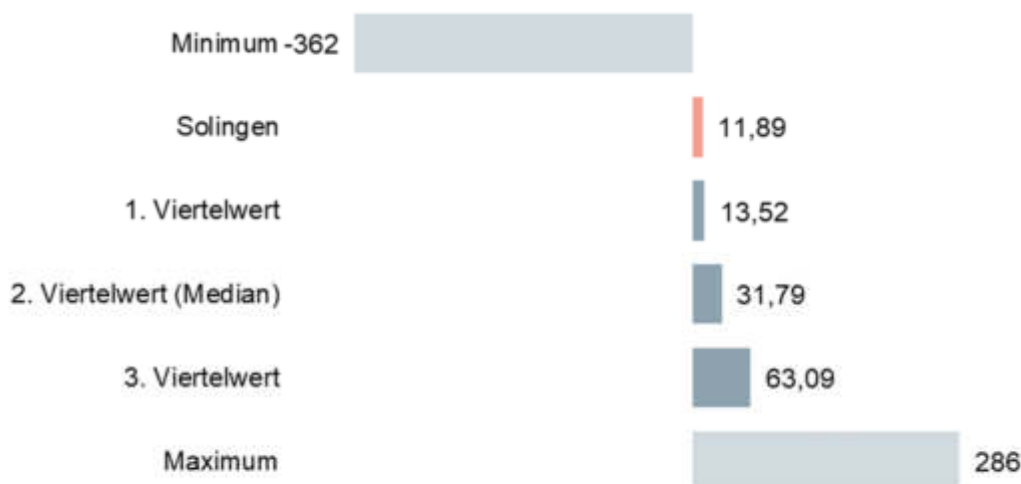
- Der Fehlbetrag 2012 fiel aufgrund überdurchschnittlich hoher Steuererträge und Schlüsselzuweisungen weniger negativ aus als in den umliegenden Jahren.
- 2018 mussten zur Erreichung des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs die Konsolidierungsbemühungen weiter ausgebaut werden. Daher wurde der Grundsteuer B-Hebesatz und die Ausschüttung der Technischen Betriebe Solingen erhöht. Weiterhin resultieren auch aus der fortgeführten Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen positive Auswirkungen auf den Haushalt. Insbesondere durch die restriktive Haushaltsführung im Jahr 2018 (Haushaltssperre) konnte die Stadt Solingen deutliche Effekte erzielen. Damit konnte der Ausgleich erreicht und das Vorjahresergebnis 2017 deutlich übertroffen werden.

Das Gesamtjahresergebnis fällt meist geringer aus als das Ergebnis des Kernhaushalts allein. Ausgelagerte Verlustbetriebe wie die Solinger Bädergesellschaft mbH belasten lediglich das Gesamtergebnis, nicht jedoch den städtischen Haushalt. Bis 2012 unterscheiden sich die Ergebnisse kaum voneinander (im Durchschnitt lediglich 1,1 Mio. Euro). Ab 2013 besteht hingegen ein deutlicher Unterschied zwischen den Ergebnissen. Dies hängt mit Veränderungen der

Beteiligungsstruktur zusammen: So wurde unter anderem die Beteiligung der Stadt am Bergischen Symphoniker Orchester an die Beteiligungsgesellschaft Solingen mbH (BSG) ausgelagert. Das Gesamtjahresergebnis bleibt durch diese Umstrukturierung gleich. Das Ergebnis der Stadt Solingen fällt hingegen besser aus.

Aufgrund von Sondereffekten bei der BSG fällt das Gesamtjahresergebnis 2017 höher aus als das Ergebnis des Kernhaushalts allein.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

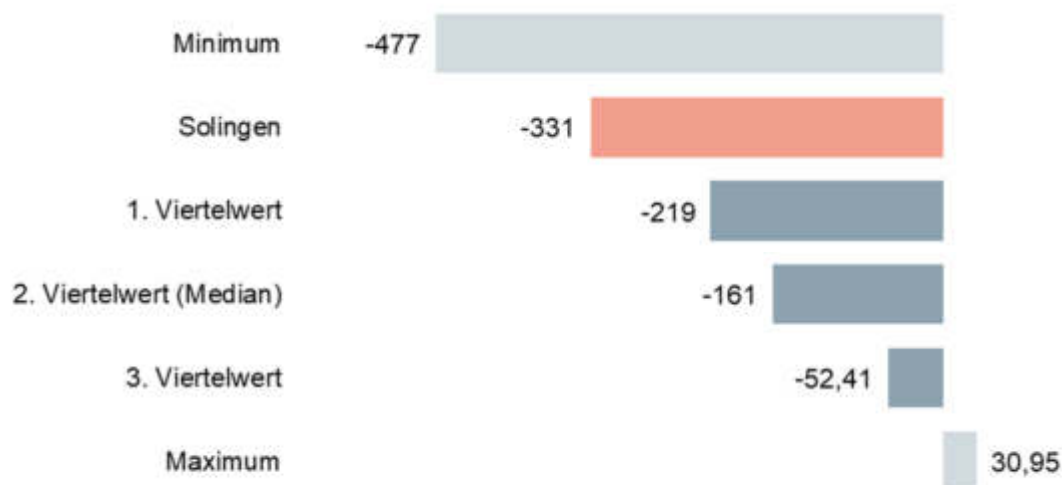


2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-177	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Trotz des deutlich verbesserten Ergebnisses hat sich an der Einordnung im interkommunalen Vergleich nichts geändert. Weiterhin haben mehr als drei Viertel der kreisfreien Städte ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als die Stadt Solingen.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 18 kreisfreien Städten.

Die Ergebnisse des Gesamtabchlusses ordnen sich ähnlich in den interkommunalen Vergleich ein wie die Ergebnisse des Kernhaushalts allein. 2017 hat sich das Gesamtjahresergebnis je Einwohner auf -139 Euro je Einwohner verbessert.

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

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

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

„Strukturelle Modellrechnung in Tausend Euro 2018²“

Jahresergebnis	1.887,94
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-270.993,78
Bereinigungen Sondereffekte	0,00
= bereinigtes Jahresergebnis	-269.105,85
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	220.723,08
= strukturelles Ergebnis	-48.382,76

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis negativ. Das ist auf die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen. Diese bleibt in der Modellrechnung außen vor. Die Konsolidierungshilfe hat die strukturelle Situation 2018 in Höhe von 22 Mio. Euro überlagert.

Neben der Konsolidierungshilfe ist die hohe Abweichung vor allem auf die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese lagen 2018 um 14,9 Mio. Euro über dem in der strukturellen Modellrechnung berücksichtigten Wert.

Auch die Steuererträge aus Gewerbe- und Einkommenssteuer liegen in den letzten Jahren konstant über dem hier verwendeten Durchschnittswert. Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Solingen durch die positive konjunkturelle Lage unterstützt werden. Strukturell ist der Haushalt weiterhin noch nicht ausgeglichen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die strukturelle Situation bei stabiler konjunktureller Lage und kontinuierlicher Konsolidierung in den nächsten Jahren weiter verbessert.

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

Plan-Ergebnisse

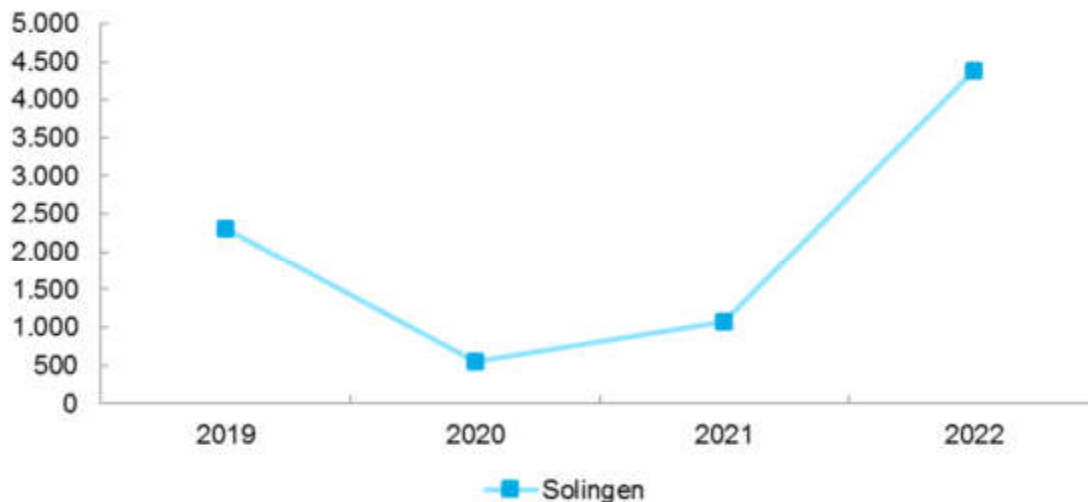
→ Feststellung

Die Stadt Solingen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit Jahresüberschüssen. Die Haushaltsplanung ist vor allem durch steigende Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und den Steuererträgen geprägt. Diese unterliegen im besonderen Maß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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.

² Die Berechnung der Durchschnittswerte der Modellrechnung findet sich in Tabelle 5 des Anhangs.

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Solingen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 4,4 Mio. Euro. Ab 2021 muss die Stadt den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG erreichen. Ab 2019 wird die Konsolidierungshilfe schrittweise abgebaut.

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

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

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	93.060 (87.570)	110.200	17.140 (22.630)	4,3 (5,9)
Gemeindeanteile an den Gemeinschafts- steuern	92.237 (81.565)	109.000	16.763 (27.435)	4,3 (7,5)
Schlüsselzuweisungen	80.372 (65.502)	98.500	18.128 (32.998)	5,2 (10,7)
Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG	21.929	0	-21.929	-100,0
Übrige Erträge	325.071	330.994	5.923	0,5
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	153.678	163.017	9.339	1,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleis- tungen	87.500	82.950	-4.550	-1,3
Übrige Aufwendungen	369.604	398.340	28.736	1,9

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

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

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

Steuererträge

Die Gewerbesteuer wird durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Sie unterliegt damit konjunkturellen Schwankungen. Daher ist diese Position in der Haushaltsplanung nur schwer abzuschätzen. Das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko aus konjunkturellen Schwankungen kann durch eine sehr vorsichtige Planung verringert werden: Plant man auf Basis von Durchschnittswerten, werden die Schwankungen der Vorjahre berücksichtigt.

Die Stadt Solingen plant die Gewerbesteuer unter Berücksichtigung der aktuellen Steuerschätzung sowie der Vorjahreswerte. Für die Planung des Jahres 2019 wurde das Gewerbesteuerergebnis 2018 um negative Sondereffekte bereinigt und anhand der Steuerschätzung fortgeschrieben. Somit wird mit einem deutlich höheren Ertrag 2019 geplant (+8,8 Prozent). Die Stadt berücksichtigt in der Planung die örtlichen Gegebenheiten. Zur Mitte des Jahres zeichnet sich ab, dass der Haushaltsansatz erreicht wird. In der mittelfristigen Finanzplanung bleibt die Stadt unter den Werten der Orientierungsdaten des Landes³. Die Planung des Gewerbesteueransatzes ist somit vorsichtig.

Die Erträge aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) unterliegen ebenfalls konjunkturellen Schwankungen. In den letzten Jahren sind diese Erträge jedoch konstant gestiegen. Der Haushaltssanierungsplan der Stadt wird durch die Mehrerträge aus dieser Position erheblich gestützt. Die Stadt Solingen richtet sich hier nach den Orientierungsdaten des Landes bzw. der November-Steuerschätzung. Auch hier wird auf Grundlage des prognostizierten Ergebnisses 2018 statt auf Durchschnittswerten gerechnet. Da die Gemeindeanteile jedoch weniger volatil als die Gewerbesteuer sind, führt dies nicht zu einem steigenden allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Schlüsselzuweisungen und Konsolidierungshilfe

Neben den Steuererträgen basiert die positive Haushaltsplanung 2022 vor allem auf den steigenden Schlüsselzuweisungen. Diese werden in der mittelfristigen Finanzplanung auf Basis der Orientierungsdaten geplant. Das aktuelle Haushaltsjahr wird anhand der Modellrechnung für das jeweilige Jahr geplant. Eine gesonderte Berechnung der Steuerkraft wird für die Folgejahre nicht vorgenommen.

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018

Die Höhe der Konsolidierungshilfe steht für die Folgejahre bereits fest. Diese nimmt ab 2019 schrittweise ab. Zuletzt 2021 fließt die Konsolidierungshilfe der Stadt Solingen zu. Der Wegfall der Leistungen ist auch über Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen umfassen ein Viertel der ordentlichen Aufwendungen. Eine entsprechend große Bedeutung kommt einer vorsichtigen Haushaltsplanung zu. Die Aufwendungen werden auf Grundlage des Stellenplans geplant – die Stadt geht hierbei von einer vollständigen Besetzung der Stellen aus. Da in den vergangenen Jahren das Soll vom Stellenplan nie ganz erreicht wurde, entspricht dies einer vorsichtigen Planung. Ab 2021 wird mit einer jährlichen Steigerung von einem Prozent gerechnet. Dies entspricht dem Zielwert aus den Orientierungsdaten. Demnach sollen durch Konsolidierung die Personalkostensteigerungen auf ein Prozent begrenzt werden. Durch die im HSP geplanten Maßnahmen sowie den demografischen Wandel geht die Stadt Solingen davon aus, diesen Wert erreichen zu können.

Während die vorsichtige Planung der Personalaufwendungen in den letzten Jahren auskömmlich war, überschreiten die Versorgungsaufwendungen seit 2011 den Planansatz. Ausschlaggebend hierfür sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Rückstellungen werden über versicherungsmathematische Verfahren berechnet und sind nur schwer zu planen. Auch hier rechnet die Stadt mittelfristig mit Steigerungsraten von einem Prozent jährlich. Neben den Besoldungsanpassungen führen auch Kostensteigerungen bei der medizinischen Versorgung zu steigenden Rückstellungen. Seit 2011 ist der Ansatz für die Zuführung zu den Beihilferückstellungen um durchschnittlich 1,1 Mio. Euro überschritten worden. Die geplante Zuführung zu den Pensionsrückstellungen wurde im Schnitt sogar um drei Mio. Euro überschritten. Diese Überschreitungen konnten jedoch bisher durch die Planung der Personalaufwendungen ausgeglichen werden.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Aufwandssteigerungen durch Inflation und steigende Lohnkosten wirken sich besonders deutlich bei den Sach- und Dienstleistungen aus. Dennoch plant die Stadt Solingen hier mit sinkenden Aufwendungen. Dies ist auf die Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan zurückzuführen. Durch Aufgabenkritik und Digitalisierung wurden unter anderem die Sachaufwendungen gesenkt. Anders sieht es bei den Schülerbeförderungskosten aus: Diese werden zwar durch das systematische Beschaffungsmanagement (hier durch regelmäßige Ausschreibungen) gesenkt. Jedoch war der Ansatz zuletzt im Jahr 2014 auskömmlich. Mittelfristig sind trotz der Erfahrung der Vorjahre keine Preissteigerungen eingeplant. Die Orientierungsdaten rechnen für die Sach- und Dienstleistungen mit jährlichen Steigerungen von einem Prozent. Aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre hat die Stadt Solingen die Planung der Schülerbeförderungskosten zum Haushaltsjahr 2020 angepasst.

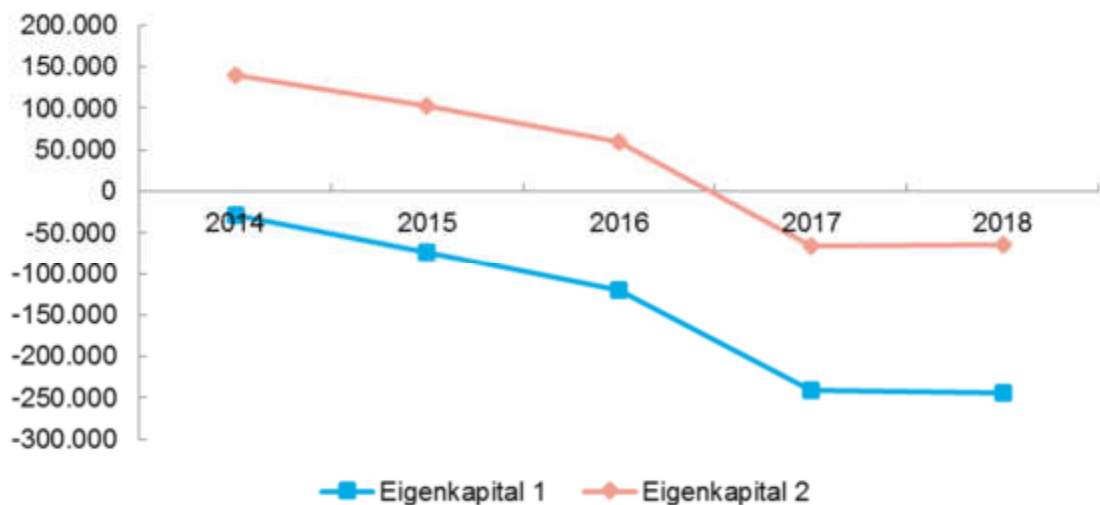
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Solingen ist seit 2014 überschuldet. Trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse kann das negative Eigenkapital absehbar nicht vollständig abgebaut werden.

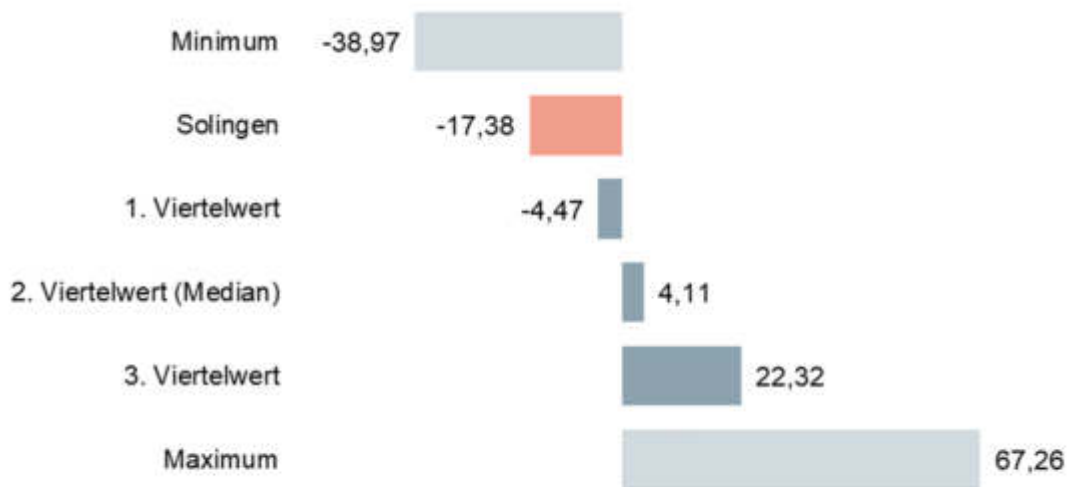
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital in Tausend Euro



Das Eigenkapital 1 der **Stadt Solingen** ist 2018 trotz eines Jahresüberschusses weiter gesunken. Dies ist auf eine ergebnisneutrale Verrechnung mit dem negativen Eigenkapital gemäß § 44 Abs.3 KomHVO zurückzuführen. Das Eigenkapital 2 umfasst neben dem Eigenkapital 1 auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Obwohl diese Sonderposten seit 2014 um zwölf Mio. Euro angestiegen sind, konnten sie das negative Eigenkapital 1 seit 2017 nicht mehr ausgleichen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-17,40	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Stadt gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Hatten 2013 noch sieben kreisfreie Städte eine geringere Eigenkapitalquote 1, sind es seit 2017 nur noch zwei Städte im Vergleich. Der interkommunale Vergleich auf Gesamtab-schlussebene stellt sich ähnlich dar: 2015 haben hier ebenfalls nur zwei Städte eine geringere Eigenkapitalquote 1 – beim Gesamteigenkapital 2 ist sogar nur eine Kommune schlechter aus-gestattet.

Betrachtet man den interkommunalen Vergleich differenzierter, zeigt sich an dieser Stelle ein Trend: Aufgeteilt nach Größenklassen haben kleine kreisfreie Städte (bis 200.000 Einwohner) die geringste Eigenkapitalausstattung. Hierzu zählt die Stadt Solingen mit knapp 159.000 Ein-wohner (Stand: 31. Dezember 2017) ebenfalls.

Durchschnittliche Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017

Kennzahl	kfS bis 200.000 EW	kfS ab 200.001 bis 400.000 EW	kfS über 400.001 EW
durchschnittliche Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-3,71	11,44	22,86
Anzahl Städte	8	10	5

Dieser interkommunale Vergleich ist stark durch Extremwerte beeinflusst, da nur wenige Vergleichswerte je Größenklasse vorliegen.

kfS=kreisfreie Städte

Auch in diesem Vergleich ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt unterdurchschnittlich. Jedoch fallen die Eigenkapitalquoten der kleinen kreisfreien Städte insgesamt geringer aus.

Die Stadt Solingen hat im Zuge des Haushaltssanierungsplans (Fortschreibung 2019) eine Zehnjahres-Prognose der Eigenkapitalentwicklung aufgestellt. Demnach beträgt das negative Eigenkapital 2029 noch immer über 100 Mio. Euro. Wann die Überschuldung überwunden wird, ist noch nicht absehbar.

Schulden und Vermögen

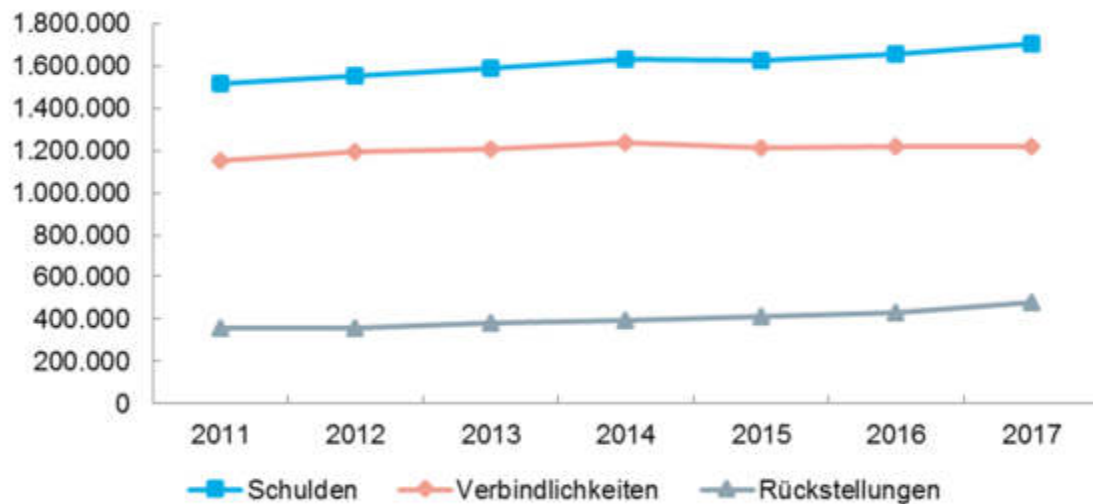
→ Feststellung

Die Gesamtschulden des Konzerns Solingen sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Gleichzeitig bestehen hohe Reinvestitionsbedarfe. Die notwendigen Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – auch über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit saldiert weiter ansteigen. Bereits jetzt sind die Handlungsspielräume eingeschränkt.

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

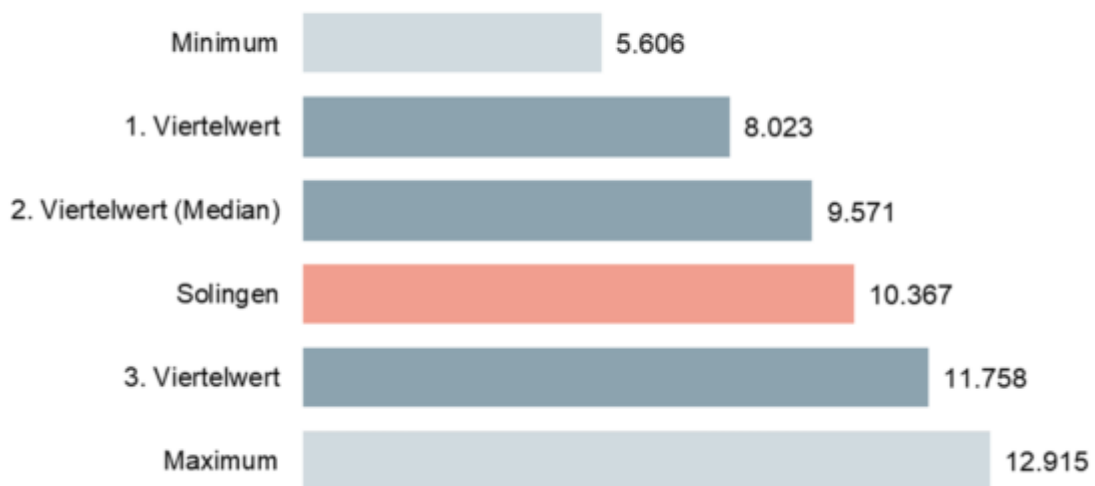
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Gesamtschulden in Tausend Euro



Die Gesamtschulden der **Stadt Solingen** werden maßgeblich von den Verbindlichkeiten geprägt. Diese machen über 70 Prozent der Gesamtschulden aus. Die Gesamtschulden sind seit 2011 um zwölf Prozent, rund 188 Mio. Euro, gestiegen. Der Anstieg ist fast zur Hälfte auf gestiegene Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Aber auch die Verbindlichkeiten sind um 67 Mio. Euro angewachsen.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015⁴



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 18 kreisfreien Städten.

⁴ Ein interkommunaler Vergleich für 2016 und 2017 kann aufgrund zu weniger Vergleichswerte nicht dargestellt werden.

Der Konzern Solingen hat höhere Gesamtschulden als die Hälfte der Vergleichsstädte. Trotz gestiegener Schulden ist die Einordnung im interkommunalen Vergleich konstant. 2017 sind die Gesamtschulden je Einwohner auf 10.723 Euro gestiegen.

Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)

Jahr	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	7.491	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17
2015	6.936	3.886	5.526	7.036	8.390	11.623	23

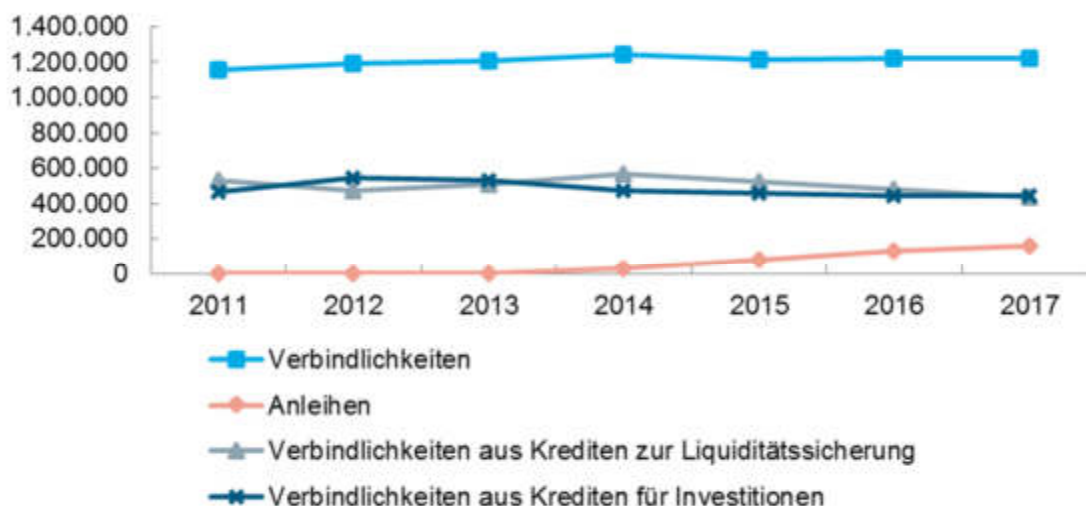
Die Schulden je Einwohner im Kernhaushalt 2015 liegen nicht nur ein Drittel unter den Gesamtschulden 2015, auch im interkommunalen Vergleich ordnen sie sich etwas besser ein.

Verbindlichkeiten

→ Feststellung

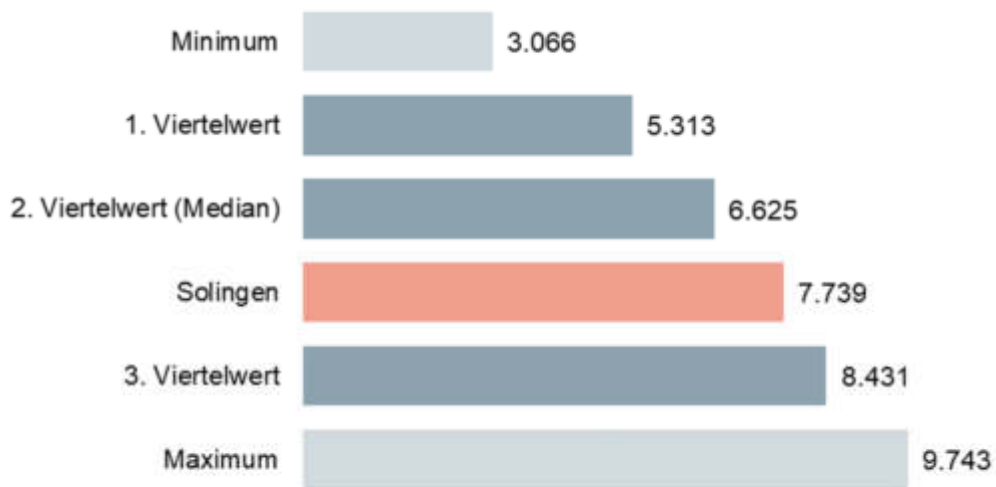
Der Konzern Stadt Solingen hat über eine Milliarde Euro Verbindlichkeiten. Beinahe die Hälfte entfällt hierbei auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit der letzten Jahre sind die Investitionskredite geringer als bei der Hälfte der städtischen Konzerne im interkommunalen Vergleich.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro



Die Gesamtverbindlichkeiten sind seit 2011 um 67 Mio. Euro (+ sechs Prozent) gestiegen. 2017 liegen sie damit bei über 1,2 Mrd. Euro. Obwohl die Kredite zur Liquiditätssicherung zurückzugehen scheinen, ist dies tatsächlich nicht der Fall: Die ab 2014 steigenden Anleihen sind langfristig umgeschuldete Liquiditätskredite.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015⁵



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

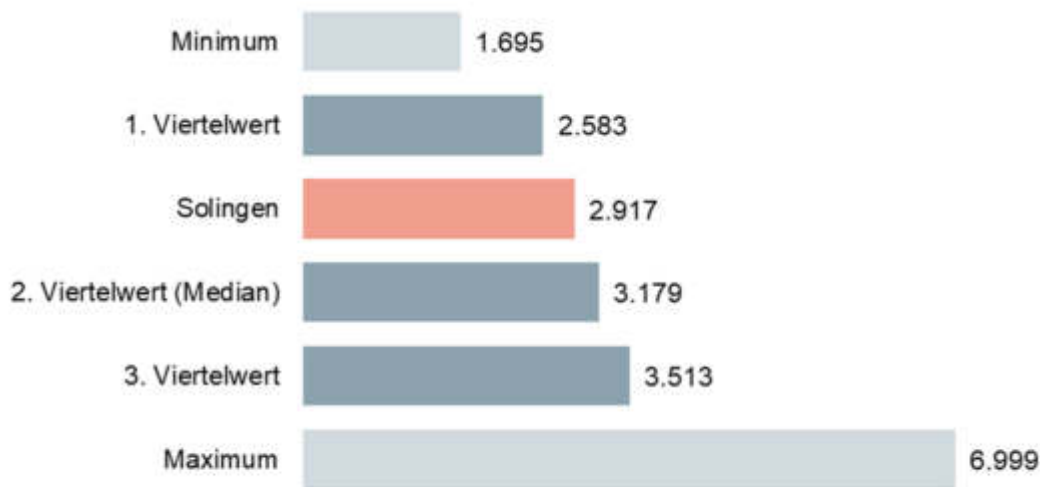


Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Solingen liegen im Vergleich zu den Gesamtschulden näher am dritten Viertelwert.

Beinahe 50 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten gehen auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zurück. Die Investitionskredite machen hingegen gerade einmal 36 Prozent aus. Auch im interkommunalen Vergleich sind die Investitionskredite unterdurchschnittlich:

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

Investitionskredite je Einwohner in Euro 2015 (Gesamtbilanz)



In den interkommunalen Vergleich fließen 18 Werte ein.

Investitionskredite dienen der Finanzierung von Investitionen. Mit der Kreditaufnahme werden somit, anders als bei Liquiditätskrediten, Werte geschaffen. Geringe Investitionskredite können somit ein Hinweis auf geringe Investitionen sein. Wir betrachten hierfür das Sachanlagevermögen je Einwohner in Euro (Gesamtbilanz):



Lediglich zwei Kommunen im Vergleich haben ein geringeres Sachvermögen je Einwohner. Hier könnte somit ein Zusammenhang zu den geringen Investitionskrediten bestehen. Eine tiefergehende Analyse erfolgt im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“.

Als bestimmenden Teil der Gesamtverbindlichkeiten betrachten wir auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts. Eine Darstellung der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2014 bis 2018 findet sich im Anhang (Tabelle 7).

Die Gesamtverbindlichkeiten sind von den Verbindlichkeiten der Stadt geprägt. Die Entwicklung der städtischen Verbindlichkeiten entspricht daher der des Gesamtabchlusses. Während die Investitionskredite leicht gesunken sind, sind die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (inkl. Anleihen) gestiegen. Der interkommunale Vergleich auf Ebene des Kernhaushalts stellt sich wie folgt dar:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)

Jahr	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	4.899	484	4.270	5.030	6.047	10.194	17
2015	4.760	1.613	3.247	4.954	5.812	9.201	23

Wie bei den Schulden sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner deutlich geringer als die Gesamtverbindlichkeiten. Hier ist die bessere Einordnung im interkommunalen Vergleich sogar noch deutlicher: Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen hat höhere Verbindlichkeiten je Einwohner. Bei den Betrieben im Vollkonsolidierungskreis der Stadt Solingen liegt somit eine überdurchschnittliche Verschuldung vor. Prägend für die Gesamtschulden und auch die Gesamtverbindlichkeiten sind neben dem Kernhaushalt vor allem die Technischen Betriebe Solingen, die Stadtwerke Solingen sowie das Klinikum Solingen.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Produkt	durchschnittliche GND	durchschnittliche RND	Anlagenabnutzungsgrad
Tageseinrichtungen für Kinder	60,65	35,59	41,32
Schulsporthallen	47,67	15,27	67,97
Schulen - Schulträgeraufgaben	59,10	19,44	67,11
Feuerwehrgerätehäuser	53,08	9,22	82,63
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	62,83	25,71	59,08

Produkt	durchschnittliche GND	durchschnittliche RND	Anlagenabnut- zungsgrad
Verwaltungsgebäude	61,33	17,47	71,51
Straßen und Wirtschaftswege	50,00	6,89	86,22

GND=Gesamtnutzungsdauer; RND=Restnutzungsdauer

Die Stadt Solingen hat bei ihren Vermögensgegenständen mittlere Gesamtnutzungsdauern festgelegt⁶. Zwar sind die jährlichen Abschreibungen bei geringeren Nutzungsdauern höher. Jedoch sinkt im Vergleich zu langen Gesamtnutzungsdauern auch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen.

Die Anlagenabnutzungsgrade sind bei fast allen Anlagengruppen hoch. Lediglich die Kindertagesstätten haben im Schnitt weniger als die Hälfte ihrer prognostizierten Nutzungsdauer erreicht. Das ist auf den gestiegenen Ausbau von Kindertagesstätten zurückzuführen. Aufgrund einer höheren Nachfrage nach Betreuungsplätzen mussten in den letzten Jahren verstärkt neue Kindertagesstätten errichtet oder ausgebaut werden.

Der Stadt Solingen ist die Problematik des überalterten Vermögens bekannt. Daher hat sie ein Sonderinvestitionsprogramm beschlossen. Die Finanzierung erfolgt über Investitionskredite. Trotz des Neuverschuldungsverbots hat die Bezirksregierung den Investitionsbedarf anerkannt und zusätzliche Kreditaufnahmen bewilligt. Die Schwerpunkte des Investitionsprogramms sind

- Schulen,
- Kindertagesstätten und
- Feuerwehrgebäude.

Bei den Kindertagesstätten liegt wie ausgeführt kein Handlungsbedarf aufgrund von Überalterung vor. Jedoch besteht noch weiterhin ein nicht gedeckter Betreuungsbedarf. Es ist der Ausbau um weitere 53 Plätze geplant. Bei den Feuerwehren sollen bis 2030 drei Standorte umfassend saniert werden. Hierfür sind 59 Mio. Euro eingeplant. Allein in die Schulen am Vogelsang und der Schwertstraße ist geplant in den nächsten Jahren 125 Mio. Euro zu investieren. Das Schulzentrum am Vogelsang erhält sogar einen kompletten Neubau.

Nicht vom Sonderinvestitionsprogramm umfasst sind die Verwaltungsgebäude. Insbesondere der Standort „Bonner Straße“ ist sanierungsbedürftig. Eine Entscheidung über konkrete Maßnahmen wurde noch nicht getroffen. Im Jahresabschluss 2018 wurde zunächst eine halbe Mio. Euro den Instandhaltungsrückstellungen zugeführt.

Durch das umfangreiche Investitionsprogramm werden neben steigenden Abschreibungen auch steigende Zinsaufwendungen den Haushalt belasten. Gleichzeitig sinkt jedoch das Risiko ungeplanter Instandhaltungen am überalterten Vermögen.

⁶ vgl. NKF-Rahmentabelle

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Straßen und Wirtschaftswege in Solingen beträgt weniger als sieben Jahre. Die Stadt wird daher auch hier in den nächsten Jahren vermehrt investieren müssen. Investitionen ins Straßenvermögen können teilweise über Straßenbaubeiträge finanziert werden. Die Investitionskredite steigen dadurch weniger stark an. Nähere Angaben zum Zustand der Straßen und Wirtschaftswege macht die gpaNRW im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	26.457	26.635	28.433	32.387
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-36.781	-32.480	-31.468	-23.400
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-10.325	-5.845	-3.035	8.987
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	22.089	22.125	20.779	13.319
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	11.764	16.280	17.744	22.307

Die Stadt Solingen plant aufgrund der ausgeglichenen Haushalte auch mit einem deutlich positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser kann zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden. Jedoch nicht vollständig: Die ordentlichen Tilgungen der bestehenden Investitionskredite sind ebenfalls aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu finanzieren. Diese betragen jährlich knapp elf Mio. Euro. Der Saldo hat 2017 erstmals seit 2012 ausgereicht, um nach ordentlicher Tilgung der Investitionskredite die Liquiditätskredite um elf Mio. Euro zu reduzieren. 2018 konnten sie sogar um 20 Mio. Euro abgebaut werden.

Realisiert sich die Haushaltsplanung, reduzieren sich die Liquiditätskredite bis 2022 um weitere 68 Mio. Euro. Der Stand der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (inkl. Anleihen) läge dann noch bei fast 450 Mio. Euro.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Solingen 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 Solingen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung überwiegend ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Solingen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.

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

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

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

Die **Stadt Solingen** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wird

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt,
- und im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haushaltssanierungsplans berichtet.

Der Gesamtabchluss 2017 wurde am 19. November 2018 aufgestellt. Die Stadt Solingen hat somit die Frist zur Aufstellung bis zum 30. September um eineinhalb Monate versäumt. Dennoch ist die Stadt zum Zeitpunkt der Berichtserstellung eine von nur acht Städten, die den Gesamtabchluss 2017 aufgestellt und bestätigt hat. Auch mit dieser geringfügigen Überschreitung war die Stadt Solingen eine der ersten kreisfreien Städte, die den Gesamtabchluss 2017 aufgestellt hat.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dieses wurde eingerichtet, um die Zielerreichung im Rahmen der Haushaltsführung zu überwachen. Jeweils zum Stichtag 30. Juni, 30. September und 31. Dezember berichtet die Verwaltung dem Stadtrat zum Stand des HSP. Im Fokus steht bei diesen Berichten die Prognose des Ergebnisplans zum Jahresende. Zusätzlich wird dem Finanzausschuss pro Quartal zur Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten berichtet. Der Bericht stellt die umfangreichen Informationen mit Hilfe von Tabellen dar.

Intern hat die Stadt Solingen ein engmaschiges Controlling eingerichtet. Monatlich werden dem Verwaltungsvorstand verschiedene Berichte zur Verfügung gestellt. Der Fokus liegt hierbei auf dem Ergebnishaushalt. Das interne Berichtswesen ist eng mit dem Risikomanagement der Stadt verbunden. Zeichnet sich ab, dass die Ziele des HSP nicht erreicht werden, werden im entsprechenden Umfang Kompensationsmaßnahmen eingeleitet. So wurde auch 2018 eine Haushaltssperre verhängt, um den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

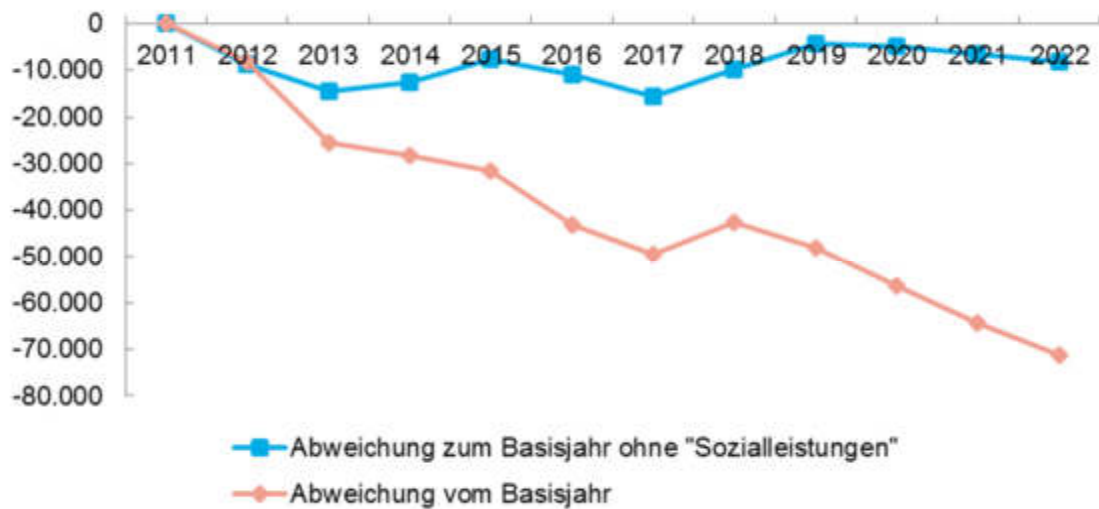
Der Stadt Solingen gelingt es nur teilweise den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft auszugleichen. Besonders die Aufwendungen für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sind stark gestiegen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträgen bestimmt.

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.

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

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2018 Ist-Werte, ab 2019 Planwerte

Als Sondereffekte bereinigt hat die gpaNRW unter anderem

- Wertberichtigungen aus der Übernahme des Jobcenters sowie
- Zuführung zu Rückstellungen.

Der **Stadt Solingen** gelingt es nur teilweise die allgemeinen Aufwandssteigerungen seit 2011 auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Be-soldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendun-gen.

Zum Jahr 2018 kann man erstmals deutlich die positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnah-men erkennen: Das bereinigte Ergebnis fällt um fast neun Mio. Euro besser aus als das Ergeb-nis des Vorjahres. Dies ist unter anderem auf die erhöhte Gewinnausschüttung durch die Tech-nischen Betriebe Solingen gelungen. Aber auch die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes hat das Ergebnis um knapp sechs Mio. Euro verbessert. Nicht zuletzt haben auch die restriktive Haushaltsführung und die Haushaltssperre 2018 wesentlich zum Erfolg beigetragen. Trotz des Hebesatzes von mittlerweile 690 Punkten sind die allgemeinen Deckungsmittel (u.a. Grund-steuer, Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen), die dem Haushalt zur Verfügung stehen, gering. Dies zeigt auch der interkommunale Vergleich: 2018 hat die Stadt Solingen die gerings-ten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2018



Wir haben bei Berechnung der Kennzahl auch die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG berücksichtigt. Dennoch gehört die Stadt Solingen auch in den Vorjahren zu den kreisfreien Städten mit den geringsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Dies geht sowohl auf die unterdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen als auch die in 2018 leicht unterdurchschnittliche Gewerbesteuer je Einwohner zurück. Die Stadt selbst führt die unterdurchschnittlichen Deckungsmittel vor allem auf die konkrete Ausgestaltung der Berechnungsmodalitäten des GFG zurück. Aufgrund der strukturell unterdurchschnittlichen Finanzausstattung ist eine konsequente Haushaltskonsolidierung in Solingen von besonderer Bedeutung. Eine Konsolidierung der Aufwendungen versucht die Stadt vor allem durch Digitalisierung und Strukturverschlankungen zu erreichen.

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 32,9 Mio. Euro weniger negativ. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Landschaftsumlage: 7,5 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 2,3 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 23,2 Mio. Euro

Vor allem im Produktbereich 06 hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. Der Produktbereich umfasst unter anderem die Kindertagesstätten. Hier wirkt sich der gestiegene Betreuungsbedarf der letzten Jahre aus. Dieser Trend wird voraussichtlich weitergehen: Auch in der Haushaltsplanung sieht die Stadt Solingen höhere Aufwendungen vor, um den voraussichtlich weiter steigenden Betreuungsbedarf zu decken.

Zukünftig kann auch der Produktbereich 05 zu steigenden Aufwendungen führen. Aufgrund einer deutlich gestiegenen durchschnittlichen Bruttokaltmiete 2019 werden voraussichtlich auch die Transferleistungen für Unterkunft und Heizung negativ beeinflusst. Weitere Ausführungen hierzu machen wir im Teilbericht „Kosten der Unterkunft“.

Ab 2013 kann man einen deutlichen Trend erkennen: Lässt man die Sozialleistungen außen vor, können Aufwandssteigerungen ab 2014 oftmals ausgeglichen werden. Auch in der Haushaltsplanung wirkt dieser Trend fort. Die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen können die allgemeinen Aufwandssteigerungen ausgleichen. Für einen Ausgleich der steigenden Sozial-

aufwendungen reichen diese wiederum nicht aus. Die Handlungsspielräume der Stadt werden somit vor allem durch Pflichtaufgaben beeinträchtigt.

Obwohl sich die beeinflussbaren Haushaltspositionen laut des oben dargestellten Graphs negativ entwickeln, plant die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. 2022 wird laut Haushaltsplanung ein Überschuss von 4,4 Mio. Euro erreicht. Dies zeigt, dass die positive Konjunktur die Haushaltsplanung stützt: Die Stadt rechnet mit deutlich steigenden Steuererträgen sowie Schlüsselzuweisungen. Da sie diese Positionen kaum beeinflussen kann, unterliegt die positive Entwicklung jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“). Gleichzeitig verdeutlicht die Entwicklung, dass der Haushaltsausgleich dauerhaft nicht aus eigener Kraft erreicht wird. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen reicht jedoch auch eine positive Entwicklung der Steuererträge nicht aus.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen überträgt konsumtive Ermächtigungen nur in geringem Umfang. Sie hält sich damit an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen. Wesentlich umfangreicher überträgt sie Ermächtigungen für Investitionsvorhaben. Diese schöpft sie jedoch kaum aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.

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

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

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grundzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	497.672	520.251	608.665	605.674	606.895
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	6.890	3.305	6.046	4.886	1.755
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,4	0,6	1,0	0,8	0,3
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro*	504.562	523.557	614.711	610.560	608.650
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	504.086	537.006	592.671	609.201	599.389

Grundzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,91	103	96,41	99,78	98,48

*Planansatz plus Ermächtigungsübertragungen

Die **Stadt Solingen** hat bis auf 2015 die ordentlichen Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in ausreichender Höhe veranschlagt. Nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen überträgt die Stadt grundsätzlich nicht ins Folgejahr. Einzige Ausnahme sind die Aufwendungen der IT. Der Oberbürgermeister der Stadt Solingen hat mit Verfügung vom 28. Oktober 2013 Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Demnach werden diese nur in begründeten Ausnahmefällen übertragen. Diese Regelung ist, wie auch von der Aufsichtsbehörde vorgeschrieben, sehr restriktiv. Im Durchschnitt hat sie 2014 bis 2018 4,6 Mio. Euro ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Die durchschnittliche Erhöhung der Ansätze liegt damit unter einem Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten.

Die Stadt überträgt Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in gleicher Höhe wie die ordentlichen Aufwendungen. 2018 hat die Stadt die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen von 4,9 Mio. Euro auf 1,8 Mio. Euro senken können.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grundzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	27.391	29.683	118.501	57.080	78.789
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	24.709	33.185	40.646	66.171	67.584
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	90,2	111,8	34,3	115,9	85,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro*	52.100	62.868	159.148	123.251	146.373
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	16.366	20.791	31.198	30.074	46.641
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	31,41	33,07	19,60	24,40	31,86

*Planansatz plus Ermächtigungsübertragungen

2014 bis 2018 schöpft die Stadt Solingen die Ermächtigungen für investive Auszahlungen nur zu durchschnittlich 28 Prozent aus. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr. In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 46,5 Mio. Euro übertragen. 2018 entspricht dies Ermächtigungsübertragungen von 426 Euro je Einwohner. Nur eine Stadt hat 2018 höhere investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr übertragen:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten.

Gründe für die geringe Ausschöpfung der Haushaltsansätze liegen aus Sicht der Stadt neben unzureichenden Kapazitäten sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Baubranche vor allem in der fehlenden Stringenz bei der Planung von Baumaßnahmen. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen. Übertragen werden gemäß den Grundsätzen zu Ermächtigungsübertragungen von 2013 nur Auszahlungen für zwingend fortzuführende Maßnahmen.

Die Stadt überträgt keine Ermächtigungen für die Aufnahme von Investitionskrediten. Dennoch ist es bisher nicht zu Problemen bei der Finanzierung von Maßnahmen gekommen: Durch die zahlreichen angestoßenen Maßnahmen können diese erst nacheinander abgearbeitet werden. Die sowieso schon erhöhten Kreditermächtigungen aufgrund des Investitionsvolumens reichen hierfür aus.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte prüfen, ob sie die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen senken kann. Entscheidendes Kriterium sollte weiterhin sein, dass Auszahlungen nur für bereits begonnene, unabweisbar notwendige Maßnahmen übertragen werden. Auch die Sicherstellung der Finanzierbarkeit ist hierbei zu beachten.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die kalkulatorischen Kosten der Gebührenbereiche Abwasser und Straßenreinigung werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkuliert. Die Stadt beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

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

Die **Stadt Solingen** erhebt in verschiedenen Bereichen für erbrachte Leistungen Gebühren. Um mögliche Potenziale bei den Gebührenkalkulationen prüfen zu können, hat die gpaNRW die Bereiche der Abwasserbeseitigung und der Straßenreinigung untersucht. Eine Analyse der Friedhofsgebühren nimmt die gpaNRW im Teilbericht „Friedhofswesen“ vor.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung in Solingen erfolgt durch den städtischen Eigenbetrieb TBS (Technische Betriebe Solingen). Zu diesem Zweck wurde dem Betrieb auch das Kanalnetz übertragen. Die Abwassergebühren werden ebenfalls vom TBS erhoben. Die festgesetzten Gebühren werden durch die Nachkalkulation jährlich überprüft. Über- oder Unterdeckungen werden ausgeglichen.

In der Gebührenkalkulation werden die Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten zugrunde gelegt. Hierdurch werden die Ersatzinvestitionen zum Ende der Nutzungsdauer finanziert.

Das betriebsnotwendige Vermögen (abzüglich der Sonderposten als Abzugskapital) wird kalkulatorisch mit 6,3 Prozent verzinst. Der nach OVG-Rechtsprechung angemessene Zinssatz liegt 2018 bei 5,87 Prozent⁷. Nach Urteil des OVG kann auf den angemessenen Durchschnittszinssatz ein Zinsaufschlag von 0,5 Prozent erfolgen. Dieser soll die höhere Verzinsung des aufgenommenen Fremdkapitals ausgleichen.

Straßenreinigung

Die Straßenreinigung wird ebenfalls vom TBS durchgeführt. Für den Winterdienst erfolgt wie gesetzlich vorgesehen eine separate Berechnung des Gebührensatzes.

Wie bei der Abwassergebührenkalkulation werden die Abschreibungen des betriebsnotwendigen Vermögens auf Wiederbeschaffungszeitwerte kalkuliert. Bei der kalkulatorischen Verzinsung wird ebenfalls mit einem nach aktueller Rechtsprechung zu hohem Zinssatz kalkuliert.

Auf die Stadt Solingen entfällt ein Öffentlichkeitsanteil von 21 Prozent. Berechnet wurde dieser anhand des öffentlichen Interesses der einzelnen Straßenarten. Somit ist der Öffentlichkeitsanteil nach den tatsächlichen Gegebenheiten ermittelt und angemessen.

Steuern

→ Feststellung

Die Realsteuern sind ein wichtiger Baustein im HSP der Stadt Solingen. Gemessen an den Durchschnittswerten besteht kein großes Konsolidierungspotenzial durch Hebesatzanpassungen mehr.

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

Hebesätze des Jahres 2018 im Vergleich (in von Hundert)

	Solingen	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größen- klasse*	Teilnehmer Stär- kungspakt**	fiktive Hebes- ätze GFG
Grundsteuer A	305 (255)	251	254	265	223
Grundsteuer B	665 (590)	565	606	672	443
Gewerbsteuer	475	431	477	499	418

in Klammern: Hebesätze von 2017

*kreisfreie Städte

**kreisfreie Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

⁷ Vgl. OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92

Die **Stadt Solingen** nutzt die Hebesätze zur Zielerreichung des Haushaltssanierungsplans. Aufgrund der Erfordernisse des HSP wurde der Grundsteuer B-Hebesatz 2019 um weitere 25 Punkte angehoben. Die Grundsteuerhebesätze sind durch die letzten Erhöhungen überdurchschnittlich. Der Gewerbesteuerhebesatz ist zuletzt zum Haushaltsjahr 2012 erhöht worden.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Städtisches Klinikum Solingen gGmbH

→ Feststellung

Das städtische Klinikum Solingen gGmbH leistet seit 2018 keinen Beitrag mehr zur Konsolidierung des Haushalts. Vielmehr hat die Beteiligung den Haushalt bereits durch Wertminderungen belastet. Gelingt die Sanierung des Klinikums nicht, können zusätzliche Belastungen für die Stadt Solingen drohen.

Das Städtische Klinikum dient der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung in Solingen. Das Krankenhaus hat für die Branche übliche Probleme: Der Aufwand, vor allem der Personalaufwand, steigt stärker als die Erträge. Die Personalaufwandsquote lag 2017 bei 70 Prozent. Die finanzielle Lage des Klinikums und besonders auch die Liquidität sind daher angespannt. Die liquiden Mittel betrugen am 31. Dezember 2017 8,4 Mio. Euro. Dem stehen Verbindlichkeiten aus dem Cash-Pooling von 4,3 Mio. Euro gegenüber. Laufende Ausgaben und Investitionen konnten unterjährig bedient werden. Jedoch stehen in Zukunft vermehrt Investitionen mit hohem Eigenanteil an, was die liquide Lage verschärfen kann. Daher werden von Seiten des Klinikums alternative Modelle wie Leasing geprüft.

Zwar soll regelmäßig ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Dies ist jedoch zuletzt im Jahr 2012 gelungen. Die Defizite seither bewegen sich zwischen -755.000 Euro und -5,8 Mio. Euro. 2018 liegt das Defizit bei 3,3 Mio. Euro.

Bis 2017 hat das Klinikum jährlich einen Ertrag von 500.000 Euro an die Stadt Solingen abgeführt. Um die Konsolidierung des Klinikums zu unterstützen wurde dieser Betrag für 2018 und 2019 ausgesetzt. Im Wirtschaftsplan 2018 bis 2021 wurde noch das Ziel festgeschrieben ab 2020 einen Überschuss zu erwirtschaften. In der Vergangenheit konnten die Ziele im Wirtschaftsplan oft nicht erreicht werden. Die Stadt geht nicht davon aus, dass mittelfristig ein Überschuss erwirtschaftet wird.

Aufgrund der angespannten Lage musste die Stadt die Beteiligung außerplanmäßig abschreiben. 2017 und 2018 wurde der Wert der Beteiligung um insgesamt 10,6 Mio. Euro herabgesetzt. Die Wertminderung wurde mit dem negativen Eigenkapital der Stadt verrechnet.

Strukturelle Verbesserungen sollen durch einen Zusammenschluss mit dem Klinikum Leverkusen erfolgen. Hierdurch sollen die Personalaufwendungen gesenkt und weitere Einsparungen durch die Zusammenarbeit erzielt werden. Im Juli hat das Klinikum Leverkusen jedoch beschlossen, die Gespräche über den Zusammenschluss zu einem Klinikverbund auszusetzen. Kommt ein solcher Verbund nicht zustande, müssen weitreichendere Sanierungsmaßnahmen in Solingen beschlossen werden. Gelingt dies nicht, kann es zu weiteren Belastungen des städtischen Haushalts kommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Haushaltssituation
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Solingen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die Stadt ist in ihrer kommunalen Selbstverwaltung damit eingeschränkt.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Solingen kann 2018 erstmals seit vielen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den hohen Fehlbeträgen der Vorjahre wider.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Solingen plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 mit Jahresüberschüssen. Die Haushaltsplanung ist vor allem durch steigende Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und den Steuererträgen geprägt. Diese unterliegen im besonderen Maß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Solingen ist seit 2014 überschuldet. Trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse kann das negative Eigenkapital absehbar nicht vollständig abgebaut werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden des Konzerns Solingen sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Gleichzeitig bestehen hohe Reinvestitionsbedarfe. Die notwendigen Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – auch über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit saldiert weiter ansteigen. Bereits jetzt sind die Handlungsspielräume eingeschränkt.
F6	Der Konzern Stadt Solingen hat über eine Milliarde Euro Verbindlichkeiten. Beinahe die Hälfte entfällt hierbei auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit der letzten Jahre sind die Investitionskredite geringer als bei der Hälfte der städtischen Konzerne im interkommunalen Vergleich.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Solingen hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung überwiegend ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Solingen liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.		
F2	Der Stadt Solingen gelingt es nur teilweise den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft auszugleichen. Besonders die Aufwendungen für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sind stark gestiegen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträge bestimmt.	E2	Die Stadt Solingen sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.
F3	Die Stadt Solingen überträgt konsumtive Ermächtigungen nur in geringem Umfang. Sie hält sich damit an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen. Wesentlich umfangreicher überträgt sie Ermächtigungen für Investitionsvorhaben. Diese schöpft sie jedoch kaum aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.	E3	Die Stadt Solingen sollte prüfen, ob sie die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen senken kann. Entscheidendes Kriterium sollte weiterhin sein, dass Auszahlungen nur für begonnene, unabweisbar notwendige Maßnahmen übertragen werden. Auch die Sicherstellung der Finanzierbarkeit ist hierbei zu beachten.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die kalkulatorischen Kosten der Gebührenbereiche Abwasser und Straßenreinigung werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkuliert. Die Stadt berücksichtigt die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		
F2	Die Realsteuern sind ein wichtiger Baustein im HSP der Stadt Solingen. Gemessen an den Durchschnittswerten besteht kein großes Konsolidierungspotenzial durch Hebesatzanpassungen mehr.		

Tabelle 4: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspostitionen und Bilanzposten

	Feststellung		Empfehlung
F1	Das städtische Klinikum Solingen gGmbH leistet seit 2018 keinen Beitrag mehr zur Konsolidierung des Haushalts. Vielmehr hat die Beteiligung den Haushalt bereits durch Wertminderungen belastet. Gelingt die Sanierung des Klinikums nicht, können zusätzliche Belastungen für die Stadt Solingen drohen.		

Tabelle 5: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-17,38	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	-4,56	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	16,95	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	4,49	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	47,73	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	112	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	61,86	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	19,95	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	39,30	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,87	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,90	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	37,72	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	26,61	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	20,87	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,60	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	51,58	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

Tabelle 6: Berechnung Durchschnittswerte in Tausend Euro (strukturelle Modellrechnung)

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	72.536	86.762	93.078	92.415	93.060	87.570
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	64.346	68.063	69.888	73.191	77.631	70.624
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8.558	9.531	9.718	12.290	14.606	10.941
Ausgleichsleistungen	7.543	8.011	7.435	8.675	8.640	8.061
Schlüsselzuweisungen vom Land	51.105	58.600	70.349	67.083	80.372	65.502
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	21.929	21.929	21.929	21.929	21.929	

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts- werte
Allgemeinen Umlagen vom Land	1.827	1.246	126	2.353	2.516	1.614
Summe der Erträge	219.287	244.612	262.806	265.646	284.148	233.370
Gewerbesteuerumlage	4.756	7.080	7.206	6.411	6.741	6.439
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	4.620	6.878	7.000	6.130	6.413	6.208
Summe der Aufwendungen	9.377	13.958	14.206	12.541	13.154	12.647
Saldo	209.910	230.653	248.600	253.105	270.994	220.723

Tabelle 7: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	28.701	73.839	119.536	241.548	244.482
Eigenkapital 1	-28.701	-73.839	-119.536	-241.548	-244.482
Sonderposten für Zuwendungen	156.952	165.829	167.173	164.851	169.377
Sonderposten für Beiträge	11.292	11.030	11.494	11.025	10.924
Eigenkapital 2	139.544	103.020	59.131	-65.672	-64.182
Bilanzsumme	1.271.529	1.297.376	1.339.540	1.387.988	1.406.300

Tabelle 8: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	30.000	80.000	130.000	160.000	170.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	155.552	151.721	157.054	161.091	170.341

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	505.436	461.701	418.143	377.182	346.997
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	131	123	108	99	94
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.872	4.112	3.249	5.622	7.844
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.123	1.138	1.234	296	37
Sonstige Verbindlichkeiten	9.563	9.302	8.569	11.012	16.541
Erhaltene Anzahlungen	41.948	38.112	42.419	61.610	66.078
Verbindlichkeiten	748.625	746.208	760.776	776.913	777.931
Rückstellungen	322.588	338.272	362.336	397.839	410.563
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.800	2.850	4.331	2.340	1.028
Schulden	1.073.013	1.087.331	1.127.443	1.177.092	1.189.522

Tabelle 9: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	1.239.915	1.213.258	1.219.995	1.220.452
Rückstellungen	390.547	409.152	432.240	481.135
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.800	2.850	4.331	2.340
Gesamtschulden	1.632.262	1.625.260	1.656.566	1.703.927

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Anleihen	30.000	80.000	130.000	160.000

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	470.079	457.232	441.651	443.774
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	569.087	525.525	483.571	435.761
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	92	87	79	72
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	12.328	10.684	14.021	12.890
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten	116.381	101.620	104.854	103.280
Erhaltene Anzahlungen	41.948	39.494	45.819	64.675
Gesamtverbindlichkeiten	1.239.915	1.214.640	1.219.995	1.220.452

Tabelle 11: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	1.575.780.864	1.532.062.743	1.504.707.317	1.508.690.328
davon Gebäudevermögen	404.250.519	399.514.281	401.162.743	396.842.675
davon Infrastrukturvermögen	618.256.966	642.144.301	629.095.158	665.518.578

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-49.830	-21.968	-51.152	-45.841	-31.508	-34.127	-28.139	1.888	2.304	548	1.080	4.387
Gewerbesteuer	78.355	98.869	95.424	72.536	86.762	93.078	92.415	93.060	101.200	103.800	107.300	110.200
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	54.866	60.234	62.265	64.346	68.063	69.888	73.191	77.631	80.950	84.700	88.800	93.300
Gemeindeanteil an der	8.236	8.291	8.333	8.558	9.531	9.718	12.290	14.606	14.450	14.900	15.300	15.700

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Umsatzsteuer												
Ausgleichsleistungen	6.060	6.901	8.049	7.543	8.011	7.435	8.675	8.640	9.400	9.100	9.350	9.650
Schlüsselzuweisungen vom Land	55.094	63.403	44.535	51.105	58.600	70.349	67.083	80.372	84.150	87.600	94.700	98.500
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	5.270	8.503	21.929	21.929	21.929	21.929	21.929	13.600	6.500	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	1.560	1.827	1.246	126	2.353	2.516	1.490	1.500	1.500	0
Summe der Erträge	202.611	242.969	228.668	227.845	254.143	272.524	277.936	298.754	305.240	308.100	316.950	327.350
Gewerbesteuerumlage	5.698	8.027	6.785	4.756	7.080	7.206	6.411	6.741	7.500	7.700	8.000	8.200
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	5.706	7.812	6.591	4.620	6.878	7.000	6.130	6.413	6.400	0	0	0
Summe der Aufwendungen	11.403	15.839	13.377	9.377	13.958	14.206	12.541	13.154	13.900	7.700	8.000	8.200
Saldo der Bereinigungen	191.207	227.130	215.292	218.468	240.184	258.318	265.395	285.600	291.340	300.400	308.950	319.150
Saldo der Sondereffekte	0	4.868	860	-8.250	-2.974	0	0	0	0	0	0	4.868
Bereinigtes Jahresergebnis	-266.443	-269.178	-272.552	-284.194	-290.560	-283.712	-289.036	-299.852	-307.870	-314.763	-266.443	-269.178
Abweichung vom Basisjahr	-25.406	-28.140	-31.515	-43.157	-49.523	-42.675	-47.999	-58.814	-66.833	-73.726	-25.406	-28.140

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahreser-	-241.037	-249.099	-266.443	-269.178	-272.552	-284.194	-290.560	-283.712	-289.036	-299.852	-307.870	-314.763

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
gebnis												
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	5.270	8.503	21.929	21.929	21.929	21.929	21.929	13.600	6.500	0	0
Bereinigtes Jahreser- gebnis mit Konsolidie- rungshilfe	-241.037	-243.828	-257.940	-247.248	-250.623	-262.265	-268.631	-261.783	-275.436	-293.352	-307.870	-314.763
Abweichung zum Basis- jahr mit Konsolidie- rungshilfe	0	-2.791	-16.903	-6.211	-9.585	-21.228	-27.594	-20.746	-34.399	-52.314	-66.833	-73.726

Tabelle 14: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahreser- gebnis	-241.037	-249.099	-266.443	-269.178	-272.552	-284.194	-290.560	-283.712	-289.036	-299.852	-307.870	-314.763
Landschaftsumlage	31.677	33.725	34.502	36.297	37.404	39.252	39.534	39.154	39.520	42.200	44.200	45.800
Teilergebnis Produktbe- reich Soziale Leistungen	-55.494	-52.708	-58.995	-60.467	-63.942	-57.741	-60.644	-57.749	-63.154	-64.999	-67.617	-69.961
Teilergebnis Produktbe- reich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-44.601	-44.623	-49.127	-50.682	-54.272	-67.152	-65.398	-67.781	-72.916	-75.990	-77.718	-79.028
Bereinigtes Jahreser- gebnis ohne „Sozial- leistungen“	-109.265	-118.044	-123.819	-121.731	-116.934	-120.050	-124.985	-119.028	-113.445	-116.663	-118.335	-119.975
Abweichung vom Basis- jahr ohne „Sozialleistun- gen“	0	-8.778	-14.554	-12.466	-7.668	-10.785	-15.719	-9.763	-4.180	-7.397	-9.069	-10.710

➔ 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
Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
Unterschiede zum Vergleichsring con_sens	7
→ Strukturen	9
→ Steuerung und Organisation	11
Gesamtsteuerung und Strategie	11
Organisation	13
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	15
Prozesskontrollen	16
Finanzcontrolling	16
Fachcontrolling	17
→ Verfahrensstandards	19
Prozess- und Qualitätsstandards	19
→ Personaleinsatz	21
→ Leistungsgewährung	25
Fallsteuerung	25
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	26
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	38
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	49
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	52
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	54

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Hilfe zur Erziehung tabellarisch zusammengefasst. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Hilfe zur Erziehung

Die gpaNRW untersucht auf Basis des Vergleichsjahres 2017 die Jugendämter aller 23 kreisfreien Städte in NRW. Sofern vorhanden, fließen die Ergebnisse 2018 in die Untersuchung mit ein.

Die **Stadt Solingen** ist strukturell durch eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut belastet. Das Jugendamt hat in den letzten Jahren intensiv daran gearbeitet, die **Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung** zu reduzieren. Um eine Verminderung der Aufwendungen zu erreichen, sind Ziele formuliert, Maßnahmen abgeleitet und in Teilprojekten umgesetzt worden. Die Bemühungen zeigen 2018 deutliche Resultate.

Die gpaNRW arbeitet bei ihren Untersuchungen mit Kennzahlenvergleichen. Hierbei werden Faktoren betrachtet, die auf den **Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung** wirken. Der Fehlbetrag der Stadt Solingen ist nicht mit anderen Städten vergleichbar. Im Vergleichsjahr 2017 wurden überplanmäßige Aufwendungen und Erträge für versäumte Rückstellungen der Vorjahre veranschlagt. Hierdurch wird die Vergleichbarkeit erschwert. Zudem weicht die Systematik der Produktzuordnung der Stadt Solingen von der Erhebungssystematik der gpaNRW ab. Daher analysiert die gpaNRW in erster Linie die Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag.

Bei den Aufwendungen haben die **Transferaufwendungen an die freien Träger** mit rund 86 Prozent den größten Anteil. Die Transferaufwendungen der Stadt Solingen liegen bedingt durch eine hohe **Falldichte** über dem Median. Durch Steuerungsmaßnahmen des Jugendamtes konnte die Falldichte 2018 deutlich reduziert werden. Hierdurch wurden Einsparungen von rund 917.000 Euro erzielt.

Insbesondere der **Anteil an ambulanten Fällen** ist in Solingen sehr hoch. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen ist bei geringer Falldichte positiv; nicht aber dann, wenn die ambulanten Hilfen zu der erhöhten Falldichte führen. Durch gezielte Prävention, intensive Beratungsarbeit, eine bessere Zugangssteuerung und die Einbindung vorrangiger Hilfsangebote (z.B. Erziehungsberatung) will das Jugendamt künftig Hilfeplanverfahren vermeiden. Bestehende Fälle werden im Rahmen von ergänzenden Steuerungsmaßnahmen durch die Stadtdienstleitung überprüft. In 2018 konnten hierdurch die ambulanten Fälle deutlich verringert werden.

Im **stationären Bereich** arbeitet das Jugendamt an einem weiteren Ausbau der Vollzeitpflege um kostenintensive Heimunterbringungen zu vermeiden. Zudem sollen organisatorische Maßnahmen zu einer besseren Vernetzung und Durchlässigkeit zwischen den stationären Hilfen führen, um Kosten zu reduzieren. Um die erhöhten Aufwendungen für stationäre Hilfen zu verringern, sollte die Stadt Solingen ein stationäres Anbieterverzeichnis erstellen. Eine Übersicht des Leistungsspektrums mit wirtschaftlichen Aspekten und Qualitätsmerkmalen wie Verweildauern oder Abbruchquoten schafft mehr Transparenz für alle Beteiligten und erleichtert die

Entscheidungsfindung bei der Wahl der Einrichtungen. Besonders kostenintensive stationäre Hilfearten sollten routinemäßig in die Kontrollen der Stadtdienstleitung aufgenommen werden.

Die **Steuerung des Jugendamtes** ist bereits gut ausgeprägt. Es sollte aber verstärkt mit konkreten Zielwerten und Kennzahlen – insbesondere innerhalb der einzelnen Hilfearten - gearbeitet werden. Hierdurch kann der Erfolg von Maßnahmen besser messbar gemacht werden. Mit der Einrichtung der geplanten neuen Jugendamtssoftware sollte das Berichtswesen weiter ausgebaut werden. Durch die regelmäßige fortlaufende Dokumentation einzelner Hilfeformen werden Verläufe sichtbar. Das gibt konkrete Anhaltspunkte für die strategische Steuerung.

Die Steuerungsmaßnahmen der Stadtdienstleitung sollten zu einem verbindlichen **Internen Kontrollsystem** ausgebaut werden. Hierin sollten sowohl fachliche als auch wirtschaftliche und rechtliche Aspekte eine Rolle spielen. Die neue Jugendamtssoftware sollte hierbei unterstützend wirken. Die Ergebnisse sollten aufbereitet, analysiert und zur Weiterentwicklung genutzt werden.

Wesentliches Steuerungsinstrument für die Hilfen zur Erziehung ist das **Personal**. Für eine sachgerechte Personalplanung sollte die Stadt Solingen individuelle Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen.

Insgesamt gesehen zeigt das Jugendamt der Stadt Solingen **gute Ansätze** bei der gezielten Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur **Reduzierung des Aufwands der Hilfen zur Erziehung**. Erste Erfolge sind 2018 sichtbar. Die Stadt Solingen sollte insbesondere weiter an der Reduzierung der Falldichte arbeiten.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

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

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

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

Bei den Falldaten werden nur Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII gezählt. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt. Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen sowie unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nach §§ 42, 42 a SGB VIII werden darüber hinaus gesondert erfasst, da für sie kein Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird.

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

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII,
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden),
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII,
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII,
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII,
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII,
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB III,
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII.

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

- Vollzeitpflege / Familienpflege § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII,
- Stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII,
- Stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB VIII,
- Stationäre Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII.

Die gpaNRW ist zum dritten Mal im Rahmen der überörtlichen Prüfung bei der Stadt Solingen. In der ersten Prüfrunde 2007/2008 sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. Bei der zweiten Prüfung 2014 standen die Themenfelder Kinder- und Jugendarbeit, Kindertageseinrichtungen und Offene Ganztagschule stärker im Fokus.

In der ersten Prüfrunde der gpaNRW – Vergleichsjahr 2006 – hatte die Stadt Solingen folgende Prüfergebnisse:

- Überdurchschnittlich hoher Zuschussbedarf je Einwohner.
- Überdurchschnittlich hohe Leistungsdichte.
- Überdurchschnittlich hohe Ausgaben je Hilfefall.
- Hoher Anteil an ambulanten Hilfefällen.
- Unterdurchschnittlicher Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen.

Das Jugendamt hat im Rahmen des Projekts „strategische Neuausrichtung“ die sozialraumorientierte und die präventive Ausrichtung der Arbeit verstärkt. Strukturen und Verantwortlichkeiten sind neu überarbeitet und an Prozessen ausgerichtet worden. Der Ausbau des Pflegekinderwesens ist konsequent betrieben worden. Darüber hinaus hat die Stadt Solingen intensiv an dem Grundsatz „ambulant für stationär“ gearbeitet und es ist ein Rückführungsmanagement eingerichtet worden. Steuerungs- und Qualitätsaspekte sind verstärkt in den Vordergrund gestellt worden (z.B. Prüfung von Angeboten auf ihre Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, Reduzierung der Leistungsdauer, verstärkte eigene Aufgabenwahrnehmung, Einrichtung eines Unterbringungs-teams in der Heimpflege, etc.)².

In der zweiten Prüfung der gpaNRW – Vergleichsjahr 2011 – hat die gpaNRW die Kennzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung fortgeschrieben. Die Stadt Solingen konnte den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen deutlich ausbauen. In den restlichen Kennzahlen hat das Jugendamt nunmehr durchschnittliche Werte erzielt.

Allerdings war zum Zeitpunkt der letzten Prüfung noch nicht offensichtlich, dass die Stadt Solingen versäumt hat, sachgerechte Rückstellungen für Forderungen der Hilfeträger zu bilden. Wir gehen hierauf im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

Unterschiede zum Vergleichsring con_sens

→ Feststellung

Die gpaNRW sieht es positiv, dass sich das Jugendamt über interkommunale Vergleichsarbeit weiterentwickelt.

Interkommunale Vergleichsarbeit liefert Informationen für die Steuerung. Das eigene Handeln wird anhand von Vergleichswerten hinterfragt. Der eigene Standort wird bestimmt; Möglichkeiten zur Optimierung werden aufgezeigt. Hieraus können Lösungsansätze erarbeitet und Maßnahmen entwickelt werden.

Das Jugendamt der **Stadt Solingen** beteiligt sich bereits seit mehreren Jahren am Vergleichsring „Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW“ der Firma Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (con_sens). An dem Vergleich nehmen elf mittlere Großstädte aus NRW teil. Im letzten Bericht von con_sens Stand Oktober 2018³ finden sich Vergleichsergebnisse der Städte auf Basis des Vergleichsjahres 2017.

Die Stadt Solingen nutzt die Arbeit im Vergleichsring con_sens, um eigene Entwicklungen im Gesamtkontext mit anderen Kommunen zu bewerten. Die gewonnenen Erkenntnisse helfen dem Jugendamt bei der Entwicklung neuer Steuerungsansätze. Beispielsweise liegt der Fokus derzeit verstärkt auf den ambulanten Hilfen, weil diese im letzten con_sens-Vergleich erhöht waren.

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

² Stadt Solingen, Controllingbericht SD Jugend 2013, Stand 09/2013, Seite 4 ff.

³ Firma con_sens: Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2017, Bericht von Oktober 2018

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

Die gpaNRW berücksichtigt die Ergebnisse des Vergleichsrings bei den weiteren Analysen.

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen ist durch hohe Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut belastet. Diese Faktoren können zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen.

Die gpaNRW konnte bei den überörtlichen Prüfungen der Hilfe zur Erziehung bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen; vielmehr spielen insbesondere die Organisation und die Steuerung der Jugendämter eine Rolle. Dennoch können soziostrukturelle Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe führen oftmals zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld. Auch emotionale Stresssituationen und Konflikte im Lebensumfeld können sich auf die Erziehung negativ auswirken.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend verschiedene soziostrukturelle Rahmenfaktoren der **Stadt Solingen** im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten⁴:

Soziostrukturelle Kennzahlen

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,17	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 in Prozent	8,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	20,00	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,61	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

- Der leicht erhöhte Anteil der Einwohner 0 – bis unter 21-Jahre an der Gesamtbevölkerung wirkt sich bei den Kennzahlen des Berichtes mit Bezug zu den Jugendeinwohnern begünstigend aus.
- Die etwas erhöhte Jugendarbeitslosenquote der 15- bis unter 25-Jährigen kann das Aufgabenspektrum des Jugendamtes belasten.

⁴ Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31. Dezember 2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit (BA), Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW, Ausländeranteil lt. IT.NRW Mikrozensus und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – jeweils auf Basis des Zensus 2011

- Deutlich nachteilig kann sich der Maximalwert bei dem Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften auswirken.
- Demgegenüber kann der unterdurchschnittliche Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss weniger Leistungen des Jugendamtes erfordern.

Nach Untersuchungen der Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik der Technischen Universität Dortmund (AKJ TU Dortmund) ist die Stadt Solingen dem Jugendamtstyp „Städte mit hoher Kinderarmut“ der Belastungsklasse zwei zugeordnet. In dieser Belastungsklasse finden sich acht weitere Jugendämter. Nur eine kreisfreie Stadt ist in Belastungsklasse drei (Stadt mit geringer Kinderarmut) eingestuft; die restlichen dreizehn Städte befinden sich in der Klasse eins (Städte mit sehr hoher Kinderarmut).

Der con_sens-Vergleichsring wertet darüber hinaus noch die Interventionsquote der Jugendhilfe im Strafverfahren und Überschuldungsmerkmale bei Privatpersonen für die teilnehmenden Vergleichskommunen aus. Diese Komponenten sind im Vergleich in Solingen aber eher unterdurchschnittlich ausgeprägt⁵.

Das Jugendamt der Stadt Solingen hat Transparenz über die Strukturdaten und begegnet den belastenden Faktoren bereits auf dem Bildungssektor der Grundschulen. Ein guter Einstieg in das Schulleben kann ein entscheidender Faktor für die weitere Entwicklung eines jungen Menschen sein. Mit dem Aufbau von Präventionsketten bietet die Stadt Solingen bereits im Grundschulalter verstärkt Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Eltern, Kinder und Lehrer an, um bei Auffälligkeiten in einem frühen Stadium zu intervenieren. Die gpaNRW geht hierauf im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

Laut Daten von IT.NRW ist die Zahl der 0- bis unter 21-Jährigen in Solingen zunächst bis 2025 rückläufig:

Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21 Jahren⁶

Altersgruppe	2017	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21-Jahre	31.909	30.482	30.413	30.452	30.280	29.739

Quelle: IT.NRW - Bevölkerungsprognose

Allerdings liegt die tatsächliche Zahl der Jugendeinwohner laut Melderegister höher. Für 2017 waren 32.042 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zu verzeichnen; 2018 steigt die Zahl leicht auf 32.053 Jugendeinwohner. Um eine einheitliche Vergleichsbasis zu gewährleisten, verwendet die gpaNRW bei allen einwohnerbezogenen Kennzahlenauswertungen die Einwohnerdaten von IT.NRW.

⁵ con_sens-Bericht Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2017, Seite 20

⁶ Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen stellt die gpaNRW in der Tabelle 1 im Anhang des 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

Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Aus Zielvorgaben werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Notwendige Ressourcen werden bereitgestellt. Der Erfolg wird anhand von Einsparungen im Haushalt gemessen. Bei Bedarf erfolgt eine Anpassung der Zielvorgaben. Allerdings kann die Steuerung der Ziele noch über Kennzahlen verbessert werden.

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

Das Jugendamt der **Stadt Solingen** befindet sich in einem stetigen Veränderungsprozess. Bereits in der Vergangenheit sind aus Zielvorgaben Maßnahmen konzipiert worden. Allerdings waren die hieraus gewonnenen Verbesserungen im finanziellen Bereich nicht nachhaltig⁷. Deshalb wurde unter fachlicher Begleitung des Instituts für Beratung und Forschung in der Sozialwirtschaft München (IFS München) erneut ein Projekt im Stadtdienst Jugend aufgelegt. Um Kosten zu senken wurden folgende übergeordnete Ziele definiert:

- Die Sozialraumarbeit soll auch im erweiterten schulischen und vorschulischen Bereich optimiert angegangen werden.
- Der Pflegekinderdienst (PKD) und auch die „Paten“-Familien für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) sollen weiter messbar ausgebaut werden.
- Über das Solinger Rückführungsmanagement (Fit For Family / ambulant für stationär) soll die durchschnittliche Aufenthaltsdauer pro Kind in Heimen reduziert werden.
- Durch rechtzeitige Verselbständigungshilfen soll die stationäre Unterbringung junger Erwachsener möglichst verhindert werden.
- Die Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Diagnostik soll diese Ziele auch im Bereich der „Frühen Hilfen“ nachweisbar unterstützen.

⁷ Informationsvorlage 2670 der Stadt Solingen, erstellt am 02. Juni 2017, Seite 1

- Der Management- und Steuerungskreislauf soll auf der operativen, strategischen und politischen Ebene durch klare Ziel-, Ergebnis- und Arbeitsvereinbarungen wirkungsorientiert optimiert, etabliert und systematisch kommuniziert werden.

Für die Umsetzung wurden drei Teilprojekte gebildet:

- Teilprojekt A: Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe
- Teilprojekt B: Präventionsketten
- Teilprojekt C: Organisation und Steuerung

Für die einzelnen Teilprojekte wurden Unterziele definiert. Für die Umsetzung der Ziele wurden Ressourcen bereitgestellt. Der Umsetzungsgrad der Teilprojekte ist unterschiedlich. Die gpaNRW geht auf die einzelnen Teilprojekte und Unterziele im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

Weitere Ziele ergeben sich aus der Umsetzung von Maßnahmen zum Haushaltssanierungsplan (HSP). In der HSP-Maßnahme 336 ist folgendes Einsparziel formuliert:

- 2018: Konsolidierungsbeitrag von 940.000 Euro, 2019: Konsolidierungsbeitrag von 1,37 Mio. Euro, 2020 ff.: Konsolidierungsbeitrag von 1,5 Mio. Euro.

Zur Umsetzung der Einsparvorgaben haben für das Jahr 2018 insbesondere folgende kurzfristigen Maßnahmen messbar gegriffen⁸:

- Überprüfung der Maßnahmen für junge Volljährige auf Beendigung. Insgesamt 49 Einzelmaßnahmen sind nach einem festgelegten Schema aufbereitet worden. Die Fallvorstellungen und die letzten Hilfeplangespräche sind durch die Fachstelle stationäre Hilfen (Rückführungsmanagement) und die Abteilungsleitung gesichtet worden. Schwierige Einzelfälle sind der Stadtdienstleitung vorgelegt worden. Die Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Dauer und Intensität zwischen Teamleitung und verantwortlicher Fachkraft besprochen worden. Die Fachkraft berichtet danach regelmäßig über die Umsetzung der erfolgten Schritte zur Beendigung der Hilfe.
- Maßnahmen für ältere Jugendliche werden nunmehr hinsichtlich der Einleitung der Verselbständigung überprüft. Die infrage kommenden Fälle werden listenmäßig erfasst und gehen dann in die Teams. Es steht in der Verantwortung der Teamleitungen die Fachkräfte vor den Hilfeplangesprächen zur Vereinbarung von Hilfen zur Verselbständigung anzuhalten. Hierbei ist auf die Überprüfbarkeit und die Operationalisierung der Ziele zu achten. Eine Kopie der Hilfeplanprotokolle ist den Teamleitungen vorzulegen.
- Ambulante Maßnahmen, deren Laufzeit 18 Monate überschreiten werden nach Hilfearten erfasst (z.B. Krisenintervention, Rückführungshilfe, dauerkompensatorische Hilfe, Familienhilfe). Hilfen, die 18 Monate andauern oder deren Umfang zehn Fachleistungsstunden in der Woche überschreiten, werden herausgefiltert, um sie systematisch zu überprüfen.

⁸ Stadt Solingen, Jugendhilfeausschuss Vorlage 2670 aus 2017

- Es erfolgt eine Überprüfung der Hilfen zum Wechsel des Kostenträgers, Fallabgaben an andere Jugendämter oder den Landschaftsverband Rheinland.

Als mittelfristige Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung wurde die Umsetzung des Präventionskonzeptes (siehe oben Teilprojekt B: Präventionsketten) beschlossen.

- Das Präventionskonzept ist am 01. März 2018 im Modellbezirk „Wald/Gräfrath“ begonnen worden⁹; es endet am 31. Dezember 2019. Das Projekt konzentriert sich auf die Grundschule. Eine regelmäßige und strukturelle Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule soll frühzeitige Angebote für auffällige Kinder und ihre Erziehungsberechtigten in der Schule schaffen und diese entsprechend beraten und unterstützen. Im ersten Quartal 2020 sollen die Ergebnisse und der Sparerfolg dargestellt werden. Wenn sich die gewünschten Erfolge einstellen, sollen die einzelnen Projektbausteine auch auf andere Bezirke übertragen werden.

Auch auf die Maßnahmen zur Umsetzung des HSP geht die gpaNRW im weiteren Berichtsverlauf noch differenzierter ein.

Als Wirkungsmesser wird das Erreichen der Maßnahme 336 des HSP und die Kompensation der erforderlichen personellen Ressourcen genommen. Darüber hinaus werden folgende Faktoren betrachtet:

- das Fallaufkommen insgesamt,
- die Entwicklung der eigenen Beratungsleistungen des Allgemeinen Sozialen Dienstes,
- das Fallaufkommen in der HzE (inklusive Dauer, Umfang, Intensität),
- die Zuweisungsqualität,
- Anzahl der Fallberatungen in den Grundschulen und Anzahl der Fälle, die ohne HzE abschließend bearbeitet werden konnten.

Allerdings sind für das Erreichen der Wirkungsfaktoren keine Zielwerte festgelegt worden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die Zielvorgaben konkrete Zielwerte festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die messbar sind und den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Bei Abweichungen von den Zielwerten sollten die Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Organisation

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur ist im Rahmen des Teilprojektes C „Organisation und Steuerung“ überarbeitet und individuell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes abgestimmt worden. Insofern sieht die gpaNRW keinen Handlungsbedarf.

⁹ Stadt Solingen, Vorlage 3180 vom 10. November 2017

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

Der Bereich Jugend ist in der **Stadt Solingen** dem Ressort 4 – Jugend, Schule, Integration, Kultur und Sport zugeordnet. Im Rahmen des Teilprojektes C „Organisation und Steuerung“ (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie) hat das Jugendamt eine Umstrukturierung vorgenommen¹⁰. Ziel war eine klare Aufbauorganisation mit eindeutiger Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus sollten die strukturellen Voraussetzungen zur strategischen Steuerung und die Kommunikation verbessert werden. Die größten Veränderungen waren hierbei:

- Aufbau der neuen Abteilung 51-1 Familienbüro inklusive Jugendhilfeplanung,
- Abteilung 51-2 Jugendförderung – Erweiterung der Aufgaben der Abteilungsleitung um die Bereiche Fördermanagement und Koordination der Angebote der freien Träger. Bildung der neuen Sachgebiete „Angebote in Einrichtungen und Angebote außerhalb von Einrichtungen“,
- Integration der Schulsozialarbeit in die Abteilung 51-3 Psychologische Dienste/Coppelstift und damit Verlagerung eines wichtigen Bausteins der präventiven Arbeit aus dem Stadtdienst Schule in das Jugendamt. Überführung der Abrechnung der Schulsozialarbeit in die Verwaltungsabteilung,
- Zusammenführung der Kitas, Heime und des Pflegekinderdienstes in die Abteilung 51-5 Betriebe. Hierdurch Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen „stationären Hilfen“ und „Pflege“. Kooperation zwischen Tagespflege und Kitas mit Blick auf Randzeitenbetreuungsmodelle. Umsetzung des Inobhutnahmekonzeptes in eigenen Einrichtungen,
- Aufbau einer neuen Abteilung 51-6 Verwaltungsservice verbunden mit der Zusammenführung von Fach- und Finanzcontrolling und der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Hierdurch frühzeitige inhaltliche Abstimmung und Bündelung von fachlicher und wirtschaftlicher Kompetenz für die richtige Vermittlung von Hilfen.

Als positiv wird verwaltungsintern die ständige Vertretung des Stadtdienstleiters durch die Leiterin der Abteilung Verwaltungsservice angesehen. Hierdurch erfolgt eine enge Abstimmung. Die Beschäftigten haben immer einen Ansprechpartner bzw. eine Ansprechpartnerin. Soziale und wirtschaftliche Aspekte werden optimal gebündelt.

Eine weitere Änderung steht noch aus: Die bisherige Fachstelle für Rückführungsmanagement soll in eine Fachstelle für stationäre Hilfen umgewandelt werden. Rückführung ist grundsätzlich zentrale Aufgabe aller Fachkräfte. In der Fachstelle stationäre Hilfen soll künftig jeder Leistungsempfänger stationärer Hilfen individuelle Unterstützung bekommen (z.B. bei der Begleitung in Einrichtungen, etc.). Das soll Kosten einsparen, da die Hilfeleistung dann mit eigenem Personal erbracht und nicht mehr über Fachleistungsstunden abgerechnet wird.

¹⁰ Stadt Solingen, Vorlage Nr. 3180 vom 10. November 2017, Seite 3

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Die Stadt Solingen hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) für den Bereich Hilfe zur Erziehung eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang zur Umsetzung von Zielvorgaben im Rahmen der Haushaltssanierung.

Ein wirksames IKS sollte 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.

Zur Risikominimierung dienen in der **Stadt Solingen** in erster Linie die Verfahrensstandards zur systematischen Fallbearbeitung. Kontrollen erfolgen überwiegend im Rahmen der Maßnahmen zur Haushaltssanierung. Hierfür werden Fälle mit hoher finanzieller Auswirkung durch die Stadtdienstleitung freigegeben. Es handelt sich um folgende Fälle:

- ambulante Maßnahmen, die im geplanten Bewilligungszeitraum eine Laufzeit von fünfzehn Monaten überschreiten werden,
- Maßnahmen, bei denen zwei oder mehr Kräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes eingesetzt werden,
- Maßnahmen, die innerhalb des Bewilligungszeitraumes einen durchschnittlichen Stundenumfang von mehr als sechs Stunden wöchentlich überschreiten,
- Maßnahmen, die auf eine dauerkompensatorische Leistung umgestellt werden sollen,
- oder Leistungen für junge Volljährige, die im Zeitraum der Leistungsgewährung 18 Jahre alt werden.

Die überprüften Maßnahmen werden intern regelmäßig im Rahmen eines Fachcontrollings begleitet und gesteuert. Mit der Überprüfung hat das Jugendamt gute Erfahrungen gemacht. Die Aufwendungen für einzelne Hilfen konnten reduziert werden. Künftig sollen in einem routinisierten Verfahren immer neue Bereiche aufgegriffen werden. Für ein standardisiertes IKS fehlen aber noch verbindliche Verfahrensweisen.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte ein standardisiertes IKS einführen, um Prozesse kontinuierlich wirtschaftlich zu hinterfragen und eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Für ein IKS sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Schriftliches Konzept zum IKS mit verbindlichen Regelungen zu Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Abläufen, Prozessen,
- Beurteilung von fachlichen, finanziellen und von Korruptionsrisiken,

- Ableitung von erforderlichen Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. Risikoverminderung,
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip,
- Konkrete Vorgaben zu regelmäßigen, stichprobenhaften und prozessunabhängigen Kontrollen durch eine Führungsperson. Festlegung von Hilfsmitteln und Standards,
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse,
- IT-Berechtigungskonzept.

Prozesskontrollen

→ Feststellung

Das Jugendamt führt bislang keine schematischen Prozesskontrollen für die Einhaltung von Vorgaben zum Workflow und zu den Verfahrensstandards durch.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Solingen** hat zwar umfassende Verfahrensstandards, diese werden allerdings nur anlassbezogen nachgehalten. Zurzeit arbeiten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Jugendamtes noch mit Listen, um sicherzustellen, dass Fälle rechtzeitig bearbeitet und fortgeschrieben werden. Auch in der Jugendamts-Software sind keine standardisierten Kontrollmechanismen hinterlegt. Das Jugendamt plant die Einführung eines neuen EDV-Verfahrens. Zur Vermeidung von Rückständen bei der Rechnungsstellung gibt es über Excel einzelfallbezogene Rückmeldungen. Im Rahmen einer Untersuchung der gpaNRW in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe 2018/2019 war dies ein wesentliches Ergebnis der Prozessoptimierung.

→ Empfehlung

Bei der Einrichtung eines neuen EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten sollten auf zu bearbeitende Fälle hinweisen. Die Vorgesetzten sollten Zugriff auf die Warnlisten haben.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes kann noch optimiert werden.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Solingen** erstellt monatlich einen internen Report, der an den Verwaltungsvorstand weitergeleitet wird. Inhalt ist die Fallzahlenentwicklung im Zeitvergleich und die Entwicklung der Ist-Aufwendungen im Vergleich zum Haushaltsansatz. Soll-Ist-Vergleiche bilden einen Einstieg in Abweichungsanalysen. Allerdings kann eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten die strategische Steuerung noch konkretisieren. Durch die Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards besser nachvollzogen werden. Denkbar sind zum Beispiel Auswertungen zu Aufwendungen je Fall differenziert nach Hilfearten. Es fehlt auch ein standardisiertes Berichtswesen, das regelmäßig Entwicklungen steuerungsrelevanter Kennzahlen aufzeigt.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Kennzahlen zu den Zielvorgaben des Jugendamtes und Kennzahlen zu Hilfen mit hohen Aufwendungen in den Monatsreport einfließen lassen. Die wesentlichen Inhalte des Monatsreportes sollten in ein standardisiertes Berichtswesen münden, das mit der Einführung des neuen EDV-Verfahrens implementiert werden sollte. Die neue Jugendamtssoftware sollte Auswertungen ermöglichen und über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügen.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt ist bei der Messung der Wirksamkeit von Hilfen und der qualitativen Zielerreichung auf einem guten Weg. Es sind bereits verschiedene Instrumente implementiert worden. Diese müssen allerdings künftig noch systematisch nachgehalten und ausgewertet werden.

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.

In den Verfahrensstandards des Jugendamtes der **Stadt Solingen** sind Indikatoren zur Ergebnisqualität hinterlegt. Die Indikatoren beziehen sich auf Zahlen, Daten, Fakten und auf Verfahrensweisen. Zudem hat das Jugendamt zur Messung der Wirksamkeit in Zusammenarbeit mit dem Institut für Qualitätsentwicklung sozialer Dienstleistungen e//s-Institut Velbert ein Kennzahlen-Set erarbeitet, dass künftig die Ergebnisqualität der Hilfen evaluieren soll. Es soll ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren von Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. Auch die Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens mit Instrumenten der sozialpädagogischen Diagnostik und Wirksamkeitsmessung (WIMES) dient der Qualitätssicherung und Entwicklung. Es fehlen noch regelmäßige Kontrollen, die sicherstellen, dass die Verfahrensstandards eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Mit der Einführung des IKS sollte bei Aktendurchsichten auch die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüft werden. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.

→ Verfahrensstandards

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.

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine effektive und effiziente Bearbeitung fehlt allerdings eine komprimierte Übersicht.

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

Die **Stadt Solingen** arbeitet mit Prozessbeschreibungen. Hierin sind die Ziele des Prozesses vorgegeben und Indikatoren und Messgrößen (z.B. durchschnittliche Laufzeit, Anzahl der aufgewendeten Arbeitsstunden je Fall) festgelegt. Die Prozessabläufe sind beschrieben und die einzelnen Schritte über Arbeitsablaufschemen dargestellt. Verantwortlichkeiten sind zugeordnet und Fristen festgelegt. Darüber hinaus gibt es Vorgaben zu dem Zeitaufwand für einzelne Prozessschritte. Zu den einzelnen Prozessen sind Dokumente hinterlegt und Nachweis- und Dokumentationspflichten formuliert.

Die umfangreichen Vorgaben erfordern allerdings erhöhte zeitliche Ressourcen und sind für eine schnelle Übersicht wesentlicher Inhalte nicht geeignet. Auch sind die Vorgaben für einzelne Hilfearten nicht einheitlich dargestellt, was das schnelle Auffinden von wichtigen Informationen verhindert.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte für die Prozessabläufe der Hilfearten eine Kurzübersicht erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.

Hilfeplanverfahren

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.

→ Feststellung

Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens

(WIMES) rückt künftig die Wirksamkeit der Hilfen noch stärker in den Vordergrund. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung allerdings noch nicht dokumentiert.

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 wirtschaftlichen Auswirkungen sollten transparent sein.

Die **Stadt Solingen** hat verbindliche Standards für die Durchführung des Hilfeplanverfahrens festgelegt. Die erforderlichen Inhalte wurden festgelegt. Allerdings sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Hilfen nicht aus der Hilfeplanung ersichtlich. Es fehlt eine transparente Kostenübersicht für alle Beteiligten.

→ **Empfehlung**

Die Kosten der erforderlichen Hilfen sollten im Hilfeplan dargestellt werden. Das schafft Transparenz für alle Beteiligten und intensiviert die wirtschaftliche Sicht für die Hilfen.

Durch die Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens im Rahmen des Teilprojektes A (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie) mit Instrumenten der sozialpädagogischen Diagnostik und der an Zielen ausgerichteten Wirksamkeitsmessung (WIMES) soll die Qualität noch einmal verbessert werden. Hierfür ist im November 2018 die Pilotphase gestartet. In jedem Einzelfall soll eine wirkungsorientierte Dokumentation erfolgen. Die Fallsteuerung verläuft in kooperativer Zusammenarbeit mit den freien Trägern. Sie leisten durch eine genaue Beschreibung des Behandlungsverlaufes einen wesentlichen Beitrag zum Hilfeplanverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Hilfeplanverfahren sollten regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die Erkenntnisse zu WIMES sollten im Rahmen des aufzubauenden Wissensmanagements systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden.

→ 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

Bei der Personalbedarfsplanung richtet sich das Jugendamt nach interkommunalen Vergleichswerten und der individuellen Bedarfslage. Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung sind bislang nicht festgelegt.

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.

Nach Aussage des Stadtdienstleiters stimmen Soll und Ist der Personalausstattung im Jugendamt der **Stadt Solingen** derzeit weitestgehend überein. Bei der Stellenbedarfsermittlung richtet sich das Jugendamt nach Auswertungen des con_sens Vergleichsringes und der individuellen internen Bedarfslage.

Im con_sens Vergleichsring erreicht die Stadt Solingen 2017 bei der Zahl der vollzeitverrechneten Mitarbeiter (differenziert nach ASD, WiJu und operativ intern) pro 10.000 Einwohner unter 21 Jahre einen Wert von 13,50 Vollzeit-Stellen. Der Mittelwert der Vergleichsstädte liegt bei 14,59 Stellen. Das Personalvolumen hat sich im Vergleich zur letzten Untersuchung von con_sens 2016 nur geringfügig geändert. Hier hatte Solingen 13,40 Stellen im Einsatz.

Im Rahmen der Haushaltssanierung gibt es ressortübergreifend Vorgaben zur Einsparung von 5,85 Vollzeit-Stellen. Nach Aussage der Stadtdienstleitung ist das Jugendamt hiervon aber nicht betroffen, weil die Zielsetzung zur Haushaltssanierung nur erreicht werden kann, wenn die personellen Kapazitäten erhalten bleiben. Stelleneinsparungen beziehen sich derzeit nur auf das Auslaufen befristeter refinanzierter Stellen für die rückläufige Zahl der UMA.

Die Nachbesetzung von Stellen ist grundsätzlich gewährleistet. Um eine adäquate Einarbeitung im Rahmen eines Übergangsmanagements zu ermöglichen, werden Stellen bei Bedarf für einen befristeten Zeitraum doppelt besetzt. Die Stadt Solingen legt Wert auf eine gute Einarbeitung; neues Personal erhält eine intensive Begleitung. Um das Personal zu halten, forciert das Jugendamt eine gute Qualifizierung, ein positives Arbeitsklima und gute Teamstrukturen.

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

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	39,11	21,76	30,41	32,22	37,04	41,53	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	154	83	122	154	176	230	22

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Abweichungen von den Vorgaben können individuell erörtert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.

Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Solingen mit 1:39 Fällen überschritten.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des ASD beeinflussen durch die Steuerung ihrer Fälle maßgeblich den Aufwand des Jugendamtes. Die gpaNRW hat für die Stellenausstattung des ASD einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Er wurde in der letzten Prüfung von 35 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle auf 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle gesenkt. Hintergrund ist der zunehmende Schwierigkeitsgrad der Fälle. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeiteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten - insbesondere Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 52 SGB VIII - und 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII. Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstarbeitszeiten) sollten nicht über zehn Prozent liegen; weitere zehn Prozent verbleiben für einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich und entspricht weitestgehend dem Median. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Solingen** hatte 2017 32,42 Vollzeit-Stellen im ASD. In Bezug auf die 1.268 Hilfeplanfälle positioniert sich das Jugendamt mit 39,11 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Fallzahlen je Stelle.

Der ASD arbeitet in vier Bezirken mit Unterbezirken. Die Teamleitungen verteilen die Fälle nach der jeweiligen Belastungssituation und nach den vorhandenen Fähigkeiten. Nach Aussage der Stadt Solingen ist die Personaldecke im Moment so gestaltet, dass der normale Arbeitsalltag gut ausgelastet ist. Problematisch sind krankheitsbedingte längerfristige Ausfälle, die zu deutlichen Mehrbelastungen führen. Folge hiervon ist eine Vernachlässigung der präventiven Arbeit und der Netzwerkarbeit und letztendlich auch der Bearbeitungsstandards (z.B. längere Wartezeiten, Verzögerungen in der Hilfeplanfortschreibung). Gerade in der guten Fallsteuerung liegt aber die Chance, den Aufwand für die Hilfen zur Erziehung möglichst gering zu halten.

In diesem Zusammenhang steht auch die Zieldefinition des Jugendamtes, die eigenen Beratungsleistungen des ASD auszubauen und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verstärkt in systemischer Beratung zu qualifizieren (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie – Teilprojekt A). Im Rahmen des Modellprojektes zur Umsetzung hat das ASD Team Wald/Gräfrath für die Projektlaufzeit bis 31. Dezember 2019 zwei zusätzliche Vollzeit-Stellen erhalten. Damit soll das Team Überbelastungen abbauen und Zeitressourcen haben für

- den Ausbau eigener Beratungsleistungen,
- die Erstellung einer umfassenden sozialpädagogischen Diagnostik,
- die Gestaltung der Hilfeplanung mit intensiver Beteiligung aller Familienmitglieder,
- die Gewinnung von sozialräumlichen Ressourcen (zur Anbindung von Familien),
- die Zusammenarbeit mit Schulen¹¹.

Die erwarteten Effekte sind eine Beendigung von Fällen vor Eintritt in die HzE, eine Verbesserung der Zuweisungsqualität in die HzE und damit eine Erhöhung der Effektivität und der Effizienz der Hilfen.

Unter Bezugnahme auf die Gesamtzahl der Hilfeplanfälle **2018** von 1.180 Fällen liegt der Fall-schlüssel mit den zusätzlichen ASD-Stellen bei 34 Fällen pro Stelle.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Erkenntnisse aus der Evaluation des Modellprojektes Wald/Gräfrath für die Festsetzung eines Richtwertes zur Fallbearbeitung nutzen.

Darüber hinaus binden auch die Kinderschutzfälle erhebliche Kapazitäten, da jede Meldung ein strukturiertes Verfahren auslöst, das teilweise mehrere ASD-Kräfte erfordert.

Entwicklung Kindeswohlgefährdungen im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meldungen Kindeswohlge-fährdung	366	307	348	499	596	677
davon in Hilfeplanverfahren übergegangen	53	57	60	82	108	98
Anteil in Prozent	14,48	18,57	17,24	16,43	18,12	14,48

Die insbesondere in den letzten Jahren stark gestiegene Zahl der Meldungen von Kindeswohl-gefährdungen ist auf den Ausbau der Netzwerkarbeit zurückzuführen. Durch die intensive Zu-sammenarbeit mit Kindergärten, Schulen, der Polizei, etc. und die verstärkte Sensibilisierung der Bevölkerung gehen immer mehr Meldungen beim Jugendamt ein. Der Anteil der Fälle, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, ist im Vergleich zur letzten Prüfung in Solingen weiter gesunken. Damals lag der Anteil im Schnitt bei 21 Prozent. Mit rund 18 Prozent im Ver-gleichsjahr 2017 liegt der Anteil in Solingen unter dem Median der Vergleichsstädte von

¹¹ Stadt Solingen, Umsetzungskonzept zum Projekt „Weiterentwicklung der HzE“, Stand 09. November 2017

27 Prozent und sinkt zudem 2018 weiter. Um diesem Trend zu begegnen, setzt das Jugendamt auf eine bessere Information aller Beteiligten zu einer sachgerechten Risikoeinschätzung.

→ **Empfehlung**

Die Zugangssteuerung bei den Kinderschutzfällen sollte intensiviert werden. Hierdurch können gebundene Kapazitäten bei den Mitarbeitern des ASD entlastet werden.

Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfällen mit 1:154 Fällen. Die Abläufe sind durch ein Gutachten der Firma con_sens umfassend analysiert worden. Hierauf basierend soll eine Stellenbemessung durchgeführt werden.

Die WiJu sollte frühzeitig in den Prozess der Fallbearbeitung durch den ASD eingebunden werden, um die sachliche Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche zu prüfen. Ertragsmöglichkeiten, z.B. im Rahmen von Kostenerstattungen, sollten konsequent ausgeschöpft werden. Für die Stellenausstattung der 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.

Bis 2017 wurde beim Jugendamt der **Stadt Solingen** keine periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen vorgenommen. Die Bildung von Rückstellungen erfolgte nicht umfassend. Ein Grund waren die nicht mehr tragbaren Stellenvakanzen in der WiJu. Um die in 2017 aufgelaufene „Bugwelle“ von Forderungsrückständen abzuarbeiten, sind Aushilfskräfte mit Stellenanteilen von zwei Vollzeit-Stellen in der WiJu eingesetzt worden. Weiterhin wurde der Bereich durch zwei vollzeitäquivalente Stellen aus dem Personalmanagement verstärkt, so dass es nunmehr gelingt, zeitnaher abzurechnen und offene Forderungen zum Soll zu stellen. Inzwischen achtet die Stadt Solingen darauf, dass offene Stellen unverzüglich besetzt werden, um erneute Engpässe zu vermeiden.

In Zusammenarbeit mit der gpaNRW und der Firma con_sens hat 2018 eine Organisationsuntersuchung zu den Abläufen der WiJu stattgefunden¹². Die Ergebnisse sind Anfang Februar 2019 im Verwaltungsvorstand vorgestellt worden. Hierin sind verschiedene Szenarien dargestellt worden, die sich unterschiedlich auf den Personalumfang der WiJu auswirken. Nach Entscheidung über die Form der Aufgabenwahrnehmung empfiehlt die Firma con_sens eine Stellenbemessung.

→ **Empfehlung**

Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Stellenbemessung der WiJu berücksichtigt werden.

¹² Organisationsuntersuchung zu Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für die Stadt Solingen und die gpaNRW vom 11. Januar 2019

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Solingen arbeitet derzeit an einer Optimierung der Fallsteuerung; insbesondere an der Zugangssteuerung und dem Anbieterverzeichnis.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Eine gute Fallsteuerung gewährleistet eine optimale Versorgung mit Hilfeleistungen und hält den Aufwand hierfür in einem angemessenen Rahmen. Die Fallsteuerung sollte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte umfassen:

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

Die **Stadt Solingen** arbeitet derzeit an der Zugangssteuerung. Eine sozialraumorientierte und passgenaue Vorgehensweise soll die Fallzahlen und die Fallkosten senken. Es bestehen Überlegungen, einen Tagesdienst einzurichten, der Neuzugänge bearbeitet. Hierdurch wird eine gute Erreichbarkeit gewährleistet und die Fachkräfte in den Sozialen Diensten werden nicht in ihren Arbeitsvorgängen gestört. Bei Gefahrensituationen kann schnell fachgerecht reagiert werden. Ziel ist es, kostenintensive Hilfeplanverfahren durch zeitnahe und intensive Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu vermeiden. Hierbei sollen verstärkt sozialräumliche Ressourcen genutzt werden. Ein niederschwelliger Beratungsprozess soll verhindern, dass es zu Wartezeiten kommt, die Problemsituationen verschärfen, oder dass Leistungen aufgrund von Arbeitsdruck gewährt werden¹³.

In der Abteilung 51-2 Jugendförderung ist der Bereich „Fördermanagement“ bei der Abteilungsleitung angegliedert worden. Hier soll zielgerichtet und effektiv an der Gewinnung von Drittmitteln gearbeitet werden.

¹³ Stadt Solingen, Folien Wirkungsorientiertes Hilfeplanverfahren, Stand 26. September 2018

teln gearbeitet werden. Erfahrungen sollen für den gesamten Stadtdienst abgeleitet werden¹⁴. Eine weitere Aufgabe der Abteilungsleitung 51-2 ist die Koordination der Angebote der freien Träger. Diese sollen mit Blick auf die präventive Wirkung stadtweit aufeinander abgestimmt werden. Die Angebote in und außerhalb von Einrichtungen wurden in zwei eigene Sachgebiete unterteilt.

Im Rahmen der Leistungserbringung besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Trägern. Diese leisten durch ihre individuelle Einschätzung zum Entwicklungsstand des Kindes oder Jugendlichen einen wichtigen Beitrag zum Hilfeplanverfahren. Durch eine enge Rückkoppelung mit dem Jugendamt wird sichergestellt, dass die Fachleistungsstunden in einem vertretbaren Rahmen bleiben und Laufzeiten minimiert werden. Durch die wirksamkeitsorientierte Ausrichtung des Hilfeplanverfahrens nach WIMES soll die nachhaltige Qualität der Arbeit künftig noch stärker in den Blick rücken.

Die Jugendhilfeplanung hat 2019 damit begonnen, einheitliche Steckbriefe von allen Trägern in Solingen zu erarbeiten, die flexible ambulante Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII anbieten. Es werden folgende Anbieterstrukturen abgefragt:

- Qualifikationen des Personals,
- Festangestelltes und/oder freiberufliches Personal,
- Fachliche Schwerpunkte des Trägers,
- Fachleistungsstundensätze.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis sollte auf die stationären Leistungsanbieter ausgeweitet werden. Es sollte darüber hinaus um eine Bewertung der Zusammenarbeit durch die Fachkräfte des ASD ergänzt werden. Um die Qualität der Arbeit zu erfassen wäre z.B. eine trägerbezogene Darstellung von Abbruchquoten oder Verweildauern sinnvoll.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung ist für das Vergleichsjahr 2017 im Aufwand geprägt von Rückstellungen für Vorjahre und auf der Ertragsseite von Sollstellungen für Vorjahre und kann deshalb mangels Vergleichbarkeit nicht in die Auswertungen der gpaNRW aufgenommen werden.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten. Der Fehlbetrag stellt den Aufwand der Hilfen zur Erziehung abzüglich der Erträge dar. Er beinhaltet das Ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im Ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

¹⁴ Stadt Solingen, Vorlage 2670 vom 02.06.2017, Seite 5

Bei der **Stadt Solingen** entspricht der Fehlbetrag dem Ordentlichen Ergebnis in der Ergebnisrechnung.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung im Zeitvergleich in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Ordentliche Erträge	2.834.099	2.613.131	3.306.600	3.110.951	15.166.772
Ordentliche Aufwendungen	29.913.795	31.771.299	34.760.523	43.809.821	51.668.301
Ordentliches Ergebnis	27.079.696	29.158.168	31.453.923	40.698.870	36.501.529

Für das Jahr 2018 lagen zum Prüfzeitpunkt nur Plandaten vor. Die gpaNRW arbeitet mit Ist-Werten, so dass eine Berücksichtigung der 2018er-Daten an dieser Stelle nicht erfolgen kann.

Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung unterliegt in der Stadt Solingen folgenden Besonderheiten:

Die Stadt Solingen hat bis 2017 keine Rückstellungen für die periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen gebildet. Das wurde durch überplanmäßige Aufwendungen für Rückstellungen in 2017 nachgeholt¹⁵. Für 2017 sind zusätzliche Aufwendungen in Höhe von 10.981.000 Euro veranschlagt worden. Notwendig wurde die Bereitstellung der Mittel, um Rechnungen aus Vorjahren zu begleichen. Das hatte folgende Gründe:

- Leistungen von Trägern sind teilweise erst im nachfolgenden Jahr in Rechnung gestellt worden,
- Aufwendungen aus verwaltungs- oder sozialgerichtlichen Verfahren wurden erst nach Abschluss des Verfahrens im Aufwand dargestellt,
- Die Klärung komplexer Zuständigkeitsfragen zwischen Leistungsträgern hat sich über einen Zeitraum von mehreren Haushaltsjahren erstreckt.

Gleichzeitig gab es auch auf der Einnahmeseite ausstehende Forderungen aus den Vorjahren:

- Kostenerstattungen vom Landschaftsverband oder anderen Gemeinden sind zum Teil nicht periodengerecht erfolgt, sondern häufig erst im Folgejahr oder in zahlreichen Klärungsfällen auch später.

Für Forderungen aus den Vorjahren wurden Erträge von 7,23 Mio. Euro veranschlagt, die zur Deckung der o.g. Aufwendungen von rund 11 Mio. bereitgestellt wurden. Der Fehlbetrag in Höhe von 3.744.000 Euro ist im Rahmen der Jahresrechnung 2017 gedeckt worden¹⁶.

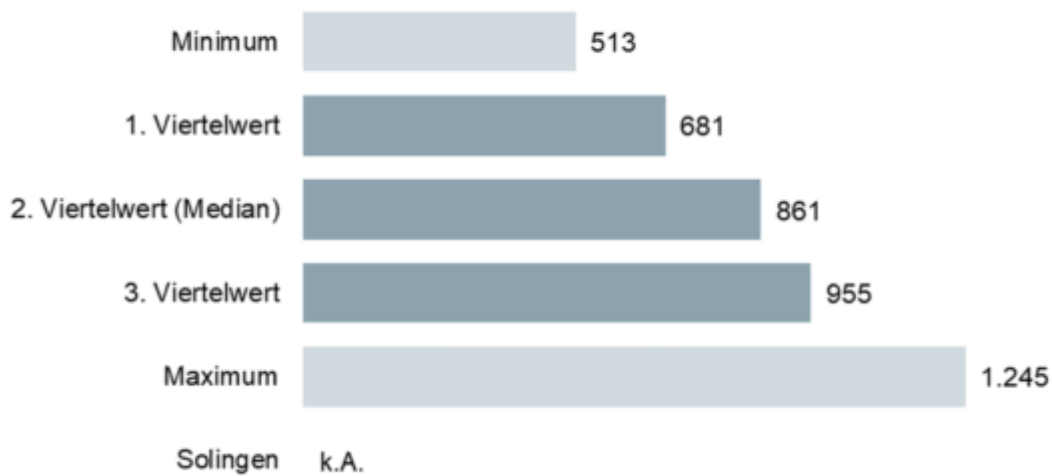
Die gpaNRW vergleicht bei ihrer Prüfung den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis unter 21 Jahre. Hierbei bezieht die gpaNRW den Fehlbetrag nur auf die Hilfen, die auf Seite

¹⁵ Stadt Solingen, Vorlage Nr. 3186

¹⁶ Stadt Solingen, Vorlage Nr. 3186, Ziffer 1.3

sechs des Berichtes genannt sind. In der Stadt Solingen umfasst das Produkt 1.36.02.010 „Hilfen zur Erziehung“ darüber hinaus auch Aufwendungen und Erträge nach dem Zweiten Kapitel, Zweiter Abschnitt SGB VIII – Förderung der Erziehung in der Familie - und dem Dritten Kapitel, Dritter Abschnitt – Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren -. Im Prüfzeitraum konnte keine genaue Abgrenzung der Aufwendungen und Erträge nach den Vorgaben der gpaNRW erfolgen. Dies ist von Seiten der gpaNRW auch nicht weiter fokussiert worden, weil die Vergleichbarkeit bereits durch die Rückstellungsproblematik beeinträchtigt wird. Daher wird der Fehlbetrag je Jugend-einwohner der Stadt Solingen nicht im interkommunalen Vergleich darstellt. Zur Orientierung nachfolgend die Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte:

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

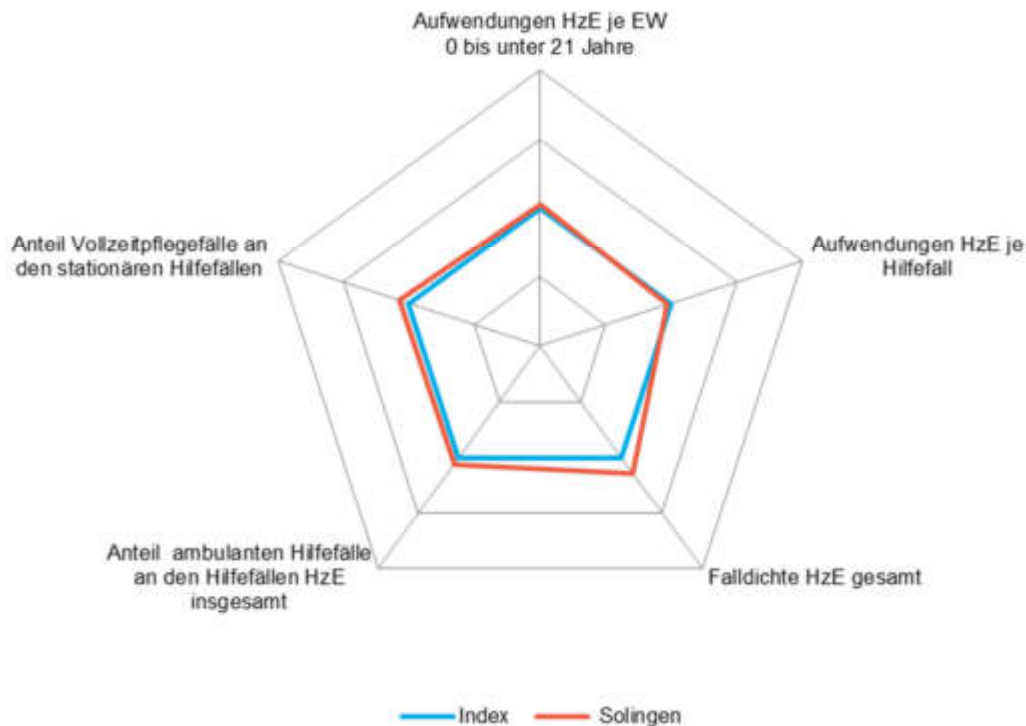


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Fehlbetrag HzE wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab.

Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen 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 „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ und „Falldichte HzE gesamt“ beeinflusst.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner

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

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

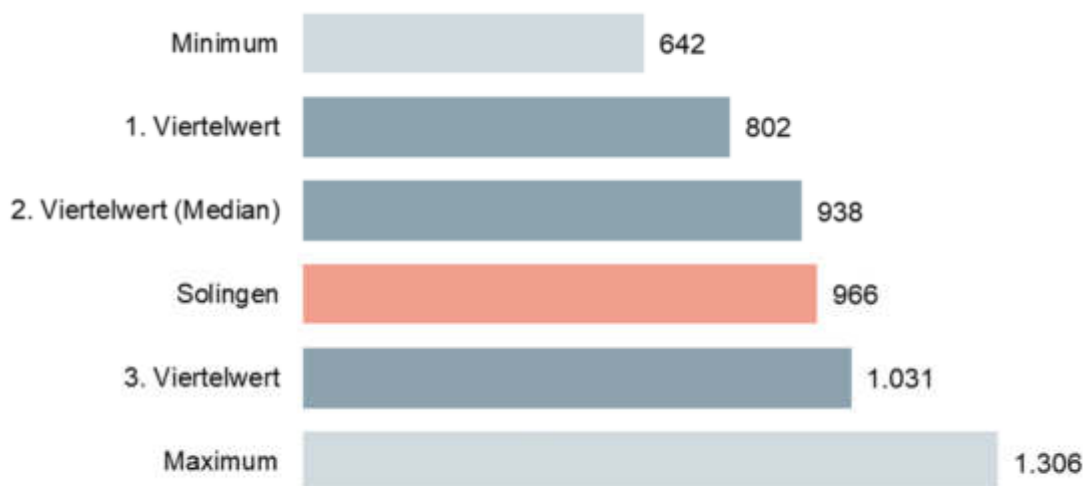
Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von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

→ Feststellung

Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung konnten 2018 im Vergleich zu 2017 um rund 917.000 Euro gesenkt werden. Das ist positiv zu sehen. Bezogen auf die Jugendeinwohner liegen die Aufwendungen 2017 über dem Median. Das ist auf die hohe Falldichte zurückzuführen.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung lagen 2017 bei 30.971.094 Euro. In 2018 konnte die **Stadt Solingen** die Aufwendungen um rund 917.000 Euro reduzieren. Möglich wurde dies durch eine Verringerung der Fallzahlen insbesondere im ambulanten Bereich. Das ist in erster Linie auf die verstärkten Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung des HSP-Zieles 2018 von 940.000 Euro zurückzuführen (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie). Allein rund 98 Prozent der HSP-Vorgabe konnten durch verringerte Transferzahlungen an die freien Träger erzielt werden.

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



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



Die Stadt Solingen positioniert sich bei einem leicht erhöhten Anteil der Jugendeinwohner (siehe Strukturdaten) über dem Median.

2018 positioniert sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
942	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Stadt Solingen konnte zwar die absoluten Transferaufwendungen reduzieren; positioniert sich aber im Vergleich 2018 bei sinkenden Jugendeinwohnern weiterhin über dem Median. Die Transferaufwendungen haben sich auch bei den anderen Städten – insbesondere durch rückläufige UMA-Zahlen in stationären Hilfen – verringert.

Die erhöhten Aufwendungen je Jugendeinwohner stehen 2017 insbesondere in Zusammenhang mit der hohen Falldichte (siehe weitere Ausführungen im Bericht). In 2018 sind bei rückläufiger Falldichte insbesondere die erhöhten Aufwendungen für stationäre Hilfen ursächlich.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall

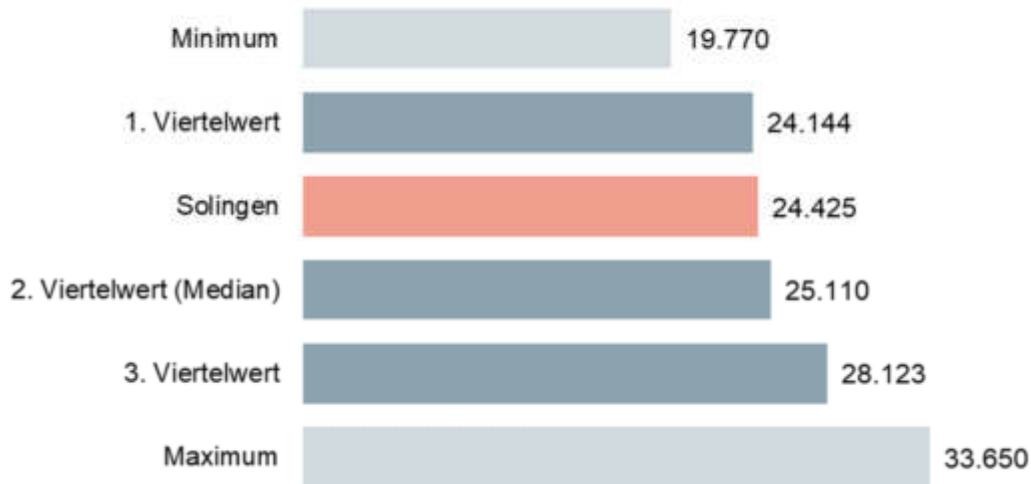
→ Feststellung

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall liegen 2017 bei hoher Falldichte unter dem Median. Sie steigen 2018 bei sinkenden Fallzahlen an, weil die verbleibenden Fälle kostenintensiver sind.

Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

Bezieht man die Aufwendungen 2017 von 30.971.094 Euro auf die 1.268 Hilfeplanfälle ergibt sich für die **Stadt Solingen** ein Aufwand je Fall von 24.425 Euro.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



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



Die Stadt Solingen ordnet sich bei hoher Falldichte (siehe weitere Ausführungen im Bericht) unter dem Median ein.

2018 positioniert sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.470	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Die Stadt Solingen kann ihre Falldichte 2018 durch Steuerungsmaßnahmen des Jugendamtes deutlich reduzieren. Die verbleibenden Fälle sind schwieriger und kostenintensiver. Deshalb erhöhen sich die Aufwendungen je Helfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall	12.014	6.372	10.439	12.154	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall	40.942	32.665	38.472	40.790	43.478	47.769	21

Während die Aufwendungen für ambulante Hilfen 2017 unter dem Median liegen, gibt Solingen im stationären Bereich 152 Euro pro Fall mehr aus. In **2018** sinken die Fallzahlen in stärkerem Umfang als die Aufwendungen, so dass die Aufwendungen je Hilfefall sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich ansteigen.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall	12.222	6.854	10.488	12.369	14.370	21.376	19
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall	42.343	30.861	37.865	41.005	46.130	49.883	19

Während die Aufwendungen im ambulanten Bereich 2018 weiter unter dem Median bleiben, steigen die stationären Aufwendungen deutlich über den Median. Vor diesem Hintergrund wird die Empfehlung für ein stationäres Anbieterverzeichnis an dieser Stelle noch einmal aufgegriffen.

Falldichte

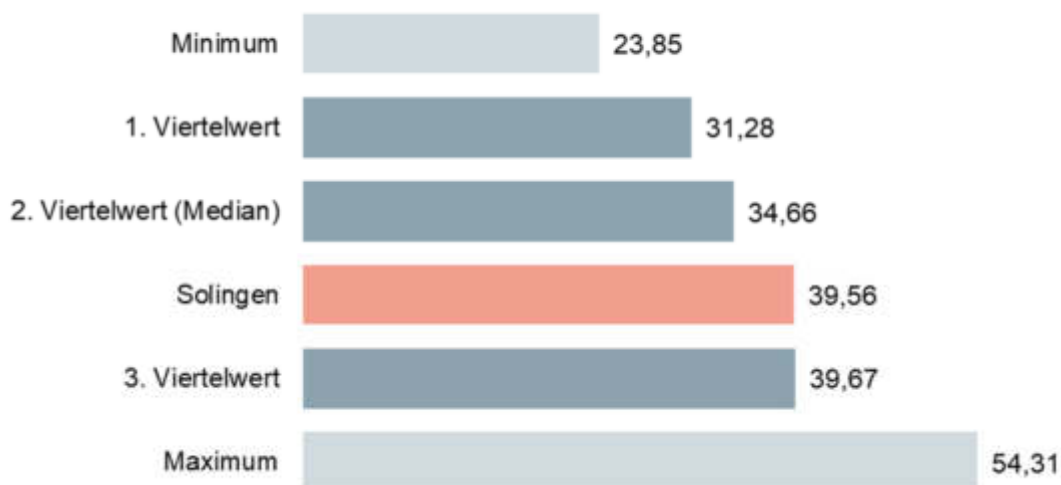
→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich 2017 zeigt sich eine hohe Falldichte, die negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung wirkt. In 2018 konnten die Fallzahlen deutlich reduziert werden. Das ist positiv zu sehen.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung nicht zu belasten.

Die gpaNRW legt für die Ermittlung der Kennzahl 1.268 Hilfeplanfälle und 32.054 jugendliche Einwohner der **Stadt Solingen** zu Grunde.

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



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



Die Stadt Solingen positioniert sich deutlich über dem Median.

2018 erreicht die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgenden Wert:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,98	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Stadt Solingen nähert sich dem Median.

Während die Fallzahlen 2017 im Vergleich zum Vorjahr sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich noch weitestgehend stagnieren, zeigt sich 2018 durch die Steuerungsmaßnahmen des Jugendamtes ein Rückgang:

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfen	620	657	717	723	724	661
stationäre Hilfen	454	457	472	546	544	519
Hilfen insgesamt	1.074	1.114	1.189	1.269	1.268	1.180

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte in einem weiteren Schritt versuchen, die Falldichte auf den Median zurückzuführen.

Anteil ambulanter Hilfefälle

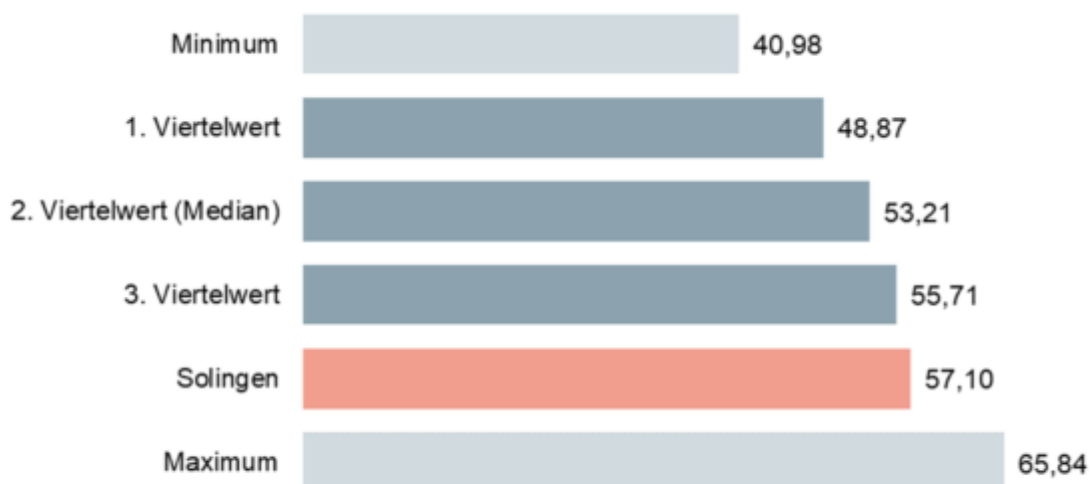
→ Feststellung

Das Jugendamt verzeichnet einen hohen Anteil ambulanter Hilfen. Die ambulanten Hilfen stehen in Solingen im Fokus. Durch Steuerungsmaßnahmen konnten Einsparungen im Haushalt erzielt werden. Weitere Präventionsmaßnahmen zur Verminderung ambulanter Hilfen sind in der Umsetzung.

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen an den Gesamthilfen ist positiv zu sehen, wenn die Hilfen tatsächlich notwendig sind und kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

In 2017 waren 724 der insgesamt 1.268 Hilfeplanfälle der **Stadt Solingen** ambulante Fälle.

Anteil ambulanter Hilfeplanfälle in Prozent 2017



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



Die Stadt Solingen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil an ambulanten Hilfen.

2018 erreicht die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgenden Wert:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
56,02	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Zwar sinkt der Anteil ambulanter Hilfen im Vergleich zu 2017, aber trotzdem liegt der Anteil noch über dem Median. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2011) lag der Anteil der ambulanten Hilfen noch bei rund 52 Prozent.

Die hohe Falldichte der ambulanten Hilfen ist der Stadt Solingen bereits durch den con_sens Vergleichsring aufgefallen. Als Begründung für die hohen Fallzahlen hat das Jugendamt die Belastung des ASD gesehen. Folgende Gründe waren ausschlaggebend:

- Erhöhter Aufwand durch das Bundeskinderschutzgesetz,
- Hoher Aufwand in konkreter Inobhutnahmesituation durch fehlende Plätze,
- Wenig Zeit für eigene Beratungsarbeit (durch fehlende Beratungszeiten sind Fälle zu ambulanten Fällen geworden),
- Reduzierung der Fallsteuerung durch hohe Belastung.

Für die Stadtdienstleitung steht derzeit die Steuerung der ambulanten Hilfen im Vordergrund. Die Zugangssteuerung soll noch einmal genauer geprüft werden. Personal- und kostenintensive Hilfeplanverfahren sollen vermieden werden, indem vorrangige Einrichtungen, z.B. die Erziehungsberatung, stärker in Anspruch genommen werden. Im Rahmen der Sofortmaßnahmen zur Haushaltsplansanierung werden die ambulanten Hilfen nach Hilfearten erfasst. Maßnahmen, die länger als 18 Monate andauern oder deren Umfang zehn Fachleistungsstunden in der Woche überschreiten, werden systematisch überprüft¹⁷. Hierdurch konnten deutliche Einsparungen im Haushalt erzielt werden.

Auch im Rahmen des Teilprojektes A (siehe Berichtsteil Personaleinsatz / Allgemeiner Sozialer Dienst) versucht die Stadt Solingen u.a. durch mehr Zeiten für Beratung im Vorfeld, Gewinnung sozialräumlicher Ressourcen und die Zusammenarbeit mit Schulen ambulante Hilfefälle zu vermeiden.

¹⁷ Stadt Solingen, Vorlage 2670

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte zur Evaluation des Teilprojektes A eine Zielquote für die ambulanten Hilfen festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen

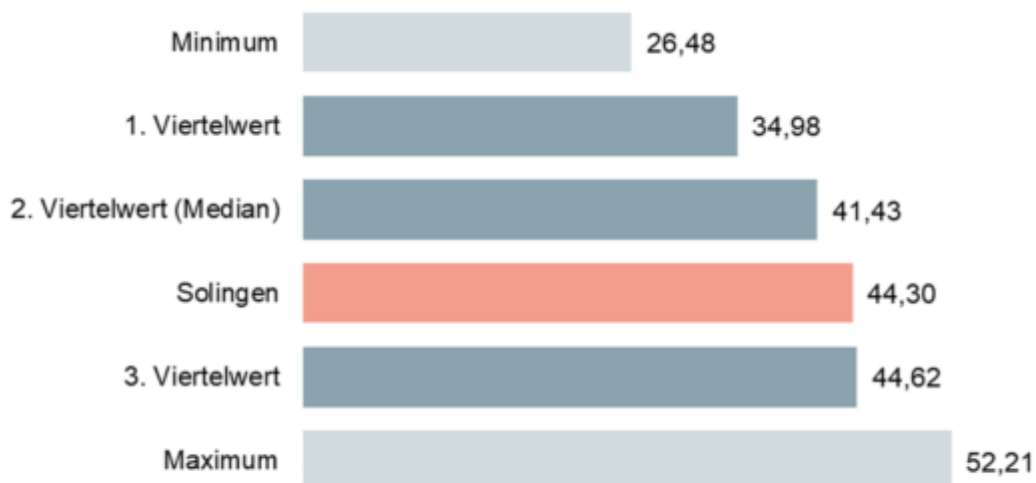
→ Feststellung

Der erhöhte Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen verringert die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als Heimunterbringung. Die Stadt Solingen arbeitet an einem weiteren Ausbau der Vollzeitpflege.

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 positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

In 2017 waren 241 der 544 stationären Hilfeplanfälle in der **Stadt Solingen** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil von 44,30 Prozent.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



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



In **2018** positioniert sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,12	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Der Anteil sinkt geringfügig, liegt aber immer noch deutlich über dem Median. Das ist positiv zu sehen, weil sich ein erhöhter Anteil der kostengünstigeren Vollzeitpflege an den sonst sehr teuren stationären Hilfen positiv auf den Aufwand der Hilfen zur Erziehung auswirkt.

In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2011) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen noch bei 51 Prozent. Der Rückgang steht in Zusammenhang mit den UMA. Die stationären Hilfen sind durch die UMA angestiegen, weil oftmals noch keine Verselbständigung gegeben ist. Die Unterbringung in Pflegefamilien ist schwierig, weil es zu wenige Pflegefamilien gibt, die auf die besonderen Bedürfnisse der UMA (Sprache, etc.) eingestellt sind.

Das Jugendamt möchte die Quote noch weiter steigern und hat deshalb den messbaren Ausbau von Pflegefamilien und von „Paten“-Familien für UMA in ihre Zielvorgaben aufgenommen. Auch die organisatorische Zusammenführung von Pflegekinderdienst und Heimeinrichtung in der Abteilung 51-5 soll sich durch eine höhere Durchlässigkeit zwischen stationären Hilfen und Pflege positiv auswirken. Wir gehen hierauf im Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte eine Zielquote für den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen festlegen, um die Messbarkeit ihrer Zielvorgaben zu unterstützen.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Zur weiteren Analyse betrachtet die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten separat. Die 1.268 Hilfeplanfälle des Jahres 2017 verteilen sich wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten

Hilfeart	Anzahl Fälle 2017	Anzahl Fälle 2018	Anteil in Prozent 2017	Anteil in Prozent 2018
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	418	346	33	29
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0	0	0
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	19	17	2	1
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	0	0	0	0
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	2	2	0	0
Tagesgruppe § 32 – ambulant	59	56	5	5
Vollzeitpflege § 33 - stationär	241	229	19	19
Heimunterbringung § 34 – stationär	210	201	17	17
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 - ambulant	0	0	0	0
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	3	2	0	0

Hilfeart	Anzahl Fälle 2017	Anzahl Fälle 2018	Anteil in Prozent 2017	Anteil in Prozent 2018
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	156	162	12	14
Eingliederungshilfe § 35 a - stationär	21	22	2	2
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	70	78	6	7
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	68	65	5	6
gesamt	1.268	1.180	100	100

Die Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung liegen bei den flexiblen erzieherischen Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege, der Heimunterbringung und der ambulanten Eingliederungshilfe.

Allein bei den flexiblen ambulanten Hilfen konnten 2018 72 Fälle reduziert werden. Das ist insbesondere auf die verstärkten Kontrollmaßnahmen im Rahmen der Haushaltssanierung (siehe Berichtsteile Gesamtsteuerung und Strategie und IKS) zurückzuführen.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den kreisfreien Städten interkommunal verglichen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Solingen setzt vergleichsweise viele flexible ambulante Hilfen ein, deren Aufwand pro Fall über dem Median liegt. Positiv zu sehen ist, dass sowohl die Falldichte als auch die Verweildauer in den flexiblen Hilfen 2018 durch Kontrollmaßnahmen des Jugendamtes reduziert werden konnten.

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

Die flexiblen Hilfen werden in der **Stadt Solingen** ausschließlich von freien Trägern durchgeführt. Die Stadt Solingen leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
375	406	452	444	418	346

Die flexiblen Hilfen sind seit 2015 rückläufig und liegen 2018 erstmals unter dem Stand von 2013. Die Stadt Solingen überprüft im Rahmen der festgelegten Sofortmaßnahmen zur Haushaltssanierung seit 2018 insbesondere ambulante Maßnahmen auf die Möglichkeit der Beendigung oder Reduzierung. Das zeigt deutliche Wirkung.

Flexible erzieherische Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	13,04	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Die Stadt Solingen setzt deutlich mehr flexible erzieherische Hilfen ein als andere Vergleichsstädte. In **2018** sinkt die Falldichte auf 10,84 Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre. Die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge spielen in dieser Hilfeform eine untergeordnete Rolle. In 2017 wurden nur sieben Flüchtlinge durch flexible ambulante Hilfen betreut; in 2018 waren es fünf Flüchtlinge.

Aufwand je Fall flexible Hilfen im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
9.507	9.971	10.328	10.578	10.475	10.577

Der Aufwand je Fall steigt im Eckjahresvergleich 2013/2018 um elf Prozent.

Aufwendungen Flexible erzieherische Hilfen je Fall nach § 27 Abs. 2 SGB in Euro 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall	10.475	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

In **2018** wendet das Jugendamt 10.577 Euro pro flexiblem Hilfefall auf. Die Fallzahlen sind 2018 in stärkerem Umfang gesunken als die Transferaufwendungen.

Seit 2018 prüft die Stadtdienstleitung im Rahmen der Haushaltssanierung Hilfen, die einen durchschnittlichen Stundenumfang von mehr als sechs Stunden wöchentlich überschreiten. Darüber hinaus werden Maßnahmen überprüft, die länger als 15 Monate andauern. Die gpaNRW hat im interkommunalen Vergleich die Verweildauer der Hilfen über 18 Monate ausgewertet. Der Anteil der Hilfgewährung über 18 Monate liegt in Solingen 2017 bei 30 Prozent; der Median der Vergleichsstädte liegt bei 32 Prozent. In 2018 konnte das Jugendamt die Fälle mit einer Verweildauer über 18 Monate auf 25 Prozent reduzieren.

Das Jugendamt hat zudem 2019 damit begonnen ein Anbieterverzeichnis mit einheitlichen Steckbriefen für die ambulanten Träger anzulegen. Hierbei werden fachliche und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt.

Die gpaNRW greift in Zusammenhang mit der Erstellung des Anbieterverzeichnisses die Empfehlung aus dem Kapitel „Fallsteuerung“ noch einmal auf, dem Anbieterverzeichnis auch eine Bewertung der Zusammenarbeit sowie trägerbezogene Abbruchquoten und Verweildauern hinzuzufügen.

Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

→ Feststellung

Die Erziehung in einer Tagesgruppe wird in Solingen überdurchschnittlich oft angewendet.
Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unterhalb des Median mit steigender Tendenz.

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.

Die **Stadt Solingen** leistet Hilfen nach § 32 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
55	58	58	59	59	56

Die Fallzahlen variieren im Zeitvergleich nur leicht.

Anzahl der Hilfefälle Tagesgruppe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	1,84	0,22	0,65	0,95	1,14	3,39	22

Die Stadt Solingen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Falldichte im Bereich der Tagesgruppe. In **2018** sinkt die Falldichte auf 1,75 Hilfen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre.

Aufwand je Fall Tagesgruppe im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
29.667	31.867	32.809	33.544	34.155	35.030

Der Aufwand je Fall steigt im Eckjahresvergleich 2013/2018 um 18 Prozent.

Aufwendungen Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Tagesgruppe je Hilfefall	34.155	21.667	30.547	34.279	37.822	51.367	22

In **2018** steigen die Aufwendungen für die Tagesgruppe je Hilfefall auf 35.030 Euro. Die Aufwendungen sinken in geringerem Umfang als die Fallzahlen.

Ziel der Stadtdienstleitung ist eine Verlagerung der Gruppenarbeit in die Offene Ganztagschule. Hierdurch entfallen teure und zeitaufwendige Transporte in die Tagesgruppen. Es bleibt mehr Zeit für die pädagogische Arbeit. Die Qualität der Ganztagschulen soll gestärkt werden. Beratende Hilfen in frühem Stadium sollen kostenintensive Hilfen zur Erziehung vermeiden. Es ist eine enge Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung geplant.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Falldichte der Hilfen in Vollzeitpflege liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen über dem Median. Durch Umstrukturierungsmaßnahmen soll der Anteil der Fälle in Vollzeitpflege weiter gesteigert werden.

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. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein.

Ein hoher Anteil an Fällen in Vollzeitpflege wirkt positiv, wenn dadurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können.

Die **Stadt Solingen** leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
233	232	228	240	241	229

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	7,52	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Es gelingt der Stadt Solingen überdurchschnittlich viele Fälle in Vollzeitpflege unterzubringen. **2018** verringert sich die Falldichte auf 7,18 Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

Aufwand je Fall Vollzeitpflege im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
11.587	12.505	13.325	13.379	13.917	14.108

Der Aufwand je Fall steigt im Eckjahresvergleich 2013/2018 um 22 Prozent.

Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall	13.917	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

In **2018** steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf 14.108 Euro.

Im Mai 2017 ist der Pflegekinderdienst aus dem ASD ausgegliedert und der Abteilung 51-5 „Betriebe“ zugeordnet worden. Neben den Kitas und der Tagespflege sind hier auch die städtischen Heimeinrichtungen angegliedert. Die Stadt Solingen möchte die Vernetzung und Durchlässigkeit von stationären Hilfen und Pflege intensivieren. Der Ausbau des Pflegekinderdienstes ist eine strategische Zielvorgabe aus dem Teilprojekt A (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie). Es sollen weitere Pflegefamilien für zeitlich befristete Pflegeformen gewonnen werden. Hiermit sollen folgende Wirkungen erzielt werden.

- Reduzierung der Kosten für Inobhutnahmen / vorläufige stationäre Hilfen,
- Vorhalten zeitlich befristeter Vollzeit-Pflege um Kinder mit Rückführungsziel auch in Pflegefamilien unterzubringen,
- Gewinnung von Zeitkontingenten für optimale Versorgungsleistungen.

Alle in Obhut genommenen Kinder- und Jugendlichen sollen künftig durch städtische Einrichtungen und den Pflegekinderdienst betreut werden. Hierdurch soll der Kinderschutz sichergestellt und gleichzeitig der Arbeitsaufwand für den ASD auf der Suche nach geeigneten Plätzen reduziert werden. Allerdings ist es nach Aussage der Stadtdienstleitung nicht leicht, geeignete Familien für die familiäre Bereitschaftspflege zu finden.

Die gpaNRW hat bereits bei der Kennzahl „Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen“ empfohlen, eine Zielquote für die Vollzeitpflege festzulegen. Hierdurch kann der Umsetzungsgrad der Zielvorgaben besser nachgehalten werden. Als Richtwert kann der dritte Viertelwert der Falldichte von rund acht Prozent ins Auge gefasst werden.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Solingen hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die Vergleichsstädte; zudem ist die Verweildauer kürzer. Allerdings sind die Fälle auch kostenintensiver. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen 2017 und 2018 gesenkt werden konnten. Durch organisatorische Maßnahmen sollen noch weitere Verbesserungen erzielt werden.

Bei der Heimerziehung werden Kinder und Jugendliche Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimunterbringungen sehr kostenintensiv sind, sollte der Umfang der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Solingen** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
173	178	194	238	210	201

Nachdem die Hilfen in Heimunterbringung 2016 durch die UMA deutlich angestiegen sind (47 Unterbringungen von UMA), sinken die Zahlen 2017 und 2018 u.a. mit dem Rückgang der UMA wieder.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,55	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

In **2018** sinkt die Falldichte auf 6,30 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

Aufwand je Fall Heimerziehung im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
58.257	59.258	61.618	62.668	64.424	65.753

Der Aufwand je Fall steigt im Zeitvergleich kontinuierlich. Im Eckjahresvergleich 2013/2018 liegt die Steigerung bei 13 Prozent.

Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall	64.424	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21

In **2018** sinken die Aufwendungen nicht in gleichem Umfang, wie die Fallzahlen. Hierdurch steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf 65.753 Euro.

→ Empfehlung

Die Heimeinrichtungen sollten in das stationäre Anbieterverzeichnis aufgenommen werden, um eine transparente Kostenübersicht zu erhalten.

Positiv ist zu sehen, dass Solingen im Vergleich eine geringere Verweildauer in Heimerziehung hat. Rund 66 Prozent der Fälle in Heimunterbringung können innerhalb eines Jahres beendet werden; der Median der Vergleichsstädte liegt bei 60 Prozent. In **2018** steigt der Anteil der beendeten Hilfen innerhalb eines Jahres auf 71 Prozent. Hiermit erfüllt das Jugendamt eine weitere Zielvorgabe, nach der die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Heimen reduziert werden sollte (siehe Berichtsteil Gesamtsteuerung und Strategie).

Acht Prozent der Heimunterbringungen dauern in Solingen länger als drei Jahre; der Median liegt bei zwölf Prozent. Auch hier verbessert sich der Prozentsatz in Solingen **2018** weiter auf sechs Prozent.

Durch die Zuordnung der städtischen Heimeinrichtungen in die Abteilung 51-5 „Betriebe“ soll die Vernetzung mit dem Bereich Pflege intensiviert werden. Der verstärkte Ausbau von Pflegefamilien soll auch positive Effekte für die Heimunterbringung haben. Man hofft, dass künftig mehr schwierige Kinder in Pflegefamilien untergebracht werden können. Eine weitere organisatorische Maßnahme betrifft die Fachstelle für das Rückführungsmanagement. Diese soll künftig in eine Fachstelle für stationäre Hilfen umgewandelt werden. Hier soll jeder Leistungsempfänger stationärer Hilfen Unterstützung (z.B. bei der Begleitung in Einrichtungen, etc.) finden. Dies soll Kosten einsparen, da die Hilfeleistung dann mit eigenem Personal erbracht und nicht mehr über Fachleistungsstunden abgerechnet wird. Über eine Rückführung entscheidet ein zentrales Entscheidungsgremium, das aus der Teamleitung, der Fachstelle für das Rückführungsmanagement (künftig Fachstelle für stationäre Hilfen) und ASD bzw. PKD besteht.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte für die Heimunterbringung eine Zielquote festgelegt werden. Als Richtwert kann der erste Viertelwert des Vergleiches dienen.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Bei der Eingliederungshilfe ist die ambulante Eingliederung mit einem Anteil von 88 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall über dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen kostenintensiv.

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.

In der **Stadt Solingen** erfolgt eine Spezialisierung für den § 35a durch spezielle Fortbildungen innerhalb der einzelnen Teams. Hilfen nach § 35a SGB VIII werden in folgendem Umfang geleistet:

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Eingliederungshilfe	125	130	138	143	156	162
stationäre Eingliederungshilfe	7	8	10	13	21	22
Hilfen insgesamt	132	138	148	156	177	184

Die Fallzahlen steigen insgesamt im Eckjahresvergleich um 39 Prozent. Die ambulante Eingliederungshilfe ist deutlich stärker ausgeprägt. In 2018 liegt der Anteil bei 88 Prozent.

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,55	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

In **2018** steigt die Falldichte in Solingen leicht auf 5,77 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

Aufwand je Fall Eingliederungshilfe im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
10.360	10.931	12.049	13.926	17.767	18.477

Die Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2013/2018 um 78 Prozent.

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

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall	17.668	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe	8.343	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe	87.778	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Auffällig sind die hohen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe im stationären Bereich. Durch die geringe Falldichte im stationären Bereich und die niedrigen Aufwendungen bei hoher Falldichte im ambulanten Bereich liegen die Gesamtaufwendungen je Hilfefall noch unter dem Median.

In **2018** steigen die Aufwendungen je Hilfefall sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Sie liegen ambulant bei 8.682 Euro, stationär bei 90.605 Euro und insgesamt bei 18.477 Euro.

→ Empfehlung

Aufgrund der hohen Aufwendungen für stationäre Hilfen bei der Eingliederungshilfe sollten die stationären Hilfen in die Kontrollen der Stadtdienstleitung aufgenommen werden.

Langfristiges Ziel der Jugendamtsleitung ist ein ganzheitliches Arbeiten, z.B. bei der körperlichen Eingliederungshilfe (Bereich Soziales) und der seelischen Eingliederungshilfe (Bereich Jugend), um dem Kunden Leistungen aus einer Hand anzubieten. Der Vorteil für den Kunden ist ein zentraler Ansprechpartner.

Im Rahmen der Sofort-Maßnahmen zur Haushaltssanierung (Vorlage 2670) ist vereinbart worden, dass der Stadtdienst 50 die Zuständigkeit für alle geistig und körperlich behinderten Kinder und Jugendlichen übernimmt. Grund hierfür sind Änderungen im Bundesteilhabegesetz (BTHG). Die Betreuung der Pflegeverhältnisse erfolgt weiterhin durch den Pflegekinderdienst und die Hilfeplanung durch den ASD. Das sichert die Betreuungskontinuität und die pädagogische Qualität. Die finanziellen Aufwendungen werden vom Stadtdienst 50 übernommen. Nach dem Inklusionsstärkungsgesetz NRW sind die Aufwendungen erstattungsfähig und werden vom Landschaftsverband Rheinland (LVR) getragen. Nach Aussage der Stadt Solingen ergibt sich hierdurch überschlägig eine Ersparnis von ca. 500.000 Euro pro Jahr.

Es muss noch zwischen den Stadtdiensten 50 und 51 sowie dem LVR geklärt werden, ob auch die personellen Aufwendungen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Pflegekinderdienstes erstattungsfähig sind.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Solingen zeigt bei den Hilfen für junge Volljährige auffällige Werte bei der Falldichte und bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall. Positiv zu sehen ist, dass 77 Prozent der kostenintensiven Fälle in Heimunterbringung innerhalb eines Jahres beendet werden können.

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 Solingen** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfen junge Volljährige	39	37	45	54	70	78
stationäre Hilfen junge Volljährige	37	35	36	52	68	65
Hilfen insgesamt	76	72	81	106	138	143

Die Hilfen für junge Volljährige sind seit 2016 insbesondere durch die UMA angestiegen. Der Anteil der UMA liegt bei den ambulanten Hilfen 2017 bei 16 Prozent und steigt **2018** auf 21 Prozent. Bei den stationären Hilfen liegt der Anteil 2017 bei 47 Prozent und sinkt **2018** auf 29 Prozent.

Positiv zu sehen ist, dass in Solingen viele Hilfen für junge Volljährige ambulant erbracht werden. Der Anteil liegt 2017 bei 51 Prozent und steigt **2018** auf 55 Prozent. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei 36 Prozent.

Von den stationären Hilfen für junge Volljährige liegt der größte Anteil (66 Prozent) bei Heimunterbringungen; einen nachgeordneten Stellenwert hat die Eingliederungshilfe (19 Prozent) und die Vollzeitpflege (15 Prozent).

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	26,21	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

In **2018** steigt die Falldichte auf 27,62 Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre.

Aufwand je Fall für junge Volljährige im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
25.300	27.023	26.745	29.910	29.542	28.858

Die Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2013/2018 um 14 Prozent. Sie sinken in 2018, weil die Fallzahlen in stärkerem Umfang steigen als die Aufwendungen.

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

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall	29.542	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
ambulante Aufwendungen je Hilfefall	11.425	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
stationäre Aufwendungen je Hilfefall	48.193	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Aufwendungen für Heimunterbringung je Hilfefall	52.940	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Es zeigen sich hohe Aufwendungen je Hilfefall im ambulanten und im stationären Bereich – hier insbesondere bei der Heimunterbringung. Die Gesamtaufwendungen je Hilfefall liegen durch die vergleichsweise hohe Falldichte unter dem Median.

Laut Dienstanweisung zur Gewährung von Hilfen nach § 41 SGB VIII ist für laufende Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe im Übergang zur Hilfe für junge Volljährige eine erneute kollegiale Beratung bzw. bei stationärer Unterbringung eine Beratung im Unterbringungsteam erforderlich. Wenn ersichtlich ist, dass die Hilfe voraussichtlich länger als neun Monate über den 18. Geburtstag dauern wird, ist die Abteilungsleitung einzubinden¹⁸. Um eine schnelle Ver-

¹⁸ Stadt Solingen, Dienstanweisung zur Gewährung von Hilfen nach § 41 SGB VIII vom 29. September 2011

selbständigkeit sicherzustellen, findet eine enge Zusammenarbeit mit dem Jobcenter (Stadtdienst 59) statt.

Die Stadt Solingen hat ein Wohnheim für junge Volljährige. Darüber hinaus werden junge Volljährige auch in betreuten Appartements untergebracht. Die Betreuung erfolgt hier als ambulante Maßnahme von zwei freien Trägern.

Die Prüfung der Maßnahmen für junge Volljährige auf Beendigung war ein Punkt der Sofortmaßnahmen zur Haushaltssanierung (siehe Vorlage 2670). Alle Hilfefälle sind erfasst und überprüft worden. Die Maßnahmen werden nach einem festen Schema aufbereitet:

- Die Fallvorstellungen und die letzten Hilfeplangespräche werden durch die Fachstelle stationäre Hilfen (Rückführungsmanagement) und die Abteilungsleitung gesichtet.
- Schwierige Einzelfälle werden der Stadtdienstleitung vorgelegt.
- Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Dauer und Intensität zwischen Teamleitung und verantwortlicher Fachkraft besprochen. Die Fachkraft berichtet regelmäßig über die Umsetzung der erfolgten Schritte zur Beendigung der Hilfen.
- Die Maßnahmen für ältere Jugendliche werden listenmäßig erfasst. Die Teamleitungen sind angehalten, die fallverantwortlichen Fachkräfte vor den Hilfeplangesprächen auf Vereinbarungen zur Verselbständigung hinzuweisen. Die Hilfeplanprotokolle sind der Teamleitung in Kopie vorzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte Zielwerte für die Verringerung der Falldichte und der Aufwendungen im ambulanten und stationären Bereich bei den jungen Volljährigen festlegen. Als Richtwert kann jeweils der Median der Vergleichsstädte dienen.

Positiv zu sehen ist, dass rund 77 Prozent der Hilfen für junge Volljährige in einer Heimeinrichtung innerhalb eines Jahres beendet werden können. Damit liegt Solingen über dem Median von 62 Prozent. Allerdings ist der Anteil der Hilfefälle, die aus der Heimunterbringung in Wohnraum vermittelt werden können, im Vergleich sehr gering. Der Anteil liegt in Solingen bei rund sieben Prozent; der Median bei 23 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Akquise von Wohnraum für die Vermittlung von jungen Volljährigen sollte intensiviert werden.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ **Feststellung**

Die Hilfen für UMA sind rückläufig. Der Anteil der Hilfefälle für UMA liegt im Vergleich unter dem Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018; es werden weniger UMA in Heimerziehung betreut als in anderen Städten. Zudem ist der Anteil der Vollzeitpflege für UMA 2017 vergleichsweise hoch. Das Angebot an Paten-Familien in der Vollzeitpflege soll noch weiter ausgebaut werden.

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.

Die **Stadt Solingen** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfefälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
0	0	10	86	98	67

Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen. In 2018 zeigt sich ein Rückgang der Zahlen.

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2017

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	7,73	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

In **2018** sinkt der Anteil der Hilfefälle für UMA auf 5,68 Prozent. Nach Aussage der Stadtdienstleitung stellen die UMA zur Zeit keinen Arbeitsschwerpunkt dar.

Aufwand je Fall UMA im Zeitvergleich in Euro

2015	2016	2017	2018
31.014	45.597	40.051	36.710

Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sinken **2018**, so dass sich die Aufwendungen je Fall insgesamt verringern.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall in Euro 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall	40.051	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21

Der Aufwand je Hilfefall liegt 2017 über dem Median, reduziert sich aber **2018** deutlich auf 36.710 Euro. Der Aufwand sinkt in stärkerem Umfang als die Fallzahlen. In 2017 wurden noch

14 Prozent der UMA in Heimerziehung betreut; **2018** sinkt der Anteil auf 8,5 Prozent. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei 23 Prozent. Wie bereits bei den jungen Volljährigen beschrieben, gibt es betreute Appartements, die als ambulante Maßnahmen von freien Trägern betreut werden. Das kommt auch den UMA zu Gute.

Künftig soll nach den Zielvorgaben der Stadt Solingen der Ausbau von Paten-Familien für UMA in der Vollzeitpflege noch stärker ausgebaut werden. 2017 lag der Anteil der UMA in Vollzeitpflege bei acht Prozent und damit im 3. Viertelwert der Vergleichsstädte. Der Median liegt bei rund fünf Prozent. **2018** sinkt der Anteil der UMA in Vollzeitpflege auf vier Prozent.

→ **Empfehlung**

Da der Anteil der UMA in Vollzeitpflege 2018 sinkt, kann als Richtwert für den Ausbau der Paten-Familien wieder der dritte Viertelwert anvisiert werden.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahme nach § 42 und § 42 a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Solingen gehört bei unterdurchschnittlicher Falldichte zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen für Inobhutnahmen. Die vergleichsweise geringe Verweildauer in Inobhutnahme wirkt sich entsprechend aus.

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. Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z.B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen. Die Stadt sollte die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden.

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42 a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

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

Hilfefälle für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
64	81	144	269	156	128

Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren rückläufig. In 2016 waren rund 67 Prozent der Inobhutnahmen Unterbringungen von UMA; 2017 sinkt der Anteil auf 15 Prozent. Damit liegt die Stadt Solingen deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte von 38 Prozent. In **2018** sinkt der Anteil der UMA weiter auf rund zehn Prozent.

Anzahl Inobhutnahmen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren in Promille

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,82	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

In **2018** sinkt die Falldichte auf 4,79 Inobhutnahmen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre.

Aufwand Inobhutnahmen je Fall im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.669	1.958	4.169	5.826	2.927	3.833

Die Aufwendungen und Fallzahlen konnten 2017 in stärkerem Umfang verringert werden. In 2018 steigen die Aufwendungen bei weiterhin verminderten Fallzahlen wieder stärker an.

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

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahme je Hilfefall	2.927	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21

Die Stadt Solingen ordnet sich bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen ein. In **2018** steigen die Aufwendungen auf 3.833 Euro.

Die Stadt Solingen hatte in der Vergangenheit damit zu kämpfen, dass es einen Mangel an Plätzen für Inobhutnahmen gab. Deshalb hat das Jugendamt die Inobhutnahmen neu strukturiert. Im Rahmen der Organisationsänderung in Abteilung 51-5 „Betriebe“ soll eine einrichtungsübergreifende intensive Vernetzung von Inobhutnahme, Heimeinrichtungen und Pflege erfolgen. Zwei Einrichtungen in Solingen (Kannenhof und Notschlafstelle „die 10“) sind neu ausgerichtet worden. Im Kannenhof wurde eine Dauerwohngruppe für Heimunterbringung zugunsten von mehr Inobhutnahmen umstrukturiert. Die Neuausrichtung sieht vor, dass alle Inobhutnahmen in Solinger Einrichtungen oder familiärer Bereitschaftspflege untergebracht werden. Dadurch soll die Steuerung intensiviert werden. Es sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Rückführungen möglichst schon in Anschluss an die Inobhutnahme,
- Unterbringung in stationären Hilfen mit Rückführungsziel,
- Passgenaue stationäre Hilfen bei längerfristigen Bedarf.

Dem Jugendamt ist wichtig, dass sämtliche Steuerungsmechanismen in eigener Hand liegen und nicht mehr abhängig von Trägerinteressen sind. Über Inobhutnahmen, die nicht in eigenen Einrichtungen untergebracht werden, entscheidet die Stadtdienstleitung.

Als weiteres Steuerungsinstrument wird das Angebot „Fit für Familie“ genutzt. Das Angebot sieht eine schnelle Klärung der weiteren Vorgehensweise bei Inobhutnahmen vor.

Positiv wirkt sich auf die Aufwendungen je Hilfefall die Verweildauer aus. In Solingen werden 2017 32 Prozent der Inobhutnahmen innerhalb von 24 Stunden in reguläre Hilfen überführt; der Median liegt bei zwölf Prozent. 22 Prozent der Inobhutnahmen verbleiben über einem Monat in Inobhutnahme; hier liegt der Median bei 28 Prozent.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2017 – Hilfe zur Erziehung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die gpaNRW sieht es positiv, dass sich das Jugendamt über interkommunale Vergleichsarbeit weiterentwickelt.		
F2	Die Stadt Solingen ist durch hohe Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut belastet. Diese Faktoren können zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen.		
F3	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Aus Zielvorgaben werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Notwendige Ressourcen werden bereitgestellt. Der Erfolg wird anhand von Einsparungen im Haushalt gemessen. Bei Bedarf erfolgt eine Anpassung der Zielvorgaben. Allerdings kann die Steuerung der Ziele noch über Kennzahlen verbessert werden.	E3	Das Jugendamt sollte für die Zielvorgaben konkrete Zielwerte festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die messbar sind und den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Bei Abweichungen von den Zielwerten sollten die Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.
F4	Die Organisationsstruktur ist im Rahmen des Teilprojektes C „Organisation und Steuerung“ überarbeitet und individuell auf die Bedürfnisse des Jugendamtes abgestimmt worden. Insofern sieht die gpaNRW keinen Handlungsbedarf.		
F5	Die Stadt Solingen hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) für den Bereich Hilfe zur Erziehung eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang zur Umsetzung von Zielvorgaben im Rahmen der Haushaltssanierung.	E5	Das Jugendamt sollte ein standardisiertes IKS einführen, um Prozesse kontinuierlich wirtschaftlich zu hinterfragen und eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.
F6	Das Jugendamt führt bislang keine schematischen Prozesskontrollen für die Einhaltung von Vorgaben zum Workflow und zu den Verfahrensstandards durch.	E6	Bei der Einrichtung eines neuen EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten sollten auf zu bearbeitende Fälle hinweisen. Die Vorgesetzten sollten Zugriff auf die Warnlisten haben.
F7	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes kann noch optimiert werden.	E7	Das Jugendamt sollte Kennzahlen zu den Zielvorgaben des Jugendamtes und Kennzahlen zu Hilfen mit hohen Aufwendungen in den Monatsreport einfließen lassen. Die wesentlichen Inhalte des Monatsreportes sollten in ein standardisiertes Berichtswesen münden, das mit der Einführung des neuen EDV-Verfahrens implementiert werden sollte. Die neue Jugendamtssoftware sollte Auswertungen ermöglichen und über eine Schnittstelle zur Finanzsoft-

	Feststellung		Empfehlung
			ware verfügen.
F8	Das Jugendamt ist bei der Messung der Wirksamkeit von Hilfen und der qualitativen Zielerreichung auf einem guten Weg. Es sind bereits verschiedene Instrumente implementiert worden. Diese müssen allerdings künftig noch systematisch nachgehalten und ausgewertet werden.	E8	Mit der Einführung des IKS sollte bei Aktendurchsichten auch die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüft werden. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Weiterentwicklung aufbereitet und genutzt werden.
F9	Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine effektive und effiziente Bearbeitung fehlt allerdings eine komprimierte Übersicht.	E9	Das Jugendamt sollte für die Prozessabläufe der Hilfearten eine Kurzübersicht erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.
F10	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens (WIMES) rückt künftig die Wirksamkeit der Hilfen noch stärker in den Vordergrund. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung allerdings noch nicht dokumentiert.	E10.1	Die Kosten der erforderlichen Hilfen sollten im Hilfeplan dargestellt werden. Das schafft Transparenz für alle Beteiligten und intensiviert die wirtschaftliche Sicht für die Hilfen.
		E10.2	Die Hilfeplanverfahren sollten regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die Erkenntnisse zu WIMES sollten im Rahmen des aufzubauenden Wissensmanagements systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden.
F11	Bei der Personalbedarfsplanung richtet sich das Jugendamt nach interkommunalen Vergleichswerten und der individuellen Bedarfslage. Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung sind bislang nicht festgelegt.	E11	Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Abweichungen von den Vorgaben können individuell erörtert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.
F12	Der gpa-Personalrichtwert für den ASD von 1:30 Fällen wird in Solingen mit 1:39 Fällen überschritten.	E12.1	Die Stadt Solingen sollte die Erkenntnisse aus der Evaluation des Modellprojektes Wald/Gräfrath für die Festsetzung eines Richtwertes zur Fallbearbeitung nutzen.
		E12.2	Die Zugangssteuerung bei den Kinderschutzfällen sollte intensiviert werden. Hierdurch können gebundene Kapazitäten bei den Mitarbeitern des ASD entlastet werden.
F13	Die Stadt Solingen überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfällen mit 1:154 Fällen. Die Abläufe sind durch ein Gutachten der Firma con_sens umfassend analysiert worden. Hierauf basierend soll eine Stellenbemessung durchgeführt werden.	E13	Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Stellenbemessung der WiJu berücksichtigt werden.

	Feststellung		Empfehlung
F14	Die Stadt Solingen arbeitet derzeit an einer Optimierung der Fallsteuerung; insbesondere an der Zugangssteuerung und dem Anbieterverzeichnis.	E14	Das Anbieterverzeichnis sollte auf die stationären Leistungsanbieter ausgeweitet werden. Es sollte darüber hinaus um eine Bewertung der Zusammenarbeit durch die Fachkräfte des ASD ergänzt werden. Um die Qualität der Arbeit zu erfassen wäre z.B. eine trägerbezogene Darstellung von Abbruchquoten oder Verweildauern sinnvoll.
F15	Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung ist für das Vergleichsjahr 2017 im Aufwand geprägt von Rückstellungen für Vorjahre und auf der Ertragsseite von Sollstellungen für Vorjahre und kann deshalb mangels Vergleichbarkeit nicht in die Auswertungen der gpaNRW aufgenommen werden.		
F16	Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung konnten 2018 im Vergleich zu 2017 um rund 917.000 Euro gesenkt werden. Das ist positiv zu sehen. Bezogen auf die Jugendeinwohner liegen die Aufwendungen 2017 über dem Median. Das ist auf die hohe Falldichte zurückzuführen.		
F17	Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall liegen 2017 bei hoher Falldichte unter dem Median. Sie steigen 2018 bei sinkenden Fallzahlen an, weil die verbleibenden Fälle kostenintensiver sind.		
F18	Im interkommunalen Vergleich 2017 zeigt sich eine hohe Falldichte, die negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung wirkt. In 2018 konnten die Fallzahlen deutlich reduziert werden. Das ist positiv zu sehen.	F18	Die Stadt Solingen sollte in einem weiteren Schritt versuchen, die Falldichte auf den Median zurückzuführen.
F19	Das Jugendamt verzeichnet einen hohen Anteil ambulanter Hilfen. Die ambulanten Hilfen stehen in Solingen im Fokus. Durch Steuerungsmaßnahmen konnten Einsparungen im Haushalt erzielt werden. Weitere Präventionsmaßnahmen zur Verminderung ambulanter Hilfen sind in der Umsetzung.	E19	Das Jugendamt sollte zur Evaluation des Teilprojektes A eine Zielquote für die ambulanten Hilfen festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F20	Der erhöhte Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen verringert die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als Heimunterbringung. Die Stadt Solingen arbeitet an einem weiteren Ausbau der Vollzeitpflege.	E20	Die Stadt Solingen sollte eine Zielquote für den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen festlegen, um die Messbarkeit ihrer Zielvorgaben zu unterstützen.
F21	Die Stadt Solingen setzt vergleichsweise viele flexible ambulante Hilfen ein, deren Aufwand pro Fall über dem Median liegt. Positiv zu sehen ist, dass sowohl die Falldichte als auch die Verweildauer in den flexiblen Hilfen 2018 durch die Kontrollmaßnahmen des Jugendamtes deutlich reduziert werden konnten.		
F22	Die Erziehung in einer Tagesgruppe wird in Solingen überdurchschnittlich oft ange-		

	Feststellung		Empfehlung
	wendet. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unterhalb des Median mit steigender Tendenz.		
F23	Die Falldichte der Hilfen in Vollzeitpflege liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen über dem Median. Durch Umstrukturierungsmaßnahmen soll der Anteil der Fälle in Vollzeitpflege weiter gesteigert werden.		
F24	Das Jugendamt der Stadt Solingen hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die Vergleichsstädte; zudem ist die Verweildauer kürzer. Allerdings sind die Fälle auch kostenintensiver. Positiv ist zu sehen, dass die Fallzahlen 2017 und 2018 gesenkt werden konnten. Durch organisatorische Maßnahmen sollen noch weitere Verbesserungen erzielt werden.	E24.1	Die Heimeinrichtungen sollten in das stationäre Anbieterverzeichnis aufgenommen werden, um eine transparente Kostenübersicht zu erhalten.
		E24.2	Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte für die Heimunterbringung eine Zielquote festgelegt werden. Als Richtwert kann der erste Viertelwert der Falldichte von 5,72 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren dienen.
F25	Bei der Eingliederungshilfe ist die ambulante Eingliederung mit einem Anteil von 88 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall über dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen kostenintensiv.	E25	Aufgrund der hohen Aufwendungen für stationäre Hilfen bei der Eingliederungshilfe sollten die stationären Hilfen in die Kontrollen der Stadtdienstleitung aufgenommen werden.
F26	Die Stadt Solingen zeigt bei den Hilfen für junge Volljährige auffällige Werte bei der Falldichte und bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall. Positiv zu sehen ist, dass 77 Prozent der kostenintensiven Fälle in Heimunterbringung innerhalb eines Jahres beendet werden können.	E26.1	Die Stadt Solingen sollte Zielwerte für die Verringerung der Falldichte und der Aufwendungen im ambulanten und stationären Bereich bei den jungen Volljährigen festlegen. Als Richtwert kann jeweils der Median der Vergleichsstädte dienen.
		E26.2	Die Akquise von Wohnraum für die Vermittlung von jungen Volljährigen sollte intensiviert werden.
F27	Die Hilfen für UMA sind rückläufig. Der Anteil der Hilfefälle für UMA liegt im Vergleich unter dem Median. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken 2018; es werden weniger UMA in Heimerziehung betreut als in anderen Städten. Zudem ist der Anteil der Vollzeitpflege für UMA 2017 vergleichsweise hoch. Das Angebot an Paten-Familien in der Vollzeitpflege soll noch weiter ausgebaut werden.	E27	Da der Anteil der UMA in Vollzeitpflege 2018 sinkt, kann als Richtwert für den Ausbau der Paten-Familien wieder der dritte Viertelwert anvisiert werden.
F28	Die Stadt Solingen gehört bei unterdurchschnittlicher Falldichte zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen für Inobhutnahmen. Die vergleichsweise geringe Verweildauer in Inobhutnahme wirkt sich entsprechend aus.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017
Einwohner gesamt	156.771	158.726	158.908	158.803
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	26.179	26.709	26.789	26.731
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	31.401	32.057	32.054	31.909

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	23.210.308	25.931.553	30.507.812	30.971.094	30.054.400
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	740	826	951	966	942
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.962	21.913	24.150	24.425	25.470
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	7.361.180	8.093.879	8.426.588	8.698.470	8.078.472
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	11.299	11.371	11.753	12.014	12.222
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	15.849.128	17.837.673	22.081.224	22.272.624	21.975.928
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	34.757	37.792	40.429	40.942	42.343
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	35,29	37,67	39,39	39,56	36,98
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	58,80	60,10	56,76	57,10	56,02

	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	50,88	48,31	43,96	44,30	44,12

➔ 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
Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	7
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	8
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	12
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	14
→ Organisation und Personaleinsatz	24
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	24
Personal- und Leistungskennzahlen	26
→ Steuerung und Controlling	31
Fach- und Finanzcontrolling	31
Steuerung der Leistungsgewährung	31
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	35
Steuerung der Pflegelandschaft	38
Quartiersmanagement	40
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	41

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen 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

Die **Hilfe zur Pflege** nimmt in der Stadt Solingen wie in allen anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen eine immer größere Bedeutung ein. Die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege sowie das **Pflegewohngeld**, die die Stadt Solingen 2018 leisten muss, betragen mehr als **13 Mio. Euro**. Hierauf nehmen neben der sozialen Struktur der Bevölkerung, die in Solingen vergleichsweise gut ist, verschiedene Faktoren Einfluss. Diese **Einflussfaktoren** müssen von der Stadt gesteuert werden.

Zum einen ist die **Leistungsdichte** in Zusammenhang mit der **ambulanten Quote** von Bedeutung. Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ist in Solingen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten gering. Bei einer Bewertung der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass die Pflegebedürftigen, die nicht auf Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen sind, bei der Berechnung außen vorbleiben. Bei einer Betrachtung einer ambulanten Quote über alle Pflegebedürftigen (entsprechend dem SGB XI) in der Stadt Solingen würde die Quote wesentlich höher ausfallen. Eine hohe ambulante Quote führt zu **positiven Effekten** bei den Aufwendungen, da die Aufwendungen für die Pflege außerhalb von Einrichtungen mehr als 5.500 Euro je Leistungsbezieher günstiger sind als die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Hinzukommt, dass für die Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen kein Pflegewohngeld gezahlt werden muss. Seit 2011 setzt die Stadt konsequent das Solinger Konzept „**ambulant vor stationär**“ um. Maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung hat die **Pflege- und Wohnberatung** in Solingen. Punktuell könnte der Erfolg noch erhöht werden, indem die Pflege- und Wohnberatung standardisiert vor jedem Hilfeverfahren eine Beratung bei den Pflegebedürftigen durchführt und im laufenden Verfahren regelmäßig überprüft wird, ob die Hilfen noch passgenau sind. Soweit Pflegebedürftige in einer Einrichtung aufgenommen werden sollen, sollte auch bei einem Pflegegrad 3 die Heimnotwendigkeit erst nach Durchführung eines Beratungsgesprächs bestätigt werden.

Zum anderen mildern die **Erträge**, die die Stadt je Leistungsbezieher erzielt, die Aufwendungen ab. Die Stadt Solingen hat in den letzten Jahren die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher in Einrichtungen intensiviert. Dies hat zu höheren Erträgen geführt. Die Stadt Solingen befindet sich damit auf den richtigen Weg, den sie auch zukünftig weiter beschreiten sollte. Gerade die Prüfung und Festsetzung des Einkommenseinsatzes über der Einkommensgrenze bei Pflegebedürftigen außerhalb von Einrichtungen verlangt der Leistungssachbearbeitung Einzelfallentscheidungen ab. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und damit zur Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte die Stadt hierzu verbindliche Regelungen aufstellen. Dies umso mehr, da die Anzahl der Fälle, die von einer Vollzeit-Stelle bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betreut werden, in Solingen sehr

hoch ist. Bei der **Unterhaltsheranziehung** erzielt die Stadt heute schon vergleichsweise hohe Erträge je Leistungsbezieher.

Weichere Faktoren, die wenngleich auch keinen in Zahlen messbaren, aber dennoch hohen Einfluss auf die Aufwendungen nehmen, sind die **örtliche Pflegeplanung** sowie das **Quartiersmanagement**. Hier ist die Stadt Solingen gut aufgestellt. Über die Pflegeplanung gewährleistet sie nicht nur, dass dem Bedarf entsprechend viele stationäre Pflegeplätze in Solingen zur Verfügung stehen, sondern auch, dass auch Kurzeitpflegeplätze sowie ambulant betreute Wohngemeinschaften im ausreichendem Umfang vorhanden sind. Ende 2019 wird die Stadt Solingen eine **verbindliche Pflegeplanung** aufstellen. Hierdurch erreicht sie, dass keine stationären Pflegeplätze über den örtlichen Bedarf hinaus neu angeboten werden. Die Stadt Solingen schöpft damit die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten bei der Pflegeplanung aus.

Die koordinierende und beratende Rolle gegenüber den freien Trägern, die die Stadt beim **Quartiersmanagement** einnimmt, trägt dazu bei, dass über eine seniorengerechte Quartiersentwicklung Unterstützung und Pflege bei älteren Menschen lange im eigenen häuslichen Umfeld und ohne Leistungen der Hilfe zur Pflege möglich ist. Auch dies hat einen **positiven Einfluss** auf die ambulante Quote und damit auf die Aufwendungen der Stadt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

In der Stadt Solingen wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen verschärfen und zu einer Versorgungslücke führen.

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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Solingen

Grundzahlen*	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	74.836	75.024	76.395	76.265	76.038	76.026	72.214
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	47.171	47.778	48.287	48.645	48.825	46.281	41.744
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	24.711	24.481	24.120	23.656	23.265	24.173	31.757
Einwohner ab 80 Jahren	9.050	9.488	9.924	10.342	10.675	12.368	13.923
Einwohner gesamt	155.768	156.771	158.726	158.908	158.803	158.848	159.638

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

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

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	21,37	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,72	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	22,41	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,59	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	27,23	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	8,26	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Wie in vielen anderen Städten auch, steigt in **Solingen** der Anteil der über 65 -jährigen Einwohner und Einwohnerinnen an, während die Einwohnerzahl der unter 65-Jährigen abnimmt. Damit stehen immer weniger Menschen zur Verfügung, die zuhause eine Pflege für ihre Angehörigen gewährleisten können. Das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen verschärft sich und wird zukünftig zu einer Versorgungslücke führen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden, was zu deutlich höheren Aufwendungen führen wird und ggf. auch zu Versorgungsengpässen bei den kommerziellen Anbietern aufgrund der Fachkräftemangels. Alternative Lösungen sind zukünftig nötig, um den künftigen Bedarf zu decken. Dies sind zum Beispiel ambulant betreute Wohngemeinschaften. Auch die Stadt Solingen geht davon aus, dass diese einen eventuellen Fehlbedarf zumindest teilweise zukünftig mindern können.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die sozialen Strukturen in Solingen stellen sich im interkommunalen Vergleich positiv dar. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Solingen zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Solingen Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflege-wohngeld 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	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent 1)	12,4	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	23.694	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote 1)	7,8	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

In der **Stadt Solingen** ist die SGB II - Quote unterdurchschnittlich und die Kaufkraft je Einwohner überdurchschnittlich. Dies rechtfertigt die Annahme, dass in Solingen zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Auch bei Pflegebedürftigen, die auf finanzielle Unterstützung der Stadt bei der Hilfe zur Pflege angewiesen sind, ist davon auszugehen, dass bei diesen mehr Einkommen und Vermögen angerechnet werden kann. Dies wirkt sich positiv auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege aus. Dies zeigt sich insbesondere bei Kennzahl „Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner“ (vgl. Kapitel Wirtschaftlichkeitsbetrachtung). Die gute Kaufkraft und die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit wird sich bei den Erträgen der Unterhaltsheranziehung bemerkbar machen.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Bis Ende 2018 waren in der Stadt Solingen alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Solingen seit 2017 rückläufig.

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürft-

tigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbezieher nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.¹

Die **Stadt Solingen** hat Ende 2017 noch zehn Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen, die noch nicht neu begutachtet wurden. Ende 2018 waren alle Leistungsbezieher neu begutachtet. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist in Solingen seit 2017 rückläufig.

¹ Dazu gehören §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII. Vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landesozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

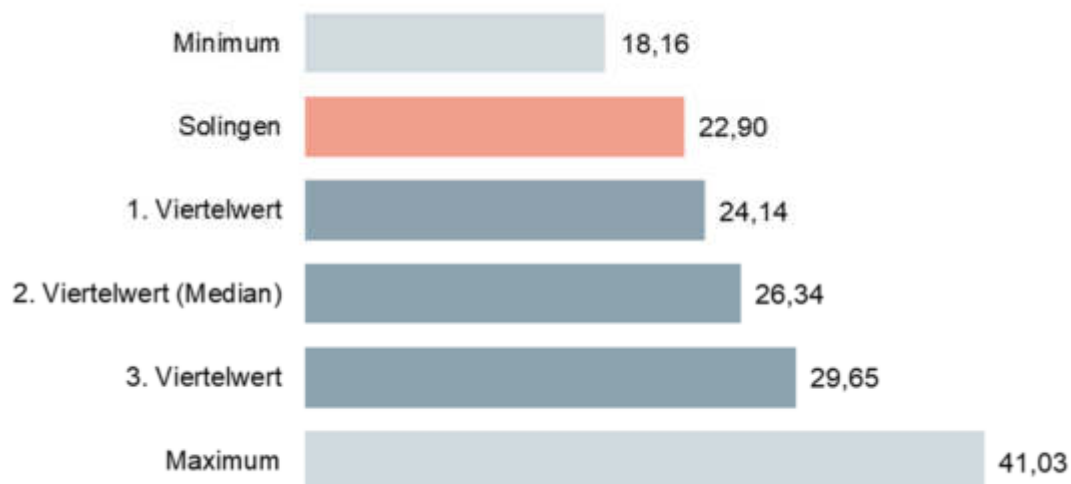
Leistungsbezieher

→ Feststellung

Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ist in Solingen vergleichsweise niedrig. Sie entspricht damit den sozialen Strukturen der Stadtgesellschaft.

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 Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,47	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher „Hilfe zur Pflege“ in den vergangenen Jahren ist den Tabellen im Anhang dieses Berichtsteils zu entnehmen.

Noch ist die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in **Solingen** unterdurchschnittlich. Dies korrespondiert mit dem durchschnittlichen Anteil der unter 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung sowie den dargestellten sozialen Strukturen der Bevölkerung in Solingen.

Die Kennzahl wird im Wesentlichen beeinflusst durch:

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen.

Die Kaufkraft je Einwohner (vgl. Kapitel Soziale Strukturen) wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Die Nettoeinkünfte in Solingen sind vergleichsweise gut und wirken daher entlastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege. Viele pflegebedürftige Menschen in Solingen können die Pflege durch eigene Mittel und durch die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

Als Indikator für die Anzahl der Pflegebedürftigen wurden die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren gesetzt.

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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22,77	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

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

Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an der Bevölkerung über 65 Jahren ist in Solingen überdurchschnittlich und wirkt damit belastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege.

Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	5,04	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	17,86	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Im Zeitverlauf hat sich die Anzahl der Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Solingen 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	8,29	8,27	7,23	6,00	5,04
Leistungsbezogier Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	19,10	19,08	18,74	18,47	17,86

Die Anzahl der Leistungsbezogier außerhalb von Einrichtungen als auch in Einrichtungen ist in Solingen im Zeitreihenvergleich rückläufig. Der starke Rückgang bei den Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen ist zum einen auf höhere Leistungen der Pflegeversicherung durch die Pflegestärkungsgesetze, zum anderen auf einen Wechsel der Zuständigkeit zurückzuführen. So hat die Stadt Solingen als örtlicher Träger zum 01. Juli 2016 Fälle in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers, dem Landschaftsverband Rheinland, abgeben können.

Ambulante Quote

→ Feststellung

Die ambulante Quote der Stadt Solingen korrespondiert mit der niedrigen Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Solingen. Bei der Positionierung im interkommunalen Vergleich ist zu beachten, dass sich die ambulante Quote lediglich auf die Leistungsbezogier der Hilfe zur Pflege bezieht. Pflegebedürftige, die lediglich Leistungen nach dem SGB XI erhalten, bleiben bei der Betrachtung außen vor.

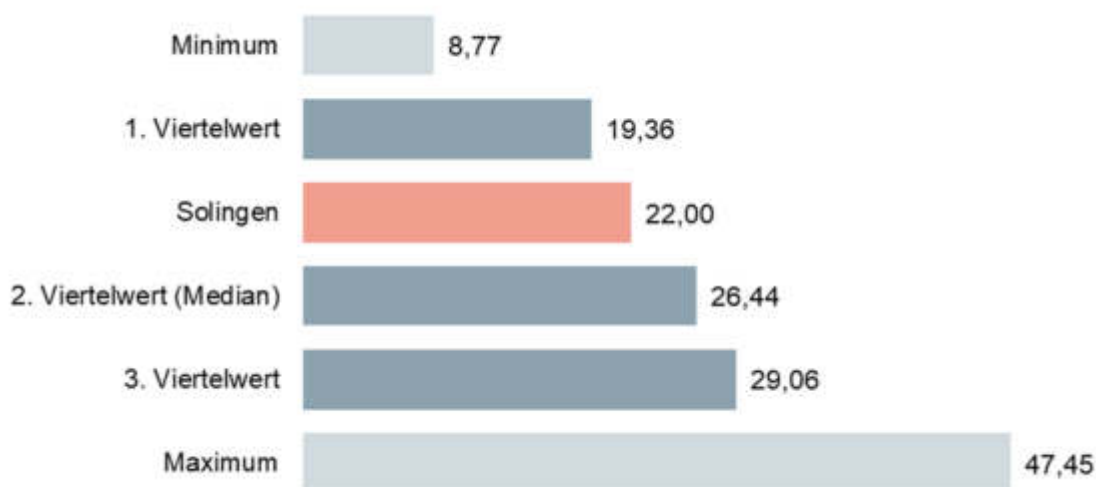
→ Feststellung

Der Stadt Solingen gelingt es, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben können. Dies zeigt die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“, der in Solingen durch ein entsprechendes Konzept unterstützt wird.

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

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

Ambulante Quote 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,52	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die ambulante Quote der **Stadt Solingen** korrespondiert mit der Zahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen. Allerdings ist sie für das Jahr 2017 durch den Umstellungsprozess aufgrund des Pflegestärkungsgesetz III nur eine grobe Orientierungsgröße. Das Jahr 2018

bietet jedoch bereits repräsentativere Werte. Festzustellen ist, 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 Leistungsbeziehern in Einrichtungen. Hintergrund sind, wie bereits dargestellt, die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze.

Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote setzt nicht die ambulanten und stationären Pflegebedürftigen insgesamt (SGB XI und SGB XII), die in der Stadt Solingen leben, ins Verhältnis. Wenn also immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, so wirkt sich dies negativ auf die hier dargestellte ambulante Quote aus. Deutlich wird dies bei einem Vergleich der Positionierungen der Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich bei dem Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern mit dem Anteil der Anzahl der Leistungsbezieher an den Einwohnern. Obwohl die Stadt Solingen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte zählt, die den größten Anteil an Pflegebedürftigen nach SGB XI an den Einwohnern über 65 Jahren haben, so ist die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen gering.

Vorrangigstes Ziel einer Kommune muss es sein, dass die Pflegebedürftigen ambulant versorgt werden. Zudem muss es Bestreben der Stadt Solingen 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.

In Solingen wurde 2011 das Konzept „ambulant vor stationär“ aufgestellt, das sowohl 2013 als auch 2015 aktualisiert wurde. Die Werthaltigkeit dieses Konzeptes wird unter anderem durch die positiven Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege unterstrichen, die im nächsten Kapitel näher analysiert werden.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die Versorgung der Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen ist für die Stadt Solingen deutlich günstiger als eine stationäre Versorgung. Daher ist es wichtig und richtig, dass die Stadt weiterhin den Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent verfolgt.

→ Feststellung

Die Stadt Solingen hat die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher in der Vergangenheit intensiviert. Hierdurch konnten die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen abgemildert werden.

→ Feststellung

In Solingen werden die Angehörigen zum Unterhalt herangezogen, jedoch liegt der Schwerpunkt bei der Unterhaltsheranziehung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

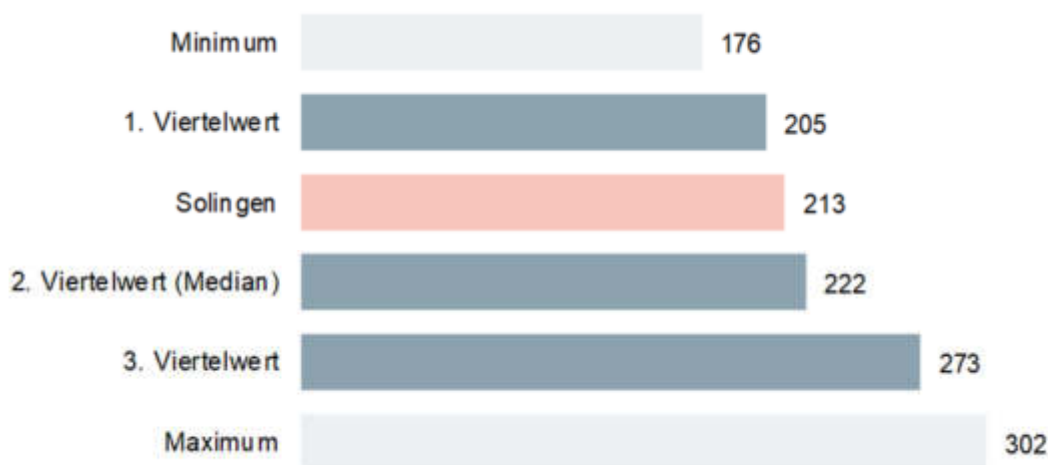
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Kommune das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leis-

tungen 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:



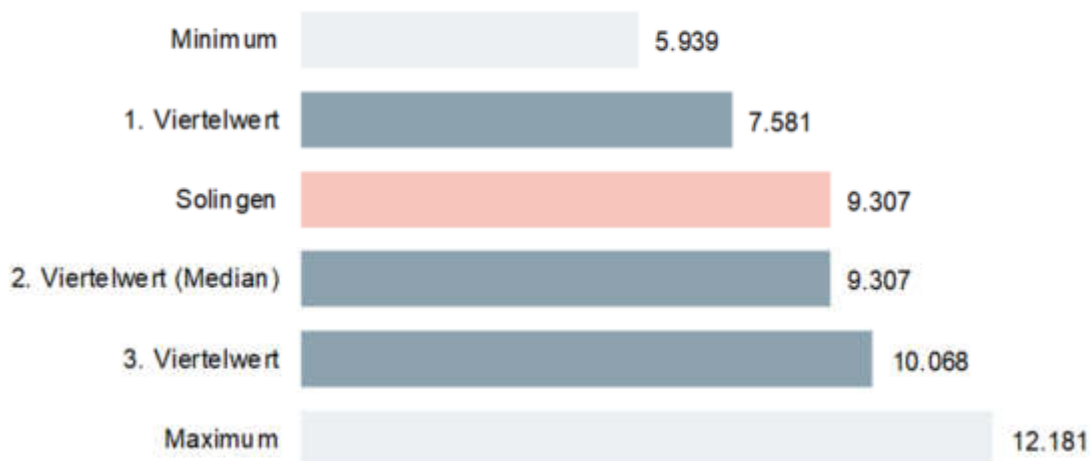
2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
213	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro sind in der **Stadt Solingen** sowohl 2017 als auch 2018 vergleichsweise niedrig. Im Wesentlichen wird die Kenn-

zahl von der Anzahl der Leistungsbezieher, den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher und der ambulanten Quote beeinflusst. Auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Solingen unterdurchschnittlich:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Solingen 2014 bis 2018

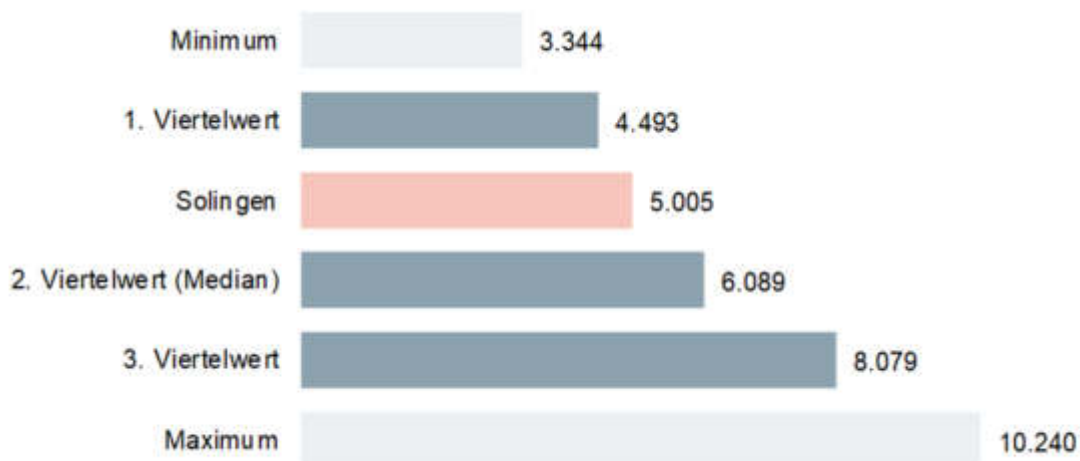
Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	8.130.673	8.392.445	8.523.275	7.225.228	7.234.338
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	925	929	884	832	777
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	8.790	9.034	9.642	8.684	9.311*

*Die Rundungsdifferenz von 4,00 Euro ergibt sich durch die Anzahl der Leistungsempfänger für Kurzzeitpflege. Dies sind 2018 in Solingen 64 Fälle, die als Jahresdurchschnittsfälle gezählt werden ($7.234.338 \text{ Euro} / 777,33 \text{ Leistungsbezieher} = 9.306,65 \text{ Euro}$).

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

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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



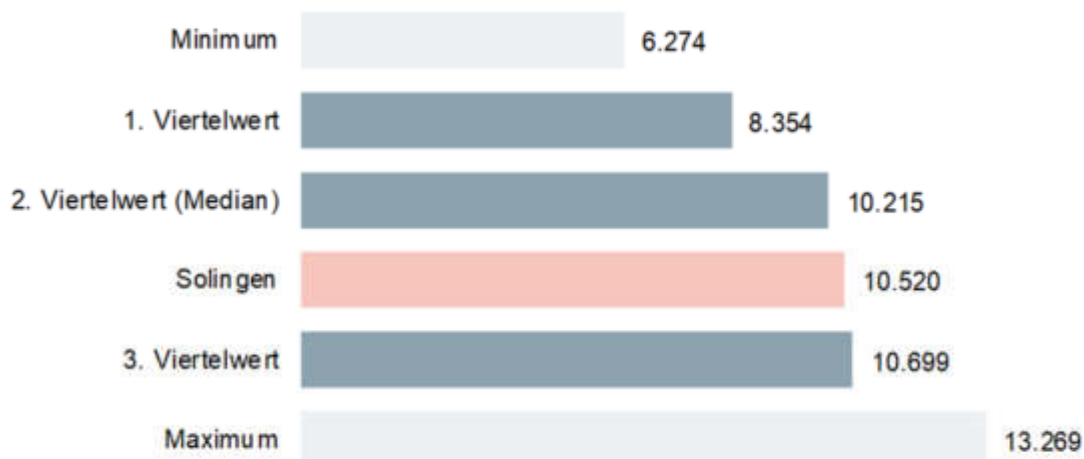
Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen positioniert sich die Stadt Solingen deutlich unter dem Median im Bereich des 1. Viertelwertes. Nur 25 Prozent der Vergleichskommunen erreichen diesen 1. Viertelwert oder einen noch günstigeren Wert. Die Versorgung außerhalb von Einrichtungen ist in 2018 in Solingen im Vergleich zur Versorgung in Einrichtungen um 5.515 Euro günstiger. Hinzukommen die Aufwendungen für Pflegewohngeld.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen muss weiterhin darauf achten, dass die ambulante Quote gesteigert werden kann.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen positioniert sich die Stadt Solingen oberhalb des Medians. Auffällig sind die steigenden Transferaufwendungen von 2017 auf 2018 bei gleichzeitigem Rückgang der Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Solingen 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	6.752.878	6.943.797	7.200.902	6.208.653	6.378.551
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	645	648	638	628	606
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	10.470	10.716	11.287	9.886	10.526*

*Die Rundungsdifferenz von 6,00 Euro ergibt sich durch die Anzahl der Leistungsempfänger für Kurzzeitpflege. Dies sind 2018 in Solingen 64 Fälle, die als Jahresdurchschnittsfälle gezählt werden ($6.378.551 \text{ Euro} / 606,33 \text{ Leistungsbezieher} = 10.519,93 \text{ Euro}$).

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlicher Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE der Stadt Solingen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Land-

schaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 828 Euro unter dem Durchschnittswert von 876 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR². Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Solingen bei rund 1.872 Euro liegt, der Mittelwert im Gebiet des LVR beträgt rund 1.893 Euro.

Die vergleichswisen hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen werden in Solingen demnach nicht durch überdurchschnittliche Zuzahlungen verursacht. Vielmehr spiegelt sich in diesem hohen Kennzahlenwert die niedrige Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen wider. Viele Pflegebedürftige in Solingen können ihre Pflegekosten selbst bzw. mit Unterstützung der Pflegeversicherung begleichen. Nur diejenigen, bei denen die Mittel nicht ausreichen, beziehen Hilfe zur Pflege. Dies ist ein relativ geringer Anteil der Pflegebedürftigen in Solingen. Bei diesen Pflegebedürftigen ist jedoch zu vermuten, dass ein Großteil der Kosten nicht über eigenes Einkommen und Vermögen bzw. die Mittel der Pflegekasse gedeckt werden kann. Damit werden vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall verursacht.

Die Stadt Solingen hat die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher in der Vergangenheit intensiviert. Hierdurch konnten die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen abgemildert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte weiterhin ihren Fokus auf die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse legen, um die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen so gering wie möglich zu halten.

Aufwendungen für Pflegegeld

Aufwendungen für Pflegegeld 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	178	95	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegegeld gesamt in Euro	7.531	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	18

Eine Betrachtung der Zeitreihe von 2014 bis 2018 zeigt, dass die Aufwendungen für Pflegegeld absolut kontinuierlich gestiegen sind. Insbesondere der Anstieg von 2015 auf 2016 ist signifikant.

² siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI; Punkt 1: Auswertung für den Bereich des LVR zum Stichtag 31. Juli 2018; Herausgeber: Landschaftsverband Rheinland

Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Solingen 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflege- wohngeld in Euro	5.117.905	5.219.882	6.071.075	6.180.194	6.367.572
Erträge Pflegewohngeld in Euro (Rückerstattun- gen)	240.405	174.488	233.242	335.449	312.482
bereinigte Aufwen- dungen Pflegewoh- geld in Euro	4.877.500	5.045.394	5.837.833	5.844.745	6.055.090

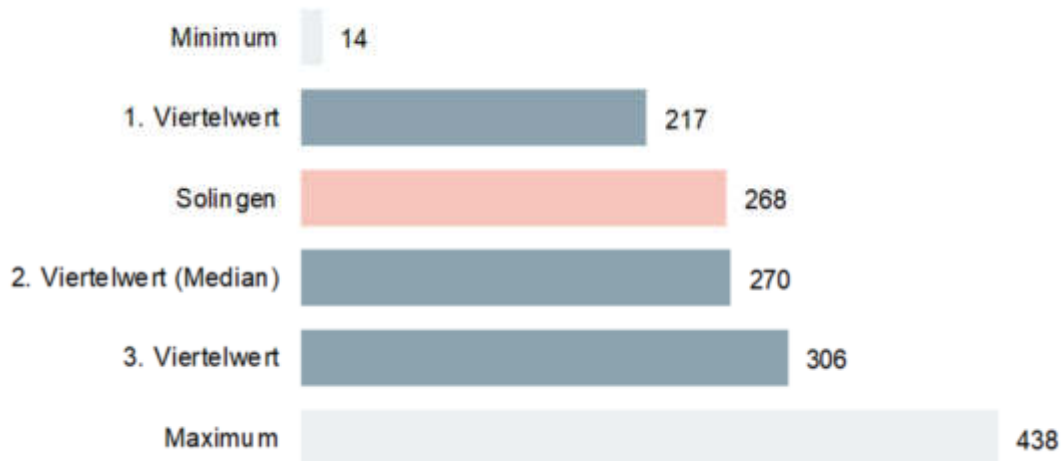
Ursächlich hierfür sind unter anderem die aufgrund der geänderten baulichen Mindestvorgaben durchgeführten Modernisierungen in den Pflegeeinrichtungen. Die Investitionen der Träger in die Erfüllung der baulichen Vorgaben haben unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegewohngeld. Hierfür bestand eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2018. Daher kam es vor allem in den letzten Jahren zu Kostensteigerungen. Dieser Trend wird sich auch noch in den folgenden Jahren zeigen, da sich die finanzielle Abwicklung und Festsetzung der Investitionskosten durch den Landschaftsverband Rheinland erfahrungsgemäß auf mehrere Monate nach Abschluss der Umbaumaßnahmen verzögert. Dies wiederum führt zu rückwirkenden Pflegewohngeldzahlungen an die Einrichtungen, für die in 2016 erstmalig entsprechende Rückstellungen gebildet wurden.

Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen die Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen. Bei den Fallzahlen hat sich in Solingen in den letzten Jahren nur eine minimale Veränderung gezeigt. So stiegen die Fallzahlen im Vergleich 2014 bis 2018 um 15 Fälle.

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

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher in Euro

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



Die Erträge aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind in Solingen leicht unterdurchschnittlich.

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

Kennzahlen	Solingen	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	24,20	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	336	16,55	301	338	429	648	14

In mehreren kreisfreien Städten werden die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nicht zum Unterhalt herangezogen. Dies ist kritisch zu beurteilen. Ein Verzicht auf die Unterhaltsheranziehung bei gleichzeitiger Gewährung von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist nicht gesetzeskonform. Auch wenn der Aufwand der Bearbeitung oftmals nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Erträgen, die erzielt werden können, steht, führt eine

Unterhaltsheranziehung darüber hinaus oftmals zu einem sorgsameren Umgang bei der Beantragung von Leistungen. In Solingen werden die Angehörigen zwar zum Unterhalt herangezogen, jedoch liegt der Schwerpunkt bei der Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen.

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

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

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

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

Exkurs: Ausweis der Forderungen und Erträge aus der Unterhaltsheranziehung

→ Feststellung

Bei der Unterhaltsheranziehung werden die gesetzlichen Regelungen sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht eingehalten. Dies führt dazu, dass Forderungen und Erträge nicht vollständig in der Bilanz ausgewiesen werden.

Gemäß § 23 Abs. 1 und § 33 Abs. 1 Nr. 4 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW) sowie den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Zudem müssen die Vermögensgegenstände und die Schulden zum Abschlussstichtag einzeln bewertet sein.

Bei der **Stadt Solingen** werden die Forderungen, die durch die Unterhaltsheranziehung begründet werden, erst eingebucht, d.h. zum Soll gestellt, wenn der Unterhaltsschuldner tatsächlich auch zahlt und somit ein Zahlungseingang zu verzeichnen ist. Die Stadt Solingen hat sich für diese Verfahrensweise entschieden, da ansonsten oftmals Forderungen und Erträge eingebucht würden, die im Nachhinein wieder berichtigt werden müssten. Diese Vorgehensweise

steht jedoch nicht im Einklang mit § 23 Abs.1 und § 33 Abs. 1 Nr. 4 KomHVO sowie den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Zudem werden Unterhaltsbeträge, die nicht ins System eingebucht wurden, nicht automatisiert angemahnt. Allerdings werden die Fälle, bei denen ein Forderungsschreiben übersandt wurde, regelmäßig überwacht. Auch wird ggf. ein gerichtliches Verfahren angestoßen (Mahnbescheid, Klage). Daher ist gewährleistet, dass Zahlungsansprüche engmaschig überwacht und verfolgt werden. Sobald eine Zahlung eingeht, wird eine Sollstellung erzeugt, indem eine Dauer-Annahme-Anordnung gefertigt wird. Damit findet dann eine automatisierte Überwachung statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen muss die Forderungen und Erträge bereits bei Geltendmachung der Unterhaltsansprüche gegenüber dem Unterhaltsschuldner buchen.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Die Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege ist in Solingen so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen. Die Sachbearbeitung wird durch die sogenannten „Gelben Seiten“ bei der Arbeit unterstützt. Die Personalauslastung wird regelmäßig ausgewertet.

→ Feststellung

Es bestehen jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege. Diese wurden aber von der Stadt erkannt und befinden sich größtenteils im Umsetzungsprozess.

→ Feststellung

Die Unterhaltsheranziehung in Solingen erfolgt zentralisiert und spezialisiert. Dies trägt zwar zur Rechtssicherheit bei, kann aber auch zu problematischen Schnittstellen führen.

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

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

Die Hilfe zur Pflege ist in der **Stadt Solingen** innerhalb des Stadtdienstes Soziales angesiedelt.

Die Bedarfsfeststellung bei den Pflegebedürftigen, die Hilfe zur Pflege beantragen, erfolgt in Solingen durch den Stadtdienst 53 im Rahmen eines Hausbesuches. Zusätzlich wird seitens der Leistungssachbearbeitung auf das Angebot der Pflege- und Wohnberatung mittels Flyer verwiesen. Sollte das Angebot der Pflege- und Wohnberatung bei den pflegebedürftigen Menschen noch nicht bekannt sein, erfolgt ein weiterer Hausbesuch zur Beratung und Installation von Hilfeleistungen.

Die Stadt Solingen hat erkannt, dass pflegebedürftige Menschen oftmals mit der Situation bei der Antragstellung zur Hilfe zur Pflege überfordert sind. So erhalten pflegeversicherte Pflegebedürftige zunächst einen Hausbesuch vom medizinischen Dienst der Pflegekassen, der den

Pflegegrad feststellt. Anschließend erfolgt ein Besuch durch den Stadtdienst 53, der die Bedarfsfeststellung durchführt. Soweit dann noch die Pflege- und Wohnberatung eingeschaltet wird, erfolgt ggf. ein weiterer Hausbesuch, bei dem Hilfestellungen und Beratungen angeboten werden. Daher wird oftmals auf einen Besuch durch die Pflege- und Wohnberatung verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte prüfen, inwieweit die Bedarfsfeststellung durch den Stadtdienst 53 und die Beratung der Pflege- und Wohnberatung miteinander verknüpft werden können. Ggf. bietet sich hier eine Aufgabenzusammenlegung an.

Für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, liegen aktuelle Stellenbeschreibungen vor.

Die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege wird in Solingen durch die sogenannten „Gelben Seiten“ unterstützt. Es handelt sich hierbei um eine Datenbank, die alle fachlichen Hinweise, Leitfäden und Links zu einschlägigen Rechtsstellen enthält. Die „Gelben Seiten“ bieten eine strukturierte und standardisierte Möglichkeit, Wissen zu bewahren und neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Einstieg zu erleichtern.

Ein Schulungskonzept gibt es nicht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pflege- und Wohnberatung besuchen regelmäßig Fortbildungen, z. B. zu Gesetzesänderungen oder fachspezifischen Themen. Erfolgt eine Neubesetzung in der Pflege- und Wohnberatung wird darauf geachtet, dass die Fortbildungen zur Pflegeberatung (gemäß § 7a SGB XI) oder die Zertifizierung zur Wohnberatung schon vorliegen. Die Verwaltungsfachkräfte hingegen besuchen kaum Schulungen. Aufgrund der Haushaltssituation fehlt es hierfür oftmals an Mittel um regelmäßig Fortbildungen anzubieten. Neue Verwaltungskräfte werden jedoch zu Schulungen geschickt. Gesetzliche Änderungen werden intern vermittelt.

Dem Stadtdienst Soziales ist es gelungen die Stellen attraktiv zu gestalten. Dies zeigt sich insbesondere auch bei Wiederbesetzungen von Stellen. Aufgrund der internen Abläufe in der Stadt Solingen dauert es jedoch teilweise bis zu einem dreiviertel Jahr bis Stellen wiederbesetzt werden können. Dies bedingt Stellenvakanzen, die auskunftsgemäß zu einer hohen Arbeitsbelastung der weiteren Beschäftigten führen.

Eine Besonderheit stellt die Organisation der Aufgabe Unterhaltsheranziehung dar. In Solingen handelt es sich hier um eine separate Organisationseinheit, die ebenfalls im Stadtdienst Soziales angesiedelt ist. Diese ist zuständig für alle privatrechtlichen Unterhaltsheranziehungen (nach SGB II, VIII und XII sowie Unterhaltsvorschuss (UVG)) inklusive der Vollstreckung dieser Forderungen. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung entsprechende Beachtung findet. Auf der anderen Seite führt die Wahrnehmung dieser Aufgabe in einem „Spezialsachgebiet“ zu Schnittstellenproblematiken. Um diese abzumildern sind Schnittstellenbeschreibungen und entsprechende Regelungen unumgänglich. Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig, das heißt gleichzeitig mit der Bescheiderstellung durch die Leistungssachbearbeitung, versandt werden. Ggf. kann darüber nachgedacht werden, ob die Rechtswahrungsanzeigen daher direkt von der Leistungssachbearbeitung versandt werden und erst danach eine Übergabe an das Sachgebiet 50-12 erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Schnittstelle Unterhaltsheranziehung/Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege sollte genau definiert werden. Zudem sollten verbindliche Verfahrensabläufe festgelegt werden.

Bereits jetzt sind die Anforderungen an beide Sachgebiete im Handbuch Sozialhilfe („gelbe Seiten“) niedergelegt. Diese werden derzeit aktualisiert. Darüber hinaus werden die Schnittstellen auch noch im Rahmen des Prozessmanagements, das derzeit bei der Stadt Solingen eingeführt wird, betrachtet.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

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

→ **Feststellung**

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann der Bearbeitungsprozess noch optimiert werden, in dem Schnittstellen abgebaut werden.

→ **Feststellung**

Die Pflege- und Wohnberatung ist in Solingen personell gut ausgestattet. Sie trägt maßgeblich zur Umsetzung des Konzeptes „ambulant vor stationär“ bei.

→ **Feststellung**

Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung nimmt in Solingen verschiedene Aufgaben wahr, die in anderen kreisfreien Städten in anderen Aufgabenbereichen angesiedelt sind.

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 Solingen** setzt im Bereich Hilfe zur Pflege insgesamt 19,24 Vollzeit-Stellen ein. Hierbei sind 5,27 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte, die in der Pflege- und Wohnberatung und in der Bedarfsfeststellung für ambulante Hilfen tätig sind. Die restlichen 13,97 Vollzeit-Stellen sind mit einem Stellenanteil von 10,13 mit Sachbearbeitungsaufgaben sowie mit einem Anteil von 3,84 mit Overheadaufgaben für die Hilfe zur Pflege betraut. Innerhalb der Fachabteilung wird regelmäßig die Anzahl der Fälle je Sachbearbeiter und Sachbearbeiterin überprüft und ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Diese Auswertungen zur Personalauslastung sollten zukünftig auch für Stellenbemessungen herangezogen werden.

Um die Stellenausstattung der Stadt Solingen im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

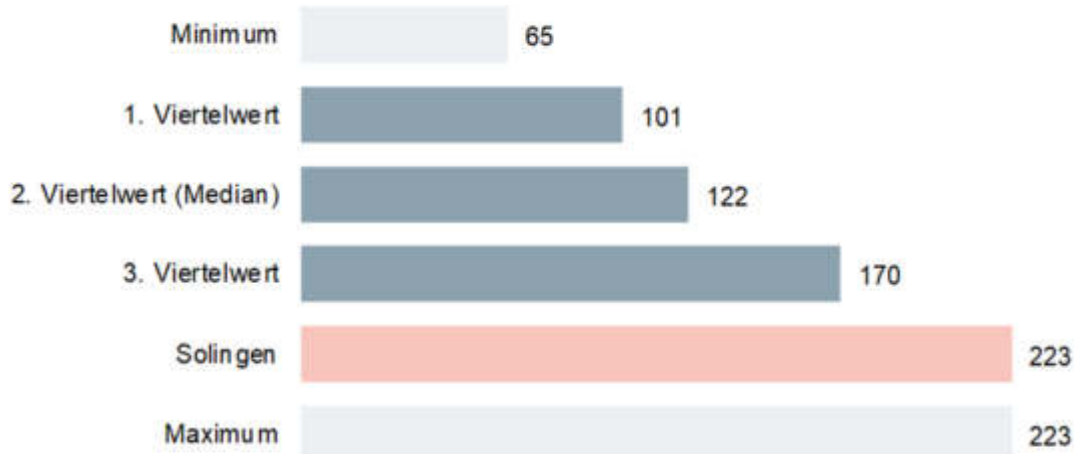
In Solingen werden 2018 zur Bedarfsfeststellung und für die Sachbearbeitung bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen insgesamt 1,53 Vollzeit-Stelle eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Solingen	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	0,45	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Die Effektivität der Stellen spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Solingen deutlich mehr Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle betreut werden als in den anderen kreisfreien Städten.

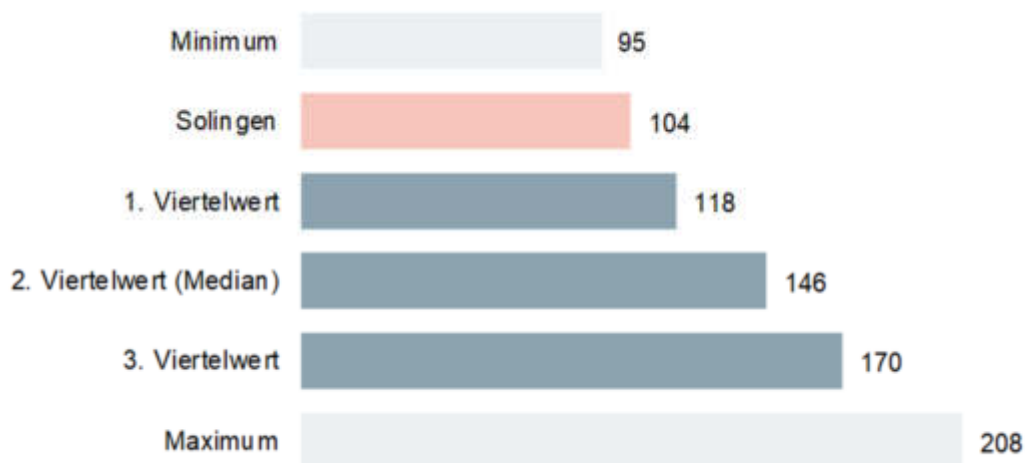
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Für die Aufgabe Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden 7,39 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Solingen	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	2,18	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

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



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Solingen deutlich weniger Leistungsbezieher in Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle betreut werden als im überwiegenden Teil der anderen kreisfreien Städte. Durch die Beseitigung von Schnittstellen im Prozessablauf, die im Kapitel Hilfeverfahren näher betrachtet werden, könnte der Bearbeitungsprozess effektiver gestaltet werden. Hierzu wird ebenfalls die Einführung einer Fachsoftware beitragen, in der das gesamte Hilfeverfahren abgebildet werden kann. Die Einführung ist für 2020 geplant.

Pflege- und Wohnberatung

Für die Aufgabe Pflege- und Wohnberatung werden in Solingen 4,64 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Es handelt sich hierbei um Pflegefachkräfte und Sozialarbeiterinnen. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Solingen	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	1,37	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

In Solingen wird vergleichsweise viel Personal für die Pflege- und Wohnberatung eingesetzt. Dies jedoch auch aus gutem Grund. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pflege- und Wohnberatung tragen maßgeblich dazu bei, dass das Solinger Konzept „ambulant vor stationär“ umgesetzt und gelebt werden kann. Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. Um die Wirkung dieses Konzeptes nachzuweisen, wurde die sogenannte „Solinger Formel“³ entwickelt, die die Auswirkungen bei einer Vermeidung von Heimunterbringungen aufzeigt.

Darüber hinaus werden beim Stadtdienst Soziales zwei Sozialarbeiterinnen eingesetzt, die Menschen über 80 Jahren, die Leistungen aus der Grundsicherung beziehen, betreuen. Diese Sozialarbeiterinnen nehmen zwar nicht Aufgaben der Pflege- und Wohnberatung im engeren Sinne wahr, sondern können frühzeitig vermittelnd tätig werden und entsprechende Hilfsangebote aufzeigen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Für die Aufgabe Unterhaltsheranziehung werden 1,84 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Solingen	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	0,54	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Die Unterhaltsheranziehung ist in Solingen auch für die Vollstreckung der Unterhaltsforderungen zuständig. Dies ist in vielen anderen Städten nicht der Fall. Dort werden die Vollstreckun-

³ Anhand der „Solinger Formel“ wird berechnet, wie viele Monate einer Pflege in einer Einrichtung durch die Beratungen verhindert werden konnten. Hierzu werden die Beratungsbedarfe, die aus unterschiedlichen Gründen entstanden sind, gewichtet, um so zu der Anzahl der verhinderten Monate zu kommen. Diese werden anschließend monetär bewertet.

gen an die Zahlungsabwicklung abgegeben. Die Vorgehensweise der Stadt hat den Nachteil, dass Schuldner, die ggf. mit mehreren verschiedenen Forderungen in Rückstand sind, von unterschiedlichen Stellen der Stadt zur Zahlung aufgefordert werden bzw. unterschiedliche Stellen die Vollstreckung betreiben. Grundsätzlich ist es vorteilhaft, wenn nur eine Stelle innerhalb der Stadt diese Aufgabe wahrnimmt.

Der Stadtdienst Soziales weist jedoch darauf hin, dass laufende Unterhaltsansprüche gegenüber anderen Forderungen grundsätzlich Vorrang haben. Es hat sich gezeigt, dass die Beauftragung von Gerichtsvollziehern durch die Fachabteilung zu größeren Erfolgen führt, da diese den Auftrag schneller umsetzen können. Sollte die Vollstreckung an die Stadtkasse abgegeben werden, dauert es länger und, falls es zu Rückfragen oder Einwänden der Pflichtigen kommt, muss ohnehin wieder die Fachabteilung tätig werden, da diese den Kontakt mit dem Pflichtigen pflegt. Daher wird es von Stadtdienst für vorteilhaft angesehen, wenn die Aufgabe in der Fachabteilung verbleibt.

Bis ins Jahr 2018 war die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung zudem auch für die Geltendmachung von Einkommenseinsatz bei Ehepaarfällen verantwortlich. Seitdem haben sich die Zuständigkeiten geändert. Nunmehr wird der Einkommenseinsatz bei Ehepaaren durch die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege bei Neufällen geprüft und geltend gemacht. Bei bereits laufenden Fällen verbleibt die Zuständigkeit weiterhin bei der Unterhaltsheranziehung.

→ Steuerung und Controlling

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

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Solingen lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings im Produktbereich Hilfe zur Pflege beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.

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

Die **Stadt Solingen** ist Stärkungspaktkommune und lässt sich bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen durch die gpaNRW unterstützen. Unter anderem wird derzeit der Aufbau eines integrierten Fach- und Finanzcontrolling durch den Produktbereich Hilfe zur Pflege im Stadtdienst Soziales der Stadt Solingen beraten. Auf die Empfehlungen dieser Beratung, deren Ergebnisse im Entwurf bereits vorliegen, wird an dieser Stelle verwiesen. Eine weitergehende Prüfung des Fach- und Finanzcontrollings erfolgte daher im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Das Hilfeverfahren in der Stadt Solingen bietet heute schon gute Ansätze, damit die Pflegebedürftigen, die auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sind, eine passgenaue Bedarfsdeckung erhalten.

→ Feststellung

Durch die Erstellung von Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen könnte die Stadt Solingen die heutigen Verfahrensabläufe des Hilfeverfahrens noch weiter strukturieren und optimieren.

→ Feststellung

Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.

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

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

Die **Stadt Solingen** nimmt die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs anhand eines strukturierten Hilfeverfahrens vor. Dies erfolgt bereits softwaregestützt. Um Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen, nimmt die gpaNRW eine Prozessbetrachtung des Hilfeverfahrens in Solingen getrennt nach Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen vor.

Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Das Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird bei der Stadt Solingen innerhalb des Sachgebietes 50-32 (Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege) durchgeführt. In der Regel erfolgt der Erstkontakt telefonisch oder persönlich. Der Antrag wird von der Sachbearbeitung geprüft. Soweit der Antragsteller oder die Antragstellerin schon Leistungen der Grundsicherung erhält, wird Kontakt zu dem entsprechenden Sachgebiet aufgenommen, das für die Grundsicherung zuständig ist. Die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse entfällt.

Grundsätzlich wird bei Antragstellung der Stadtdienst 53 Gesundheit eingeschaltet, der bei nicht-versicherten Personen den Pflegegrad feststellt und bei allen Anträgen die notwendigen pflegerischen Unterstützungsleistungen ermittelt. Hierdurch wird eine passgenaue Bedarfsdeckung bei Antragstellung sichergestellt. Allerdings erfolgt keine standardisierte regelmäßige Bedarfsfeststellung im laufenden Verfahren. Zwar hält die Leistungssachbearbeitung regelmäßig Kontakt zu den ambulanten Pflegediensten in der Stadt, gleichwohl ist davon auszugehen, dass eine unabhängige Bedarfsfeststellung durch die Stadt passgenauere Hilfen gewährleistet. Bei Bedarf und zur Förderung von präventiven Maßnahmen wird die Pflege- und Wohnberatung eingeschaltet. Zudem besteht ein standardisiertes Verfahren, das gewährleistet, dass in regelmäßigen Abständen, die notwendigen pflegerischen Unterstützungsleistungen ermittelt werden und die Leistungsberechtigten passgenaue Hilfen erhalten.

Nur Fälle mit Leistungsanspruch werden in das EDV-System eingegeben. Die Bescheiderstellung erfolgt jedoch nicht aus dem Fachverfahren heraus, sondern manuell in den gängigen Office-Dokumenten. An sich besteht zwar auch in dem jetzigen EDV-System die Möglichkeit, die Bescheide direkt zu generieren. Jedoch sind diese nicht sehr bürgerfreundlich formuliert und das Verfahren bietet kaum Möglichkeiten manuelle Änderungen vorzunehmen. Die Stadt Solingen wird eine neue Software einführen, in der das gesamte Hilfeverfahren abgebildet wird. Diese Software bietet auch die Möglichkeit Bescheide direkt aus dem Verfahren zu generieren und soweit noch notwendig manuell anzupassen. Die Nutzung dieser Möglichkeit wird zu einem effektiveren Verfahrensablauf beitragen.

→ **Empfehlung**

Die technischen Möglichkeiten, die das neue Fachverfahren bietet, das die Stadt in 2020 einführen will, sollten vollständig genutzt werden.

Für die Prüfung des Einkommenseinsatzes bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gibt es keine einheitlichen Regelungen. Derzeit liegen die Entscheidungen allein bei der Sachbearbeitung, die auskunftsgemäß Besonderheiten, die bei der Beantragung der Hilfe zur Pflege vorgebracht werden, berücksichtigt.

§ 87 Abs.1 Satz 2 SGB XII ist hier jedoch einschlägig. Demnach ist bei der Prüfung des angemessenen Umfangs des Einkommenseinsatzes über der Einkommensgrenze insbesondere die Art des Bedarfs, die Art oder Schwere der Pflegebedürftigkeit, die Dauer und Höhe der erforderlichen Aufwendungen sowie besondere Belastungen der nachfragenden Person und ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen zu berücksichtigen. Bei Pflegebedürftigen der Pflegegrade 4 und 5 sowie blinden Menschen ist der Einkommenseinsatz über der Einkommensgrenze gemäß § 87 Abs. 1 Satz 3 SGB XII auf maximal 40 Prozent beschränkt. In vielen Kommunen wird zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes „des angemessenen Umfangs“ ein gestuftes Verfahren in Richtlinien festgelegt. Damit ist gewährleistet, dass die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes sowie die Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung nach objektiven Kriterien erfolgen. So können die getroffenen Entscheidungen strukturiert dokumentiert werden und es kann rechtssicher belegt werden, dass das Ermessen pflichtgemäß ausgeübt wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte Richtlinien aufstellen, wie die Prüfung des angemessenen Umfangs des Einkommenseinsatzes über der Einkommensgrenze zu erfolgen hat.

Die Stadt Solingen hat die Erstellung von Richtlinien hierzu bisher nicht als notwendig erachtet, da es auskunftsgemäß erst wenige Fälle mit Pflegegrad 4 oder 5 gab, bei denen ein Einkommenseinsatz gefordert werden musste. In diesen Fällen erfolgt eine enge Abstimmung zwischen Sachbearbeitung und Sachgebietsleitung.

Grundsätzlich gilt in Solingen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen das Vier-Augen-Prinzip. Bei Leistungen unter 5.000 Euro ist das Mitzeichnen eines zweiten Sachbearbeiters oder einer zweiten Sachbearbeiterin erforderlich. Leistungen über 5.000 Euro werden grundsätzlich nur durch die Gruppenleitung freigegeben. Auch die Festsetzung und Freigabe des Leistungsfalls erfolgt durch die Gruppenleitung.

Für die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden durch das Sachgebiet 50-32 die entsprechenden Unterlagen an das Sachgebiet 50-12 weitergeleitet. Von hier aus erfolgt die Unterhaltsprüfung. Bis zum 31. Dezember

2016 wurden keine Unterhaltsprüfungen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vorgenommen. Die seit 2017 generierten Erträge sind gering.

Hilfverfahren bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Das Hilfverfahren bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen wird bei der Stadt Solingen innerhalb des Sachgebietes 50-33 (Hilfe innerhalb von Einrichtungen) durchgeführt. Die Anträge werden von der Sachbearbeitung geprüft. Soweit der Antragsteller/die Antragstellerin schon Leistungen der Grundsicherung oder der Hilfe zur Pflege erhält, hat die Sachbearbeitung zwar Zugriff auf die EDV, jedoch müssen die Akten manuell angefordert werden. Die Empfehlungen zur Einführung der neuen Fachsoftware gelten hier also gleichermaßen.

Zugriff auf Akten, Daten, etc. der Pflege- und Wohnberatung bestehen hingegen nicht. Durch die Neueinführung der Fachsoftware können hier ebenfalls Schnittstellen beseitigt werden.

Durch die gute Zusammenarbeit mit den örtlichen Krankenhäusern und stationären Pflegeeinrichtungen erhält die Stadtverwaltung bei jeder Heimaufnahme eine entsprechende Mitteilung.

Soweit der Antragsteller/die Antragstellerin nicht versichert ist, wird der Stadtdienst 53 zur Feststellung des Pflegegrades eingeschaltet. Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Dies gilt soweit eine häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit eines Einzelfalls. In Solingen ist es grundsätzlich so, dass bei einem Pflegegrad 2 die Pflegeberatung mit dem Ziel, ambulante Hilfearten zu finden, eingeschaltet wird. Sollten Klientinnen und Klienten mit Pflegegrad durch eine vorherige Beratung bekannt sein, wird auch bei diesen die Heimnotwendigkeit geprüft und zu Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gemäß des Solinger Konzeptes „ambulant vor stationär“ beraten. Nur so weit eine Hilfe außerhalb von Einrichtungen nicht möglich ist, wird die Heimnotwendigkeit bestätigt.

Verbindliche Regelungen, wie bei den anderen Pflegegraden (außer Pflegegrad 2) zu verfahren ist, bestehen nicht. Auch wenn davon auszugehen ist, dass bei einem höheren Pflegegrad eine Heimnotwendigkeit besteht, sollte zumindest bei dem Pflegegrad 3 die Heimnotwendigkeit noch einmal kritisch hinterfragt werden. Dies gilt insbesondere, wenn der Antragsteller vor der Heimunterbringung noch keinen Kontakt zur Pflege- und Wohnberatung hatte. Zwar beinhaltet das Solinger Konzept „ambulant vor stationär“ hierzu schon einzelne Regelungen, jedoch stammen diese noch aus 2015 und sind noch nicht an die neuen gesetzlichen Regelungen angepasst worden.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Regelungen aktualisieren, wie bei einzelnen Pflegegraden bei der Feststellung der Heimnotwendigkeit zu verfahren ist. Insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 sollte obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht werden. Dies kann auch im Rahmen der Fortschreibung des Solinger Konzeptes „ambulant vor stationär“ erfolgen.

Auch bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erfolgt die Bescheiderstellung derzeit nicht in allen Fällen aus dem Fachverfahren heraus. Auch hier wird durch die neu einzuführende Fachsoftware das Verfahren optimiert werden können.

Die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist in der Vergangenheit immer umfangreicher und komplexer geworden. Die Herausforderungen an das Wissen der Sachbearbeitung ist stetig gestiegen. Die Stadt Solingen hat hierauf reagiert und die Stellen entsprechend aufgestockt. Dies führte insbesondere in 2016 und 2017 zu höheren Erträgen.

→ **Empfehlung**

Auch zukünftig hat die Stadt Solingen dafür Sorge zu tragen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsberechtigten der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen konsequent und rechtssicher überprüft werden. Die Erstellung von Richtlinien kann hierzu einen entsprechenden Beitrag leisten.

Bezüglich des Vier-Augen-Prinzips gelten bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen die gleichen Grundsätze wie bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.

Für die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden durch das Sachgebiet 50-33 die entsprechenden Unterlagen an das Sachgebiet 50-12 weitergeleitet. Von hier aus erfolgt die Unterhaltsprüfung.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hat eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung. In dieser werden überwiegend Pflegefachkräfte eingesetzt, die über verschiedene Qualifizierungen verfügen, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

→ **Feststellung**

Punktuell kann die Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung noch verbessert werden.

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

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

- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Aufgaben der Pflege- und Wohnberatung werden bei der **Stadt Solingen** innerhalb des Sachgebietes 50-43 (Pflege- und Wohnberatung) wahrgenommen. Wie bereits im Berichtsschnitt „Personal und Organisation“ ausgeführt, setzt die Stadt vergleichsweise viel Personal in diesem Bereich ein. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass überwiegend Pflegefachkräfte eingesetzt werden. Die Pflege- und Wohnberatung ist in Solingen trägerunabhängig und bietet den Bürgern kostenfreie Informationen und Beratungen über

- die Möglichkeit der ambulanten Pflege und Betreuung zu Hause,
- Leistungen der Pflegeversicherungen,
- ambulante Pflege,
- teil- und vollstationäre Angebote,
- Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten für Angehörige,
- Krisenberatung,
- haushaltsnahe Dienstleistungen,
- Beratung über mögliche Hilfsmittel (z.B. Haltegriffe und Sitzmöglichkeiten in Bad und WC, automatische Herdabschaltungen, Gehhilfen usw.),
- Beratung über Wohnraumanpassungsmaßnahmen, Umzugshilfen und Finanzierungsmöglichkeiten durch Dritte,
- Beratung über alternative Wohnformen wie Betreutes Wohnen, Wohnen für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz und weitere Projekte,
- Informationen zu Haushaltsnahen Dienstleistungen,
- Hilfestellung beim Antragsverfahren und Weiterleitung,
- Technik im Alter - Beratung zu technischen Lösungen für Probleme im Alltag (z.B. Hausnotruf, Videotelefon, Bewegungsmelder für das Flurlicht, Tablettenspender mit Erinnerungsfunktion, mobile Notrufgeräte u.v.m) sowie
- Palliativangebote

an. Dabei werden die Beratungsgespräche persönlich, telefonisch und bei Hausbesuchen geführt.

Die durchgeführten Beratungen werden umfangreich dokumentiert. Diese Dokumentation ermöglicht auch Aufschlüsse darüber, welche Bürger bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen in welchem Umfang in Anspruch genommen haben. Hierüber kann die Stadtverwaltung den Bedarf ihrer Bürger analysieren und ggf. entsprechende Fortbildungen, erweiterte Angebote etc. veranlassen. So hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Nachfrage nach Beratungen von geflüchteten Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund zugenommen hat. Aus diesem Grund wurde 2018 das Angebot für Treffen mit anderen Kulturge-

meinden und -vereinen ausgeweitet. Zudem hat jeder Beschäftigte in der Pflege- und Wohnberatung eine besondere Qualifikation. So können spezielle Beratungsbedarfe wie zum Beispiel interkulturelle Pflege, palliative Pflege oder Technikunterstützung im Alltag abgedeckt werden.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht bei allen Beratungsleistungen der Pflege- und Wohnberatung im Vordergrund. Aufgegriffen und verschriftlicht wurde dieser Grundsatz im Konzept „ambulant vor stationär“. Das Ziel dieses Konzepts ist die Vermeidung vollstationärer Pflege und die Sicherstellung eines Verbleibs im häuslichen Umfeld. Hierzu wurden Maßnahmen entwickelt, die dazu führen sollten, dass die Sozialhilfe- und Pflegegeldaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen begrenzt werden. Es wurde ein „Expertenteam Pflege“ installiert, das grundsätzlich aus Pflegefachkräften und Sozialarbeiter sowie Sozialarbeiterinnen besteht, die in der Lage sind, sowohl einen pflegerischen Bedarf qualifiziert zu erheben und zu quantifizieren, als auch die häusliche Pflegesituation als familiäres, nachbarschaftliches oder (semi-) professionelles Hilfenetzwerk aufzubauen. Darüber hinaus wurde eine Kontaktstelle der Pflegeberatung eingerichtet, die als zentrale „Front-Office“- Stelle definiert wurde.

Für alle Personenkreise, die in Kontakt mit dem Stadtdienst Soziales treten, wurden Vorgehensweisen beschrieben, wie das Expertenteam Pflege einzubinden ist, damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent umgesetzt werden kann.

Allerdings kann die Zusammenarbeit der Pflege- und Wohnberatung mit den Sachbearbeitern der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen, wie im vorausgegangenen Berichtsabschnitt dargestellt, noch ausgebaut werden. Bisher werden Beratungsgespräche nicht vor jedem Hilfeverfahren standardisiert durchgeführt, auch nicht vor einer Heimaufnahme. Dies war auch u. a. auf die personelle Situation in der Pflege- und Wohnberatung zurückzuführen. Nur durch vorgeschaltete Beratungsgespräche vor jedem Hilfeverfahren ist wirklich sichergestellt, dass alle Menschen erreicht werden. Die neue Software, mit deren Hilfe die beteiligten Stellen „in den Fall sehen“ können, wird den Informationsfluss verbessern. Die konkrete Ablauforganisation soll dann noch festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.

Um die präventive Arbeit zu unterstützen, hält die Pflege- und Wohnberatung regelmäßig Kontakt zu allen Fachleuten der Pflege, wie zum Beispiel stationären Einrichtungen, Krankenhäusern, ambulanten Pflegediensten etc. Auch werden regelmäßig Informationsveranstaltungen durchgeführt und Vorträge und Gesprächskreise angeboten.

Zentrale Frage ist jedoch, wie die betroffenen Menschen möglichst einfach an benötigte Informationen gelangen. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung in Solingen informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Über entsprechende Begriffe bei den geläufigen Suchmaschinen des Internets gelangt man zu verschiedenen Trägern in Solingen und zur Pflege- und Wohnberatung der Stadt Solingen. Nicht alle relevanten Informationen sind jedoch aktuell und schnell zu finden. Auffällig ist, dass die Informationen auf der Internetseite nur in deutscher Sprache vorgehalten werden. Die Möglichkeit sich die Seite vorlesen zu lassen oder diese in leichter Sprache zu lesen gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren, indem wichtige Informationen schnell gefunden werden können und alle Informationen laufend aktuell gehalten werden. Zudem sollte die Stadt die Internetseite an die Bedürfnisse älterer Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.

Solingen verfügt nicht über ein Online- Marktinformationssystem. Dies könnte es Hilfesuchenden zusätzlich vereinfachen, aktuelle Pflegeplatzangebote sowie Anbieter ambulanter Leistungen schnell online ausfindig zu machen.

Wichtig ist ebenfalls, dass Krankenhäuser und niedergelassene Ärzte über die Hilfeangebote ausreichend informiert sind.

→ **Empfehlung**

Durch eine intensivere Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Ärzten besteht die Möglichkeit, noch mehr pflegebedürftige Menschen zu erreichen.

Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Solingen baut darüber hinaus örtliche Netzwerke aus, damit alle Angebote für ältere Menschen koordiniert werden können und ein regelmäßiger Austausch der Anbieter gefördert wird. Beispielhaft seien das Netzwerk Initiative Zuhause leben, die Arbeitsgemeinschaft Hausnotruf für Solingen sowie der Kreis ehrenamtlicher Senioren-Technik-Beraterinnen und Berater genannt.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Solingen entspricht den gesetzlichen Anforderungen und zeigt zudem Ziele und Handlungsmöglichkeiten auf. Noch im Jahr 2019 wird die Stadt von einer verbindlichen Pflegeplanung Gebrauch machen, um die örtlichen Belange besser zu strukturieren und steuern zu können.

→ **Feststellung**

Das Angebot in der Stadt Solingen an stationären Pflegeplätzen ist bedarfsgerecht. Der Stadt ist die Auslastung der Einrichtungen bekannt. Durch die Einführung der verbindlichen Pflegeplanung hat die Stadtverwaltung ein gutes Instrument zur Hand, dass die Steuerung des Ausbaus von Pflegeplätzen gewährleistet.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte 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.

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

Bereits 2005 wurden in der **Stadt Solingen** erste Vorschläge zu einer Pflegeplanung beraten. 2008 wurden Handlungsempfehlungen für die qualitäts- und bedarfsorientierte Steuerung der Infrastruktur für ältere Menschen zu den Themen Pflege und Wohnen von den zuständigen Gremien beschlossen. 2012 und aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlagen erneut zum 31. Dezember 2015 wurde die Pflegeplanung neu aufgelegt. Eine Fortschreibung erfolgte zum 31. Dezember 2017.

Gemäß § 7 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kommunen eine örtliche Planung aufzustellen. Die örtliche Planung dient der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot mit dem Ziel, ein nach Quantität und Qualität ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot für ältere sowie pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus soll die örtliche Planung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen und bei der Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur einbeziehen. Die Planung hat übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.

Die örtliche Planung in Solingen umfasst eine Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot. Das Hilfsangebot wird hinsichtlich Quantität und Qualität bewertet. Bewertet werden auch die Angebote der komplementären Hilfen. Darüber hinaus enthält die Solinger Pflegeplanung Ziele und Handlungsempfehlungen.

Auch wird in der Pflegeplanung auf die Sozialraumentwicklung und die Quartierskoordination eingegangen. Wie die Stadt Solingen eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur auf Quartiers- bzw. Stadtteilebene fördert, betrachtet die gpaNRW im Kapitel Quartiersmanagement.

Die Stadt Solingen wird noch im Jahr 2019 eine verbindliche Pflegeplanung gemäß § 7 Abs. 6 APG NW aufstellen, um die örtlichen Belange noch besser strukturieren und steuern zu können.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11	8	9	9	11	12	16
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	52	38	43	46	50	57	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	6	1	3	4	5	6	15

In Solingen stehen vergleichsweise viele stationäre Pflegeplätze zur Verfügung. Diese verteilen sich in 2018 auf 29 stationäre Pflegeeinrichtungen. Darüber hinaus gibt es in Solingen noch ein Hospiz mit acht Plätzen. Die Anzahl der stationären Pflegeplätze ist seit 2015 leicht zurückgegangen. Dafür ist die Anzahl der Plätze für Kurzzeitpflege sowohl in vollstationären Einrichtungen

gen als auch in solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen gestiegen. Ebenfalls gestiegen ist die Anzahl der Plätze in Tagespflegeeinrichtungen. Auslastung bzw. Leerstände in den Einrichtungen sind der Stadt Solingen bekannt.

Für die Jahre 2019 und 2020 geht die Stadt Solingen davon aus, dass es einen Fehlbedarf von bis zu 90 vollstationären Pflegeplätzen in Solingen geben könnte. Allerdings wird auch davon ausgegangen, dass dieser Fehlbedarf zumindest zur Hälfte durch neu entstehende ambulant betreute Wohngemeinschaften kompensiert werden kann.

Die Stadt Solingen nimmt an, dass der Bedarf an Kurzzeitpflegeplätzen, vor allem in der Urlaubszeit, weiterhin steigen wird. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der Grundsatz „ambulant vor stationär“ weiterhin konsequent in Solingen verfolgt werden soll. Bis Ende 2019 sollen weitere Kurzzeitpflegeplätze in Solingen in Betrieb genommen werden, die dann den voraussichtlichen Bedarf decken werden.

Eine Herausforderung in der Planung stellt der Bedarf an Tagespflegeplätzen dar. Auch hier sind zukünftig weitere Inbetriebnahmen geplant. Die Stadt Solingen stellt daher in ihrer Pflegeplanung heraus, dass von einem weiteren Ausbau der Tagespflegeplätze erst einmal abgesehen werden sollte und die weitere Entwicklung abzuwarten ist.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Aufgrund der Haushaltslage sieht die Stadt Solingen sich derzeit nicht in der Lage, eigene Projekte zum altersgerechten Quartiersmanagement anzustoßen. Sie nimmt jedoch für die Quartiersarbeit der freien Träger eine koordinierende und beratende Rolle ein und fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.

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 altengerechte Quartiersentwicklung steht bei der **Stadt Solingen** im Fokus. Seit 2017 ist der Stadtdienst Soziales für die zielgruppenorientierte Begleitung und die Koordinierung aller Aktivitäten zur Quartiersentwicklung verantwortlich. Von 2016 bis 2018 wurde das Projekt Altengerechtes Quartier Höhscheid mit Hilfe von anteiligen Fördermitteln (für zwei Jahre) durchgeführt. Die hier positiven gesammelten Erfahrungen sollten auf andere Standorte/ Quartiere übertragen werden. Da jedoch die Landesförderung wegfiel, sah die Stadt Solingen sich aufgrund ihrer Haushaltslage nicht in der Lage weitere Projekte selbst anzustoßen. Durch präventive Maßnahmen und die Quartiersentwicklung können jedoch Einsparungen bei den Transferleistungen der Hilfe zur Pflege erzielt werden. Daher ist es Ziel der Stadt Solingen, die altengerechte Quartiersarbeit auf freie Träger zu delegieren und diese bei der Arbeit zu begleiten. Ein Anliegen ist hierbei insbesondere der Ausbau und die Weiterqualifizierung aller Beteiligten und die fachübergreifende Kooperation zwischen Kommune, freien Trägern und Interessensgruppen. Aufgabe der Quartierskoordination ist es dabei die Arbeit in den einzelnen Projekten zu steuern und mit der Sozialplanung übereinzubringen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018 – Hilfe zur Pflege

	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Stadt Solingen wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen verschärfen und zu einer Versorgungslücke führen.		
F2	Die sozialen Strukturen in Solingen stellen sich im interkommunalen Vergleich positiv dar. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Solingen zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflege-wohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Stä-dten.		
F3	Bis Ende 2018 waren in der Stadt Solingen alle Leistungsbezieher neu begutachtet und in Pflegegrade eingestuft. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in Solingen seit 2017 rückläufig.		
F4	Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ist in Solingen vergleichsweise niedrig. Sie entspricht damit den sozialen Strukturen der Stadtgesellschaft.		
F5	Die ambulante Quote der Stadt Solingen korrespondiert mit der niedrigen Anzahl an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in Solingen. Bei der Positionierung im inter-kommunalen Vergleich ist zu beachten, dass sich die ambulante Quote lediglich auf die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege bezieht. Pflegebedürftige, die lediglich Leistungen nach dem SGB XI erhalten, bleiben bei der Betrachtung außen vor.		
F6	Der Stadt Solingen gelingt es, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrau-ten Umgebung verbleiben können. Dies zeigt die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“, der in Solingen durch ein entsprechendes Konzept unterstützt wird.		
F7	Die Versorgung der Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen ist für die Stadt Solingen deutlich günstiger als eine stationäre Versorgung. Daher ist es wichtig und richtig, dass die Stadt weiterhin den Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent verfolgt.	E7	Die Stadt Solingen muss weiterhin darauf achten, dass die ambulante Quote gesteigert werden kann.

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Solingen hat die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher in der Vergangenheit intensiviert. Hierdurch konnten die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen abgemildert werden.	E8	Die Stadt sollte weiterhin ihren Fokus auf die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse legen, um die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen so gering wie möglich zu halten.
F9	In Solingen werden die Angehörigen zum Unterhalt herangezogen, jedoch liegt der Schwerpunkt bei der Unterhaltsheranziehung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.		
F10	Bei der Unterhaltsheranziehung werden die gesetzlichen Regelungen sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht eingehalten. Dies führt dazu, dass Forderungen und Erträge nicht vollständig in der Bilanz ausgewiesen werden.	E10	Die Stadt Solingen muss die Forderungen und Erträge bereits bei Geltendmachung der Unterhaltsansprüche gegenüber dem Unterhaltsschuldner buchen.
F11	Die Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege ist in Solingen so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen. Die Sachbearbeitung wird durch die sogenannten „Gelben Seiten“ bei der Arbeit unterstützt. Die Personalauslastung wird regelmäßig ausgewertet.	E11	Diese Auswertungen zur Personalauslastung sollten zukünftig auch für Stellenbemessungen herangezogen werden.
F12	Es bestehen jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Organisation des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege. Diese wurden aber von der Stadt erkannt und befinden sich größtenteils im Umsetzungsprozess.	E12	Die Stadt Solingen sollte prüfen, inwieweit die Bedarfsfeststellung durch den Stadtdienst 53 und die Beratung der Pflege- und Wohnberatung miteinander verknüpft werden können. Ggf. bietet sich hier eine Aufgabenzusammenlegung an.
F13	Die Unterhaltsheranziehung in Solingen erfolgt zentralisiert und spezialisiert. Dies trägt zwar zur Rechtssicherheit bei, kann aber auch zu problematischen Schnittstellen führen.	E13	Die Schnittstelle Unterhaltsheranziehung/Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege sollte genau definiert werden. Zudem sollten verbindliche Verfahrensabläufe festgelegt werden.
F14	Die Quantität der Fallzahlen, die von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bearbeitet werden, ist hoch.		
F15	Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann der Bearbeitungsprozess noch optimiert werden, in dem Schnittstellen abgebaut werden.		
F16	Die Pflege- und Wohnberatung ist in Solingen personell gut ausgestattet. Sie trägt maßgeblich zur Umsetzung des Konzeptes „ambulant vor stationär“ bei.		
F17	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung nimmt in Solingen verschiedene Aufgaben wahr, die in anderen kreisfreien Städten in anderen Aufgabenbereichen angesiedelt sind.		

	Feststellung		Empfehlung
F18	Die Stadt Solingen lässt sich im Rahmen der Stärkungspaktberatungen zum Aufbau eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings im Produktbereich Hilfe zur Pflege beraten. Durch die Umsetzung der in dieser Beratung ausgesprochenen Empfehlungen kann die Verwaltung ihren Steuerungsprozess optimieren und an ihren noch festzulegenden Zielen ausrichten.		
F19	Das Hilfeverfahren in der Stadt Solingen bietet heute schon gute Ansätze, damit die Pflegebedürftigen, die auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sind, eine passgenaue Bedarfsdeckung erhalten.		
F20	Durch die Erstellung von Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen könnte die Stadt Solingen die heutigen Verfahrensabläufe des Hilfeverfahrens noch weiter strukturieren und optimieren.	E20.1	Die Stadt Solingen sollte Richtlinien aufstellen, wie die Prüfung des angemessenen Umfangs des Einkommenseinsatzes über der Einkommensgrenze zu erfolgen hat.
		E20.2	Die Stadt Solingen sollte die Regelungen aktualisieren, wie bei einzelnen Pflegegraden bei der Feststellung der Heimnotwendigkeit zu verfahren ist. Insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 sollte obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen gesucht werden. Dies kann auch im Rahmen der Fortschreibung des Solinger Konzeptes "ambulant vor stationär" erfolgen.
		E20.3	Auch zukünftig hat die Stadt Solingen dafür Sorge zu tragen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsberechtigten der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen konsequent und rechtssicher überprüft werden. Die Erstellung von Richtlinien kann hierzu einen entsprechenden Beitrag leisten.
F21	Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.	E21	Die technischen Möglichkeiten, die das neue Fachverfahren bietet, das die Stadt in 2020 einführen will, sollten vollständig genutzt werden.
F22	Die Stadt Solingen hat eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung. In dieser werden überwiegend Pflegefachkräfte eingesetzt, die über verschiedene Qualifikationen verfügen, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen. Dies bewertet die gpaNRW positiv.		
F23	Punktuell kann die Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung noch verbessert werden.	E23.1	Die Stadt Solingen sollte standardisiert vor jedem Hilfeverfahren Beratungsgespräche vorschalten.

	Feststellung		Empfehlung
		E23.2	Die Stadt Solingen sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren, indem wichtige Informationen schnell gefunden werden können und alle Informationen laufend aktuell gehalten werden. Zudem sollte die Stadt die Internetseite an die Bedürfnisse älterer Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.
		E23.3	Durch eine intensivere Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Ärzten besteht die Möglichkeit, noch mehr pflegebedürftige Menschen zu erreichen.
F24	Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Solingen entspricht den gesetzlichen Anforderungen und zeigt zudem Ziele und Handlungsmöglichkeiten auf. Noch im Jahr 2019 wird die Stadt von einer verbindlichen Pflegeplanung Gebrauch machen, um die örtlichen Belange besser zu strukturieren und steuern zu können.		
F25	Das Angebot in der Stadt Solingen an stationären Pflegeplätzen ist bedarfsgerecht. Der Stadt ist die Auslastung der Einrichtungen bekannt. Durch die Einführung der verbindlichen Pflegeplanung hat die Stadtverwaltung ein gutes Instrument zur Hand, dass die Steuerung des Ausbaus von Pflegeplätzen gewährleistet.		
F26	Aufgrund der Haushaltslage sieht die Stadt Solingen sich derzeit nicht in der Lage, eigene Projekte zum altersgerechten Quartiersmanagement anzustoßen. Sie nimmt jedoch für die Quartiersarbeit der freien Träger eine koordinierende und beratende Rolle ein und fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Solingen

Grundzahlen	2014*	2015*	2016*	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	106	108	94	56	47
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	70	71	59	34	28
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	30	31	25	14	11

Grundzahlen	2014*	2015*	2016*	2017	2018
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	9	5	10	7	7
Leistungsbezieher unterhalb der Pflegestufe 1**	65	66	58	./.	./.
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII***	./.	./.	./.	10	0
Leistungsbezieher der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	93	78
Summe	280	281	246	204	171
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	18	15	14	10	5
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege	6	6	6	7	5
Leistungsbezieher von Nachtpflege	0	0	0	0	
Leistungsbezieher der stationären Pflege	621	627	618	611	596
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	0	0
Summe	645	648	638	628	606
Summe der Leistungsbezieher gesamt	925	929	884	832	777

*Es handelt sich hierbei um Stichtagswerte jeweils zum 31. Dezember des Jahres.

**Diese Leistungsbezieher konnten in den Jahren 2014 bis 2016 keiner Leistungsart zugerechnet werden. Sie sind daher nicht in die Kennzahlenberechnung für den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

***Diese Leistungsbezieher bleiben bei der Ermittlung der Gesamtleistungsbezieher außen vor.

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Solingen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	1.377.795	1.448.648	1.322.373	916.578	714.611
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	99.997	141.176
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrich-	1.377.795	1.448.648	1.322.373	1.016.575	855.787

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
tungen					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	7.147.328	7.344.916	7.925.580	6.972.419	7.004.491
Erträge aus dem Einkommenseinsatz nach § 92 a SGB XII in Euro	337.011	355.980	430.753	417.289	380.781
Erträge aus Leistungen nach dem Wohngeldgesetz in Euro	57.439	45.139	293.925	346.477	245.159
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	0	0
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen unter Berücksichtigung der Erträge in Euro	6.752.878	6.943.797	7.200.902	6.208.653	6.378.551
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung der Erträge in Euro	8.130.673	8.392.445	8.523.275	7.225.228	7.234.338

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	4.995	5.604	5.312	4.832	4.138
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	175.065	162.278	141.061	187.219	203.972
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	181.060	167.882	146.373	192.051	208.110

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeit-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Solingen im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	7
→ Steuerung und Controlling	9
Fach- und Finanzcontrolling	9
→ Steuerung der Leistungsgewährung	11
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	13
→ Einmalige Leistungen	17
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	20

→ Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend die wesentlichen Ergebnisse dar.

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II tabellarisch zusammengefasst. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die **sozialen Strukturen** in der **Stadt Solingen** 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 Solingen aufgrund der Flüchtlingswelle gestiegen ist, zählt die Stadt noch zu den kreisfreien Städten mit der geringsten Anzahl an SGB II Leistungsbeziehern. Hierzu tragen auch viele sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze im Bergischen Städtedreieck bei. Durch die Flüchtlingswelle, aber auch durch die örtliche Nähe zur Stadt Düsseldorf, verschärft sich jedoch die Lage auf dem **Solinger Wohnungsmarkt**. Dies führt ab 2019 zu einer deutlichen Erhöhung der **angemessenen Bruttokaltmiete**, was zukünftig die **Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung** sukzessive negativ beeinflussen wird.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** des Jobcenters Solingen ist so aufgebaut, dass sowohl die jobcenterinternen, die stadtinternen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige **Transparenz** ist damit gegeben. Im **Solinger Integrationsprogramm** werden übergeordnete Ziele des Bundes und des Landes auf lokale **Ziele** heruntergebrochen und mit konkreten **Maßnahmen** hinterlegt. Um die **Leistungsgewährung steuern** zu können, liegt ein **schlüssiges Konzept** vor, welches zum 01. Januar 2019 aktualisiert wurde. Dieses wird durch gut strukturierte Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien unterstützt. Allerdings müssen diese noch auf den seit 2019 geltenden Stand gebracht werden.

Die **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner** sind in Solingen unterdurchschnittlich. Sie korrespondieren mit der SGB II Quote und der unterdurchschnittlichen angemessenen Bruttokaltmiete in Solingen. Aufgrund der Anhebung der angemessenen Bruttokaltmiete zum 01. Januar 2019 ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen zukünftig steigen werden.

Die **Transferaufwendungen für einmalige Leistungen** sinken in der Stadt Solingen seit 2015 kontinuierlich. Die Stadt Solingen hat geflüchtete Menschen bei ihrer Ankunft überwiegend direkt in Wohnungen untergebracht, die von der Stadt angemietet wurden. Eine entsprechende Wohnungserstausstattung wurde somit über das Asylbewerberleistungsgesetz finanziert und führte von 2015 bis 2018 nicht zu einem Anstieg der einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Die Vorgaben des Jobcenters Solingen zu den einmaligen Leistungen stellen eine bedarfsge-
rechte Leistungsgewährung sicher.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

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

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II und die
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II 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. Solingen gehört zu den sechs kreisfreien Optionskommunen in Nordrhein-Westfalen. Die gpaNRW prüft die kommunalen Leistungen des Jobcenters.

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

Ziel der gpaNRW ist es,

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

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und

Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

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

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

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	12,6	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	4,2	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	23.004	18.436	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	7.719	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	404	391	404	420	450	502	22

¹⁾ Stand Dezember 2016

²⁾ Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Solingen** 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 Solingen

2015	2016	2017	2018
15.314	15.711	15.897	15.052

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

Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ist im Bergischen Städtedreieck in den letzten Jahren gestiegen. Dies führte dazu, dass mehr Menschen in Arbeit integriert werden konnten. Ohne diesen Effekt wären die SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2017 noch stärker angestiegen. Es pendeln jedoch viele Solingerinnen und Solinger in Nachbargemeinden, um dort zu arbeiten.

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

Solingen 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 Solingen 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 Solingen sehr gering. Dies korreliert nicht nur mit der unterdurchschnittlichen SGB II Quote, sondern auch mit der geringen Einwohnerzahl Solingens im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Solingen gehört zu den 25 Prozent der Städte mit der geringsten Einwohnerzahl in unserem Vergleich.

Vergleichsweise gering ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft. Dies entspricht im Wesentlichen der maximal angemessenen Bruttokaltmiete, die in Solingen in 2017 noch unterdurchschnittlich ist. Nach eigenen Beobachtungen des Jobcenters in Solingen hat sich der Druck auf den Solinger Wohnungsmarkt in den letzten Jahren erhöht. Durch die Nähe zu Düsseldorf und der vergleichsweise hohen Mieten dort, gibt es nach Informationen des Jobcenters Solingen einen verstärkten Zuzug von Pendlern. Gleichzeitig stieg die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Die Lage auf dem Solinger Wohnungsmarkt ist daher angespannt.

→ Steuerung und Controlling

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling des Jobcenters Solingen bietet ausreichende Transparenz für alle Beteiligten. Die mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales abgeschlossenen Zielvereinbarungen fließen in das Solinger Integrationsprogramm ein. In diesem Programm werden die übergeordneten Ziele auf lokale Ziele heruntergebrochen und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt.

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

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

Um die Leistungsfähigkeit des SGB II Systems zu überwachen hat der Gesetzgeber einen öffentlichen Kennzahlenvergleich und eine einheitliche Zielsteuerung für die Jobcenter eingeführt. Das heißt, dass sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den zugelassenen kommunalen Trägern ein einheitliches Zielsteuerungssystem für die Ziele nach § 48b SGB II nach gleichen Grundsätzen eingeführt wurde. Die gesetzlichen Ziele finden sich in § 48b Abs. 3 SGB II¹ sowie in den flankierenden jährlichen Zielen des Landes Nordrhein-Westfalens. Zur Messung der Zielerreichung sind einheitliche Kennzahlen festgelegt. Dazu schließt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen mit den 18 zugelassenen kommunalen Trägern jährlich Zielvereinbarungen ab. Hier werden für jedes Jobcenter die individuellen Zielwerte für die Integrationsquote und zum langfristigen Leistungsbezug festgelegt. Daneben legen die Jobcenter in einem lokalen Planungsdokument ihre Strategien und Handlungsziele für das kommende Jahr dar und begründen insoweit auch ihre Planungswerte.

Ergebnis dieser Zielvereinbarung ist das jährliche **Solinger** Integrationsprogramm. Hier sind die übergeordneten Ziele auf lokale Ziele heruntergebrochen und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Die Wirkung der Maßnahmen wird durch Maßnahmencontrolling gestützt.

Zudem finden sich Im Haushalt der Stadt Solingen Ziele zum Produkt Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, die sich mit den zwischen Ministerium und Jobcenter Solingen abgeschlossenen Zielvereinbarungen und dem lokalen Planungsdokument im Wesentlichen decken.

Um darüber hinaus unterjährig einen angemessenen Überblick über die laufende Geschäftstätigkeit des Jobcenters zu haben und alle Beteiligten mit ausreichend Informationen zu versorgen, gibt es in Solingen verschiedene Controllingberichte, mit unterschiedlichen Adressaten:

- **Steuerung des Jobcenters intern:**
Monatlicher Bericht mit Finanzdaten, Strukturdaten, Fallzahlen zu Bedarfsgemeinschaften, Geflüchteten, Arbeitsmarktintegrationen, Widersprüchen und Klagen, persönliche und telefonische Vorsprachen im Kunden-Service Center inklusive Neuanträge und abgeschlossene Anträge sowie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen nach § 16d SGB II.
Zu diesen monatlichen Berichten finden auf Führungsebene innerhalb des Jobcenters regelmäßige Austauschgespräche statt.
- **Information für den Ausschuss Soziales, Gesundheit, Wohnungswesen, Senioren und Beschäftigungsförderung:**
Quartalsweise Controllingberichte, die ähnlich aufgebaut sind wie die vorgenannten Berichte zur monatlichen Steuerung des Jobcenters. Allerdings wird hier ein Sonderteil Kosten für Unterkunft ergänzt. In Sonderteil werden im Wesentlichen die Kostensenkungsverfahren dargestellt. Zusätzlich hält ein sog. KdU Report sehr detailliert die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, Kostensenkungsaufforderungen, Kürzungen bei Unangemessenheit usw. nach.
- **Steuerung des Haushaltes:**
Monatlicher Bericht an die Kämmerei für den Teilplan Grundsicherung nach den SGB II mit einer Begründung der Plan-/Istabweichungen sowie einer Prognose zum Jahresende. Zu diesen Auswertungen finden monatlich auf Ebene der Ressortleiter und anschließend auf Ebene des Verwaltungsvorstandes Gespräche statt.

→ Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Solingen verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dies wurde zuletzt zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Die Anwendung des schlüssigen Konzeptes wird in der Praxis durch gut strukturierte Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien, den sogenannten „Gelben Seiten“ unterstützt. Die „Gelben Seiten“ sind jedoch noch nicht entsprechend dem aktuell gültigen Konzept angepasst worden.

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.

Das Jobcenter **Solingen** hat die Erstellung eines schlüssigen Konzeptes erstmals in 2014 extern beauftragt. Dieses Konzept trat zum 01. Mai 2015 in Kraft. In 2017 sowie in 2018 erfolgte eine Fortschreibung. Ein neues, ebenfalls extern beauftragtes, schlüssiges Konzept ist rückwirkend zum 01. Januar 2019 in Kraft getreten. Im März 2019 wurden die neuen Mietobergrenzen dem Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Wohnungswesen, Senioren und Beschäftigungsförderung mitgeteilt.

Die Stadt Solingen hat für die Nettokaltmiete, für die kalten Betriebskosten und die Heizkosten Richtwerte im aktuellen Konzept festgelegt. Die Datengrundlagen und Herleitung der vorgenannten Richtwerte waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

Die Angemessenheit der Unterkunftskosten wird in Solingen anhand der Bruttokaltmiete geprüft. Basis für die Prüfung der Angemessenheit ist die Summe aus Nettokaltmiete und tatsächlichen Kosten nach Jahresabrechnung. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche „Produkttheorie“ beachtet.

Da der Wohnungsmarkt in der Stadt Solingen angespannt ist, ist es wichtig zukünftig sicherzustellen, dass auch ausreichend angemessener Wohnraum verfügbar ist. Zukünftig will das Jobcenter Solingen mit Hilfe einer Datenbank eines externen Anbieters regelmäßig kontrollieren, ob ausreichend angemessener Wohnraum vorhanden ist.

Neben dem schlüssigen Konzept hat die Stadt Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien in den „Gelben Seiten“ zusammengefasst. Es handelt sich bei den „Gelben Seiten“ um eine Datenbank, die alle fachlichen Hinweise, Leitfäden und Links zu einschlägigen Rechtsstellen enthält. Die „Gelben Seiten“ sind klar und gut strukturiert aufgebaut. Sehr gut ist, dass sich oft Berechnungsbeispiele, Links zu Checklisten sowie Hinweise zu Hilfeartenschlüsseln und Eingaben im Fachverfahren finden.

Allerdings sind die „Gelben Seiten“ für alle Sachverhalte, die mit § 22 SGB II in Verbindung stehen, noch nicht auf dem aktuellen Stand. Die durch das neue schlüssige Konzept bedingten Änderungen sind bisher noch nicht eingearbeitet worden.

→ **Empfehlung**

Das Jobcenter sollte die Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien zeitnah auf den aktuellen Stand bringen.

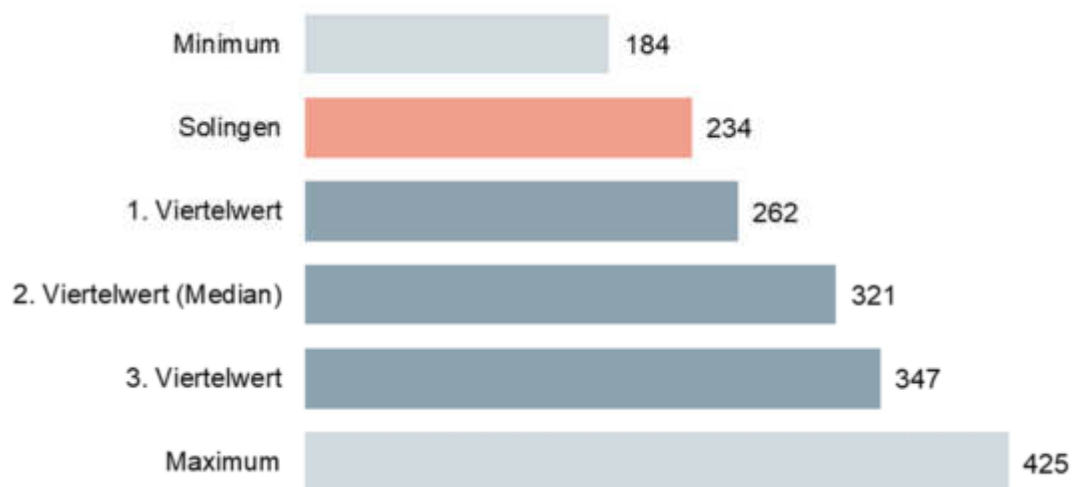
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner und je Leistungsbezieher sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Solingen unterdurchschnittlich. Mit den höheren Richtwerten für angemessene Kosten für Unterkunft ab dem 01. Januar 2019 werden die Transferaufwendungen zukünftig sukzessive steigen.

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

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



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



* Mit den höheren Richtwerten für angemessene Kosten für Unterkunft ab dem 01. Januar 2019 werden die Transferaufwendungen zukünftig sukzessive steigen.

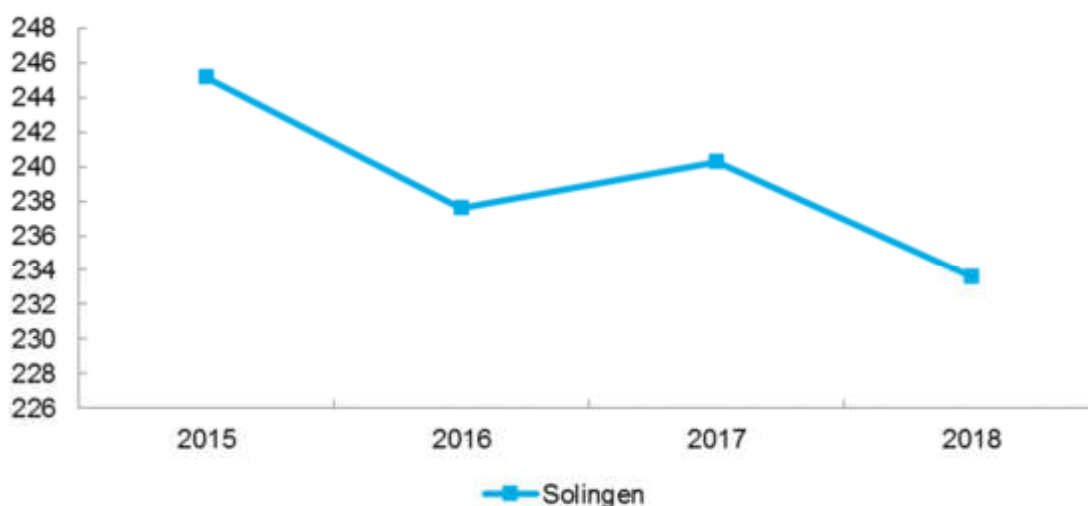
2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
240	191	280	315	353	428	22

Die Transferaufwendungen der der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in **Solingen** korrespondieren mit der SGB II Quote und der unterdurchschnittlichen angemessenen Bruttokaltmiete in 2017. Für 2018 liegt der gpaNRW kein interkommunaler Vergleich der angemessenen Bruttokaltmieten der Städte vor.

Da die angemessene Bruttokaltmiete in 2019 von 348,50 Euro auf 390,00 Euro z.B. für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft deutlich angehoben wurde, ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

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



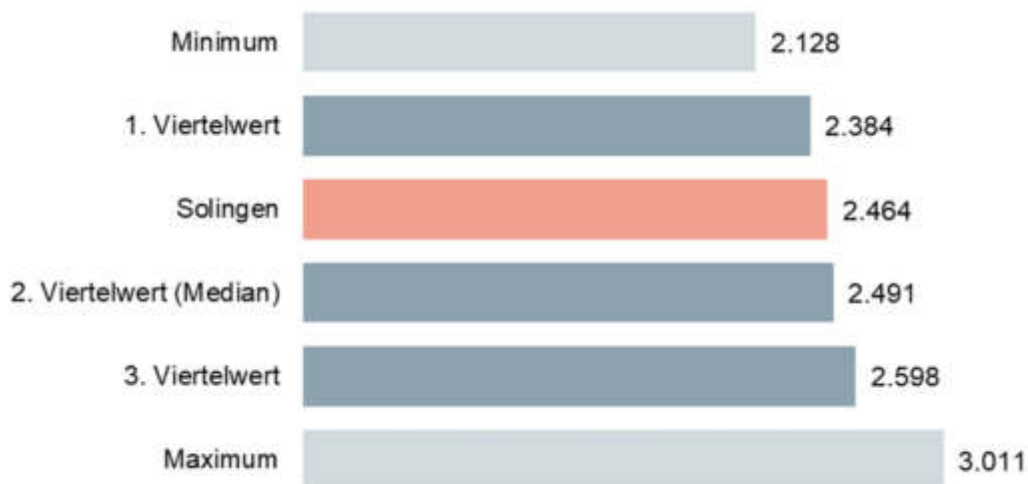
Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro von 2015 bis 2018, mit Ausnahme des Jahres 2017, gesunken sind. Gründe für den Verlauf sind:

- Von 2015 zu 2016 sinken die Transferaufwendungen im Wesentlichen, weil das schlüssige Konzept dazu geführt hat, dass die angemessene Bruttokaltmiete gesenkt wurde.
- Von 2016 zu 2017 führen zwei Punkte zu höheren Transferaufwendungen: zum einen erhöhten sich die angemessene Bruttokaltmiete (z.B. + 5,3 Prozent für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft) und gleichzeitig gab es im Jahresdurchschnitt etwa 186 mehr Leistungsbezieher im Vergleich zu 2016.
- Von 2017 zu 2018 führten im Wesentlichen 845 weniger Leistungsbezieher zu geringeren Transferaufwendungen. Dieser Effekt konnte insgesamt die höhere angemessene Bruttokaltmiete (+ 3,4 Prozent für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft) und höhere Ge-

bühren in den städtischen Unterkünften für Wohnungslose und Flüchtlinge kompensieren.

Die angemessene Bruttokaltmiete ist in 2019 in Solingen jedoch deutlich angehoben worden, zum Beispiel von 348,50 Euro auf 390,00 Euro 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



Die Stadt Solingen hat leicht unterdurchschnittliche Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher.

→ Feststellung

In den „Gelben Seiten“ ist klar beschrieben, dass bei Überschreitung der Richtwerte für angemessene Unterkunfts- und Heizungskosten ein Kostenabsenkungsverfahren eingeleitet werden soll. Dies unterstützt die Sachbearbeitung in der Praxis.

Werden die Richtwerte für die angemessene Bruttokaltmiete überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in den „Gelben Seiten“ der Stadt Solingen beschrieben¹. Zusätzlich ist beschrieben, wie genau die Berechnung der Wirtschaftlichkeit eines Umzuges gemäß § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB durchgeführt werden soll. Gut ist, dass erläutert wird, wie dies in der Leistungsakte und im Fachverfahren zu dokumentieren ist.

Auch die Prüfung und Bearbeitung der Betriebs- und/oder Heizkostenabrechnung ist in den „Gelben Seiten“ beschrieben.² Betriebs- und/oder Heizkostenabrechnungen sollen nicht erst bei Weiterbewilligung überprüft, sondern der Termin für die nächste Abrechnung soll festgehalten werden und dann ggf. eingefordert werden. Positiv ist auch, dass eine Checkliste für die Ab-

¹ Vgl. Dienstanweisung der Stadt Solingen zu § 22 SGB II, 5.1 bis 5.3

² Vgl. Dienstanweisung der Stadt Solingen zu § 22 SGB II, 10. Betriebskostenabrechnungen – warme und kalte

rechnung der Betriebs- und/oder Heizkosten vorliegt. Wenn eine fehlerhafte Betriebskostenabrechnung vorliegt, wird die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger aufgefordert beim Mieterbund vorzusprechen.

Einziges Manko ist, dass vorgenannten Arbeitshilfen seit dem 01. Januar 2019 nicht auf dem aktuellen Stand sind.

Die Angemessenheitsprüfung der Heizkosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Bei der Erstellung des schlüssigen Konzepts, das ab dem 01. Januar 2019 gültig ist, wurden durch das externe Unternehmen auch die Heizkosten von Mietwohnungen analysiert. Datengrundlage waren Heizkosten von Wohnungen in der Stadt Solingen, die von Bedarfsgemeinschaften bewohnt werden. Ermittelt wurden auffallend hohe und niedrige Heizkosten sowie mittlere Heizkosten. Als Richtwert, im Sinne einer Nichtprüfgrenze, wurden die auffällig hohen Heizkosten gewählt. Solingen arbeitet ab dem 01. Januar 2019 mit Richtwerten Euro je Wohnung. Vorher galten Verbräuche differenziert nach Energieträgern.

→ **Empfehlung**

Das neue Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit der Heizkosten sollte in die „Gelben Seiten“ aufgenommen und beschrieben werden.

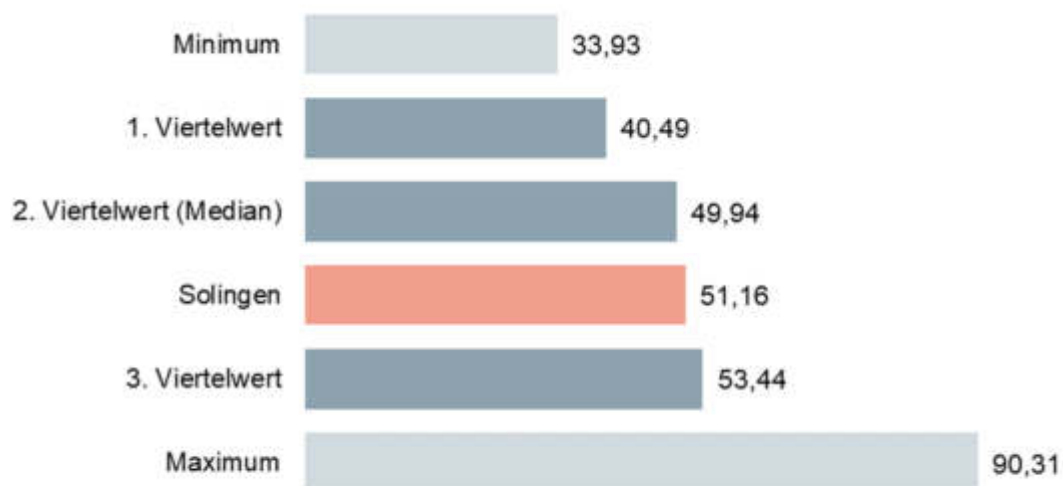
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Vorgaben des Jobcenters Solingen zu den einmaligen Leistungen stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.

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



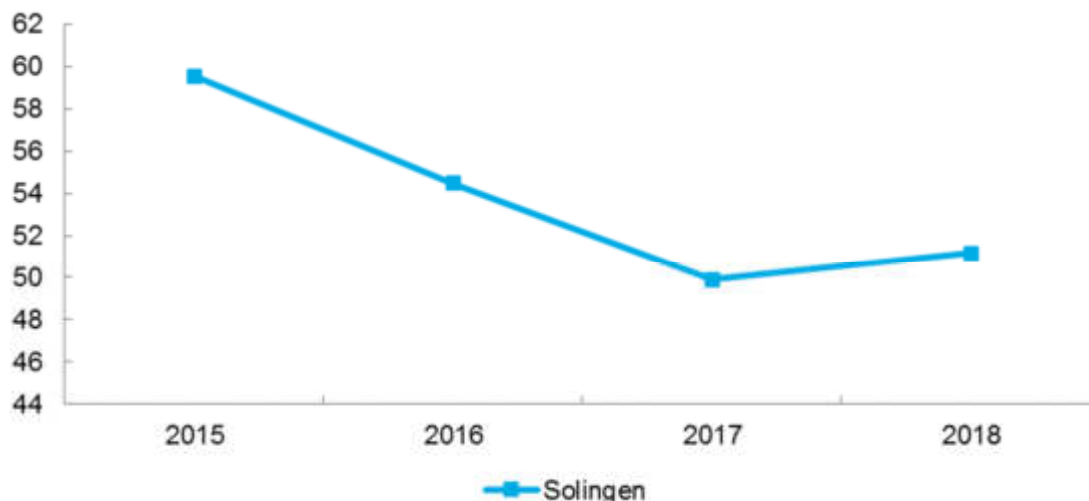
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,88	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

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



Die einmaligen Leistungen sinken von 2015 bis 2017 kontinuierlich. Dies spiegelt sich auch in den Transferaufwendungen der **Stadt Solingen** wider, die durchgängig von 2015 bis 2018 sinken. Auch in 2018 sind die Transferaufwendungen gesunken. Der Anstieg in der Grafik resultiert aus der deutlich geringen Anzahl von Leistungsbeziehern in 2018. Die Stadt teilte uns mit, dass rund 2/3 der Bedarfsgemeinschaften mit geflüchteten Menschen seit ihrer Ankunft direkt in Solinger Wohnungen untergebracht wurden. Aus diesem Grund wurde die Erstausrüstung durch den Stadtdienst 50 (Soziales- Asylbewerberleistungsgesetz) finanziert. 1/3 der Bedarfsgemeinschaften leben in Asylbewerberunterkünften. Aus diesen Bedarfsgemeinschaften sind auskunftsgemäß bis jetzt wenige Menschen in eigene Wohnungen umgezogen, daher steigen die Transferaufwendungen von 2015 bis 2018 nicht.

Die Stadt Solingen verfügt in den „Gelben Seiten“ über entsprechende Hinweis für die Wohnungserstausrüstung und für Bekleidung sowie Schwangerschaften und Geburten. Abgrenzungen zwischen einer Erstausrüstung und Ersatzbeschaffungen finden sich ebenfalls in den „Gelben Seiten“.

Exemplarisch wird von der gpaNRW auf die Regelungen zur Richtlinie für die Erstausrüstung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten eingegangen. Als Beihilfe werden Pauschalen je Person der Bedarfsgemeinschaft gewährt. Die Pauschalen sind auf Basis einer Einzelpreiserhebung aus dem Jahr 2014 gebildet worden.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Einzelpreise, die Basis der Pauschalen für eine Wohnungserstausrüstung sind, aktualisieren.

Es findet sich ein Hinweis, dass korrekterweise der Bedarf zu kürzen ist, sofern bereits einzelnen Haushaltsgegenstände vorliegen. Im Zweifelsfall wird der tatsächliche Bedarf durch einen Außendienst ermittelt. Das Jobcenter beauftragt den Außendienst beim Stadtdienst Ordnung. Anhand eines Vordruckes wird dem Jobcenters das Ergebnis übermittelt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Das Fach- und Finanzcontrolling des Jobcenters Solingen bietet ausreichende Transparenz für alle Beteiligten. Die mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales abgeschlossenen Zielvereinbarungen fließen in das Solinger Integrationsprogramm ein. In diesem Programm werden die übergeordneten Ziele auf lokale Ziele heruntergebrochen und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt.		
F2	Die Stadt Solingen verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dies wurde zuletzt zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Die Anwendung des schlüssigen Konzeptes wird in der Praxis durch gut strukturierte Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien, den sogenannten „Gelben Seiten“ unterstützt. Die „Gelben Seiten“ sind jedoch noch nicht entsprechend dem aktuell gültigen Konzept angepasst worden.	E2	Das Jobcenter sollte die Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien zeitnah auf den aktuellen Stand bringen.
F3	Die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner und je Leistungsbezieher sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Solingen unterdurchschnittlich. Mit den höheren Richtwerten für angemessene Kosten für Unterkunft ab dem 01. Januar 2019 werden die Transferaufwendungen zukünftig sukzessive steigen.		
F4	In den „Gelben Seiten“ ist klar beschreiben, dass bei Überschreitung der Richtwerte für angemessene Unterkunfts- und Heizungskosten ein Kostenabsenkungsverfahren eingeleitet werden soll. Dies unterstützt die Sachbearbeitung in der Praxis.	E4	Das neue Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit der Heizkosten sollte in die „Gelben Seiten“ aufgenommen und beschrieben werden.
F5	Die Vorgaben des Jobcenters Solingen zu den einmaligen Leistungen stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.	E5	Die Stadt Solingen sollte die Einzelpreise, die Basis der Pauschalen für eine Wohnungserstaussstattung sind, aktualisieren.

➔ 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 Solingen im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	8
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	14
→ Ausgangslage	18
Strukturen	18
Bilanzkennzahlen	19
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	20
Alter und Zustand	22
Unterhaltung	23
Reinvestition	25
→ Finanzierung	28

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Verkehrsflächen tabellarisch zusammengefasst. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verkehrsflächen

Das Stadtgebiet der **Stadt Solingen** ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städte eher klein, die Verkehrsfläche absolut und je Einwohner niedrig und der Anteil der **Verkehrsfläche** an dem Stadtgebiet unterdurchschnittlich. Damit stellt die Stadt quantitativ wenig Verkehrsfläche bereit. Sie muss diese jedoch aufgrund einer höheren Verkehrsbelastung in einem qualitativ guten Zustand halten.

Den **Zustand** ihrer Straßen kennt die Stadt Solingen nicht auf Basis einer aktuellen Zustandserhebung. Die visuelle Zustandserfassung datiert aus dem Jahr 2011. Da der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad mit 86,2 Prozent bereits außerordentlich hoch ist, verbleiben der Stadt Solingen nur noch durchschnittlich sieben Jahre Restnutzungsdauer ihrer Straßen. Eine Zustandserfassung sollte die Stadt daher in naher Zukunft durchführen. Sie ist die Basis für eine wirtschaftliche Ausrichtung der Erhaltungsmaßnahmen. Hierfür setzt Solingen mit 0,93 Euro je qm Verkehrsfläche weniger Finanzmittel ein, als der auf die Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehr gestützte Wert von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche.

Aktuell umfasst der Anteil der betrieblichen Erhaltung und der kleinflächigen Reparaturarbeiten rund 68 Prozent der Kosten. Flächige Instandsetzungsmaßnahmen führt die Stadt im Rahmen des Fahrbahndecken-Programms durch. In 2017 stehen für Fahrbahndecken-Erneuerungen rund 1,9 Mio. Euro Haushaltsmittel zur Verfügung. Hiervon werden rund 0,6 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Erneuerung von Ver- und Entsorgungsleitungen investiert. Für Fahrbahndecken-Erneuerungen stehen rund 1,3 Mio. Euro zur Verfügung. Die Maßnahmen betreffen in 2017 rund 0,9 Prozent der Verkehrsfläche der Stadt Solingen. Dies reicht nicht aus, um rechnerisch in einem Lebenszyklus auf jeder Fläche eine Instandsetzungsmaßnahme durchzuführen. Die Stadt Solingen sollte daher die Instandsetzungsmaßnahmen erhöhen, damit langfristig der Anteil für die Beseitigung von Schäden und kleinflächigen Maßnahmen reduziert werden kann.

Die Stadt Solingen reinvestiert nicht werterhaltend. Die durchschnittliche **Reinvestitionsquote** über den Zeitraum von vier Jahren beträgt nur rund 21 Prozent. Damit sinkt der Bilanzwert des Straßenvermögens von rund 105 Mio. Euro in 2008 um 32 Mio. Euro bis 2017 auf 73 Mio. Euro. Die Stadt muss ihre Investitionstätigkeit erhöhen, wenn sie aufgrund des hohen **Anlagenabnutzungsgrades** nicht zukünftig ein Straßenvermögen ohne Wert bilanzieren will.

Die Stadt Solingen verfügt aktuell über eine grundsätzlich **gute Datenlage** zu ihrer Verkehrsfläche. Mit der aktuell erworbenen Software soll die weitere Verknüpfung der Daten und eine weitergehende Digitalisierung der Prozesse erreicht werden. Dann sollten sukzessive alle Aufgabenbereiche des Erhaltungsmanagements auf diese einheitliche Datenbank zugreifen, damit Redundanzen und fehlende Informationen vermieden werden können.

Das **Aufbruchmanagement** der Stadt Solingen ist gut aufgestellt. Die Stadt koordiniert in Zusammenarbeit mit den TBS die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit der Erhaltung ihrer Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrollieren die TBS diese engmaschig während der Bauphasen und zum Ende der Gewährleistungsfristen. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die angestrebte Softwarelösung soll die Prozesse des Aufbruchmanagements weiter vereinfachen und digitalisieren.

Bei der Stadt Solingen stehen der Stadtdienst 61 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Stadtdienst 61 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen.

Die Stadt Solingen erhebt regelmäßig Beiträge für Straßenbaumaßnahmen und beachtet damit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Solingen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage. Die aktuellen Flächendaten, die Kosten für die Unterhaltung und Investitionen sind bekannt.

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

Die **Stadt Solingen** kennt die Verkehrsflächen in ihrer Zuständigkeit. Die Stadt konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung auswerten, welche Flächen sie mit welchen Erhaltungsmaßnahmen erneuert und instandgesetzt hat. Die Aufwendungen für die Erhaltung des Straßenvermögens konnten in Solingen ebenfalls errechnet werden. Dabei bestehen diese aus den Aufwendungen der Stadt an die TBS, den Aufwendungen aus Werkverträgen mit Dritten im Rahmen der Fahrbahndecken-Erneuerungen und den Personalaufwendungen des Stadtdienstes 61 auf der Basis von KGSt-Personalkostenpauschalen. Die Stadt Solingen war auch in der Lage, die Aufwendungen für die Erhaltung zwischen den Tätigkeiten der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung zu differenzieren. Damit stehen der Stadt die notwendigen Daten für eine wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung ihrer Straßen grundsätzlich zur Verfügung. Wie nachfolgend detaillierter analysiert, mangelt es der Stadt noch an einer aktuellen Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen.

Das Vermögen der Straßen bilanziert die Stadt im Kernhaushalt. Die Investitionsansätze und die Unterhaltungspauschalen werden ebenfalls im Kernhaushalt veranschlagt.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Solingen verfügt nicht über eine Straßendatenbank als eine einheitliche Lösung. Die notwendigen Daten für das Erhaltungsmanagement sind in verschiedenen Systemen

hinterlegt. Die Stadt strebt aber über die aktuell erworbene Software die Verknüpfung der Daten und eine weitergehende Digitalisierung der Prozesse an.

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 Solingen** verfügt über Straßendaten in einer GEO-Daten-Software, ein Straßenverzeichnis und erfasst die Deckenerneuerungsmaßnahmen in Office-Standardsoftware. In der GEO-Daten-Software sind die Straßennamen, Knoten und Kanten, die Fläche, die Art der Fläche, die Datenherkunft und Klassifizierungen hinterlegt. Die Stadt hat zur Erstellung der Eröffnungsbilanz 2008 eine Erstbewertung der Straßen auf Basis des damaligen Vermögensbetriebs der Stadt Solingen (VBS) vorgenommen. 2011/2012 führte Solingen eine visuelle Zustandsbewertung ihrer Straßen durch. Die Ergebnisse aus dieser Zustandsbewertung wurden in der Fachsoftware erfasst. Allerdings aktualisiert Solingen diese Daten seit diesem Zeitpunkt nicht mehr.

In der Office-Lösung für die Erfassung der Decken-Erneuerungsprogramme erhebt Solingen die Straßen, die voraussichtlichen Kosten, das Baujahr und weitere Stammdaten. Die bilanziellen Auswirkungen der Fahrbahn-Deckenerneuerung können dann in der Anlagenbuchhaltung nachvollzogen werden.

Die TBS erfassen die Schadensmeldungen der Straßenbegeher in einer selbst erstellten Datenbank und verfügen über die Daten der Aufbrüche aus dem Koordinierungsverfahren.

Über eine Gesamtlösung für alle notwendigen Daten für das Management der Straßenerhaltung verfügt die Stadt Solingen demnach aktuell nicht. Die Daten sind bei den verantwortlichen Zuständigkeitsbereichen in unterschiedlichen Software-Systemen hinterlegt.

Für das Management der Straßenerhaltung haben die TBS eine neue Fachsoftware ausgewählt. Dabei sollen zunächst die Module Aufbruchkontrolle durch die TBS und die Koordination von Sondernutzungen durch den Stadtdienst Ordnung eingeführt werden. Weitere Module der Software sollen sukzessive eingeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte wie angestrebt, die Daten für das Erhaltungsmanagement der Straßen in einer Straßendatenbank bündeln. Alle Aufgabenbereiche des Erhaltungsmanagements sollten auf diese einheitliche Datenbank zugreifen, damit Redundanzen und fehlende Informationen vermieden werden können. Zukünftig sollte die Stadt die Ergebnisse einer Zustandserfassung in der Datenbank erfassen.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen kann die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen mit Hilfe der Kostenrechnung der TBS und Nebenrechnungen für den Stadtdienst 61 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 Solingen** kann mit Hilfe von Nebenrechnungen die Vollkosten für die Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Basis dafür ist zunächst die Vollkostenrechnung der TBS. Dort werden die Vollkosten für die Straßenerhaltung erhoben und über Stundenverrechnungssätze den jeweiligen Aufgaben zugeordnet. Die aus den zusätzlich erbrachten Leistungen resultierenden Kosten stellt die TBS der Stadt Solingen gesondert in Rechnung. Für die Straßenunterhaltung erhalten die TBS eine Pauschale vom Kernhaushalt.

Im Stadtdienst 61 führt die Stadt Solingen keine Kostenrechnung. Da der Stadtdienst die TBS beauftragt, fallen hier überwiegend Personalkosten an. Die Stadt Solingen kann die mit der Erhaltung ihrer Straßen befassten Stellenanteile ermitteln. Um aus den Stellenanteilen die entsprechenden Vollkosten zu berechnen, hat die gpaNRW im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung die Personalkostenpauschalen der KGSt herangezogen. Die Personalkosten der für die Erhaltung der Straßen zuständigen Stellenanteile im Stadtdienst 61 umfassen in 2017 mit rund 107.000 Euro nur 2,3 Prozent der gesamten Erhaltungsaufwendungen. Eine separate Kostenrechnung im Stadtdienst 61 ist somit wenig zweckdienlich. Die Stadt Solingen könnte daher für eine etwaige Ermittlung der Vollkosten für die Unterhaltung die Kosten des Stadtdienstes 61 pauschal hinzurechnen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Solingen hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nicht verwendet.

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.

Strategische Zielsetzungen sind bei der **Stadt Solingen** für die Erhaltung des Straßenvermögens bislang nicht getroffen worden. Die finanziell angespannte Lage erfordert die Priorisierung des Haushaltsausgleichs. Daneben sind umfangreiche Investitionen in den Sektor Bildung notwendig. Investitionen in die Straßen hat die Stadt daher bewusst auf niedrigem Niveau gehalten. Die Mittel für die betriebliche Unterhaltung und Instandhaltung reduzierte die Stadt

Die bestehenden Investitionsprogramme und die Unterhaltung der Straßen sind auf die notwendigen Maßnahmen zum Erhalt der Substanz ausgerichtet. Sie sollen die Verkehrssicherheit der städtischen Straßen erhalten und die Befahrbarkeit sicherstellen.

Der enge finanzielle Rahmen ermöglicht es der Stadt Solingen maximal die Straßen der Zustandsklassen 7 und 8 bei Fahrbahndecken-Erneuerungen zu berücksichtigen. Die fehlenden

finanziellen Ressourcen und auch eingeschränkte personelle Ressourcen begrenzen eine weitergehende Planung und Ausführung von Baumaßnahmen.

Die Stadt bildet keine Kennzahlen zur Messung ihrer Zielerreichung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

→ 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.

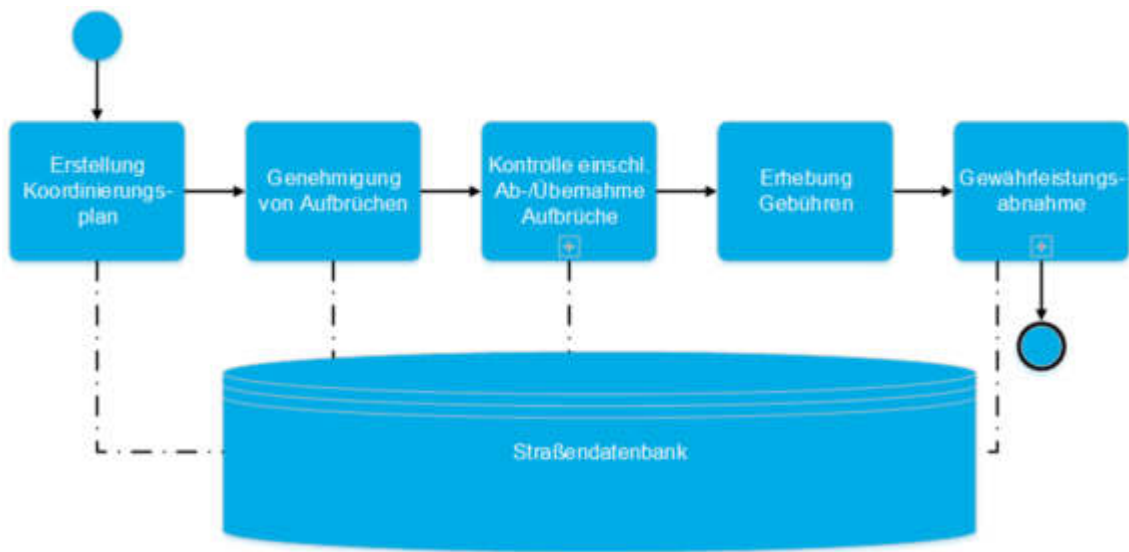
→ Feststellung

Die Stadt Solingen koordiniert in Zusammenarbeit mit den TBS die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit der Erhaltung ihrer Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrollieren die TBS diese engmaschig während der Bauphasen und zum Ende der Gewährleistungsfristen. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die angestrebte Softwarelösung soll die Prozesse des Aufbruchmanagements weiter vereinfachen und digitalisieren.

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



Erstellung Koordinierungsplan

Die **Stadt Solingen** und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über anstehende Baumaßnahmen im Straßenvermögen. Die Planungen für das nächste Jahr und die Folgejahre werden allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Einmal pro Jahr findet ein Koordinierungstreffen statt, bei dem die größten Vorhabenträger, die Stadt, die Stadtwerke Solingen GmbH und die TBS geplante Baumaßnahmen abstimmen. Insbesondere die geplanten Deckenerneuerungen werden den Vorhabenträgern vorgelegt. Die Treffen der Vorhabenträger werden protokolliert.

Alle Aufbrüche werden zunächst per Mail angekündigt. Die Ansprechpartnerinnen und -partner aller örtlich aktiven Versorgungsunternehmen, sowie Beschäftigte der Stadt und der TBS erhalten über einen entsprechenden Email-Verteiler Kenntnis über die Beantragung eines Aufbruchs. Damit sind alle Beteiligten zeitgleich über geplante Maßnahmen informiert. Zukünftig soll dies in einem Web-basierten Portal erfolgen und in der Straßendatenbank hinterlegt werden.

Es besteht eine vierwöchige Widerspruchsfrist. Innerhalb dieser Frist können andere Versorger anmelden, wenn sie ebenfalls in dieser Straße Ver- und Entsorgungsleitungen verlegen wollen. Aufbrüche werden versagt oder zeitlich verschoben, wenn diese auf Straßen erfolgen sollen, die mit einer Aufbruchsperre belegt sind. Dies betrifft Straßen, bei denen die Fahrbahndecke in den vergangenen drei Jahren saniert wurde. Da den Versorgern die geplanten Deckensanierungen bekannt sind, gibt es keine Ausnahmen. Straßen bei denen eine Deckensanierung ansteht, werden nur in Koordination des Bauleiters aufgebrochen. Es erfolgt ein provisorischer Verschluss der Straßendecke und die Vorhabenträger leisten eine Co-Finanzierung für die spätere endgültige Deckensanierung.

Genehmigung von Aufbrüchen

Die TBS genehmigen die Aufbrüche. Für die unterschiedlichen Arten von Aufbrüchen (Kopflöcher, Queraufbrüche und Längsverlegungen) verwenden die TBS verschiedene Vordrucke. Aktuell werden die Daten des Aufbruchs in einer Access-Datenbank erfasst. Die Dokumentation erfolgt in Datei-Ordern. Zukünftig (bereits in 2020) führt die Stadt eine spezielle Software ein und digitalisiert dort das Aufbruch-Management mit alle zugehörigen Prozesse und Daten.

Kontrolle einschließlich Abnahme der Aufbrüche

Die Anzeige des Baubeginns erfolgt im Regelfall eine Woche vor Beginn der Arbeiten an die Koordinierungsstelle. Dabei gibt das Versorgungsunternehmen die ausführende Firma, den Zeitraum und die Koordinierungsnummer des Aufbruchs an. Abweichungen zwischen Genehmigungen und Baubeginn kommen nur im Ausnahmefall vor. Es entstehen höchstens zeitliche Verschiebungen. Die Aufbruchgenehmigungen sind nach Erteilung ein Jahr gültig. Dadurch, dass bereits bei Erfassung der Aufbruch mit allen Beteiligten abgestimmt wird, ist es auskunftsgemäß noch nie zu Problemen durch zeitliche Verzögerungen gekommen.

Kontrolle der Ausführung

Es wird vor Genehmigung des Aufbruchs eine Begehungsniederschrift gefertigt. In der Begehungsniederschrift wird der Ausgangszustand der Straße vor Genehmigung des Aufbruchs dokumentiert. Bei Straßen, bei denen die Instandsetzung schwierig ist, erfolgt eine Fotodokumentation. Alle Beteiligten unterschreiben die Begehungsniederschrift.

Technische Standards hat die Stadt Solingen in einem PDF-Dokument zusammengeführt. Zukünftig will die Stadt das Instrument der Begehungsniederschrift stärker nutzen, damit auf die individuellen Erfordernisse vor Ort besser Rücksicht genommen werden kann. Die Stadt hat bereits positive Erfahrungen damit gemacht, dass ggf. der bisherige Standard neu auf die Nutzung der Verkehrsfläche abgestimmt wird und dadurch größere Flächen erneuert werden konnten. Weicht der Vorhabenträger von der Genehmigung ab, ist er verpflichtet dies zu melden.

Aufbrüche dürfen in Solingen nur zugelassene Baufirmen durchführen. Neue Firmen stellen einen Antrag auf Zulassung und erhalten eine befristete Zulassung. Zukünftig erfolgt die Verlängerung der Zulassung automatisch bei einer Abnahme einer Baumaßnahme. Bei neuen Baufirmen werden Verdichtungsprotokolle, Fotos und Baustellenprotokolle angefordert. Bei schwierigen Unternehmen werden unangemeldete Vorort-Kontrollen durchgeführt.

Alle aktuellen und wesentlichen Baustellen werden täglich kontrolliert. Für diese Aufgabe stehen zwei Vollzeit-Stellen bereit, mit denen die rund 900 bis 1.000 Aufbrüche pro Jahr kontrolliert werden. Die beiden Kontrolleure stimmen ihre Kontrolltermine ab. Je nach Art der Maßnahme und Erfahrungswerte mit den Baufirmen erfolgen intensivere Kontrollen. Aktuell werden die Kontrollen schriftlich und ggf. durch Fotos dokumentiert. Zukünftig erfolgt direkt die Dokumentation in der Software einschließlich etwaiger Fotos.

Dokumentationen der einzelnen Bauphasen oder Verpflichtungen zur Beibringung von Liefer scheinen fordern die TBS nur bei größeren Maßnahmen an. Bislang erhebt die Stadt den Ausgangszustand nach der Auskoffierung der Straße nicht. Zukünftig könnten Fotos den Zustand

des Ober- und Unterbaus dokumentieren und bei geplanten Deckensanierungen kann auf diese Fotos zurückgriffen werden.

Mängel in der Ausführungsphase werden schriftlich dokumentiert, mündlich vor Ort mit den Baufirmen besprochen oder per Mail mitgeteilt. Gegebenenfalls dokumentiert die TBS die Mängel ergänzend mit Fotos. Die Mängelbeseitigung wird kontrolliert und es wird bei Abnahme eine Instandsetzungsbescheinigung erteilt. Die Firma meldet die Mängelbeseitigung mit hohem Selbstinteresse, da hierdurch die Gewährleistungsfrist in Gang gesetzt wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte die Aufbrüche nutzen, um von dem Zustand des Ober- und Unterbaus Informationen zu gewinnen. Hierzu könnte die Stadt die Vorhabenträger zu einem Fotoprotokoll oder zu einer Messung der Schichtdicken verpflichten. Diese Informationen könnte die Stadt bei der Auswahl der Instandsetzungsmaßnahmen berücksichtigen.

Abnahme der Aufbruchsstelle

Da die Baufirma die Gewährleistungsfrist in Gang setzen will, meldet diese die Fertigstellung üblicherweise per Mail und bei kleineren Maßnahmen telefonisch. Nach Fertigstellung wird der Aufbruch kontrolliert. Hierzu erfolgt entweder ein Vor-Ort-Termin mit der Baufirma oder eine Kontrolle ohne Beteiligung der ausführenden Firma.

Bei der Abnahme des Aufbruchs erhalten die Versorgungsträger und die bauausführende Firma eine Instandsetzungsbescheinigung. Baustellenprotokolle werden nur bei größeren Maßnahmen gefordert. In der Instandsetzungsbescheinigung werden etwaige Mängel aufgenommen. Bei schwerwiegenden Mängeln erfolgt keine Bescheinigung der Instandsetzung. Ausgangspunkt der Anforderungen für den Verschluss des Aufbruchs ergeben sich aus der Begehungsniederschrift.

Stellen die TBS Mängel bei der Abnahme der Aufbruchsstelle fest, so stimmen die TBS die Frist zur Beseitigung des Mangels vorab mit der Baufirma ab und setzen dann eine Frist fest. Über gesonderte Kontrollen wird der Baufortschritt beobachtet. Erst nach Mängelbeseitigung erhält die Baufirma eine Instandsetzungsbescheinigung.

Gewährleistungsabnahme, regelmäßige Kontrolle der Aufbrüche

Die Straßen der Stadt Solingen werden regelmäßig mit dem Blick auf Störungen der Verkehrssicherheit begangen. Dabei werden Fußgängerstraßen jede Woche begangen, Hauptstraßen alle vier Wochen und Anliegerstraßen alle acht Wochen. Dadurch haben die Straßenbegeher einen guten Überblick über die Stadtstraßen und deren Zustand. Die Straßenbegeher achten zusätzlich auf die Aufbrüche. Die Straßenbegeher greifen direkt über ihre Handhelds auf die Straßendaten zu und können die Auffälligkeiten melden. Offensichtliche Mängel an den Aufbrüchen werden dokumentiert und an die Koordinierungsstelle gemeldet. Die Aufbruchkontrolleure identifizieren die Mängel, leiten entsprechende Meldungen an die bauausführenden Firmen weiter und kontrollieren die Mängelbeseitigung.

Gewährleistungsabnahme

Die Stadt Solingen überprüft zum Ende der Gewährleistungsfrist, ob Mängel vorhanden sind. Dazu kontrolliert sie alle Aufbrüche erneut. Die Überprüfungen werden intern dokumentiert. Eine Mitteilung an den Vorhabenträger erfolgt nur, wenn ein Mangel besteht. In diesem Falle dokumentieren die TBS den Mangel vor Ort mit Fotos in einer Mängelanzeige. Der Vorhabenträger wird aufgefordert den Mangel zu beseitigen. Hierfür wird eine Frist in Absprache mit der Baufirma vereinbart. Die Stadt hat auch positive Erfahrungen mit Kernbohrungen sammeln können. Zwar verursachen die Kernbohrungen Kosten, vielfach können aber mit Hilfe dieser Analysen Mängel bei der Wiederherstellung des Straßenkörpers festgestellt werden.

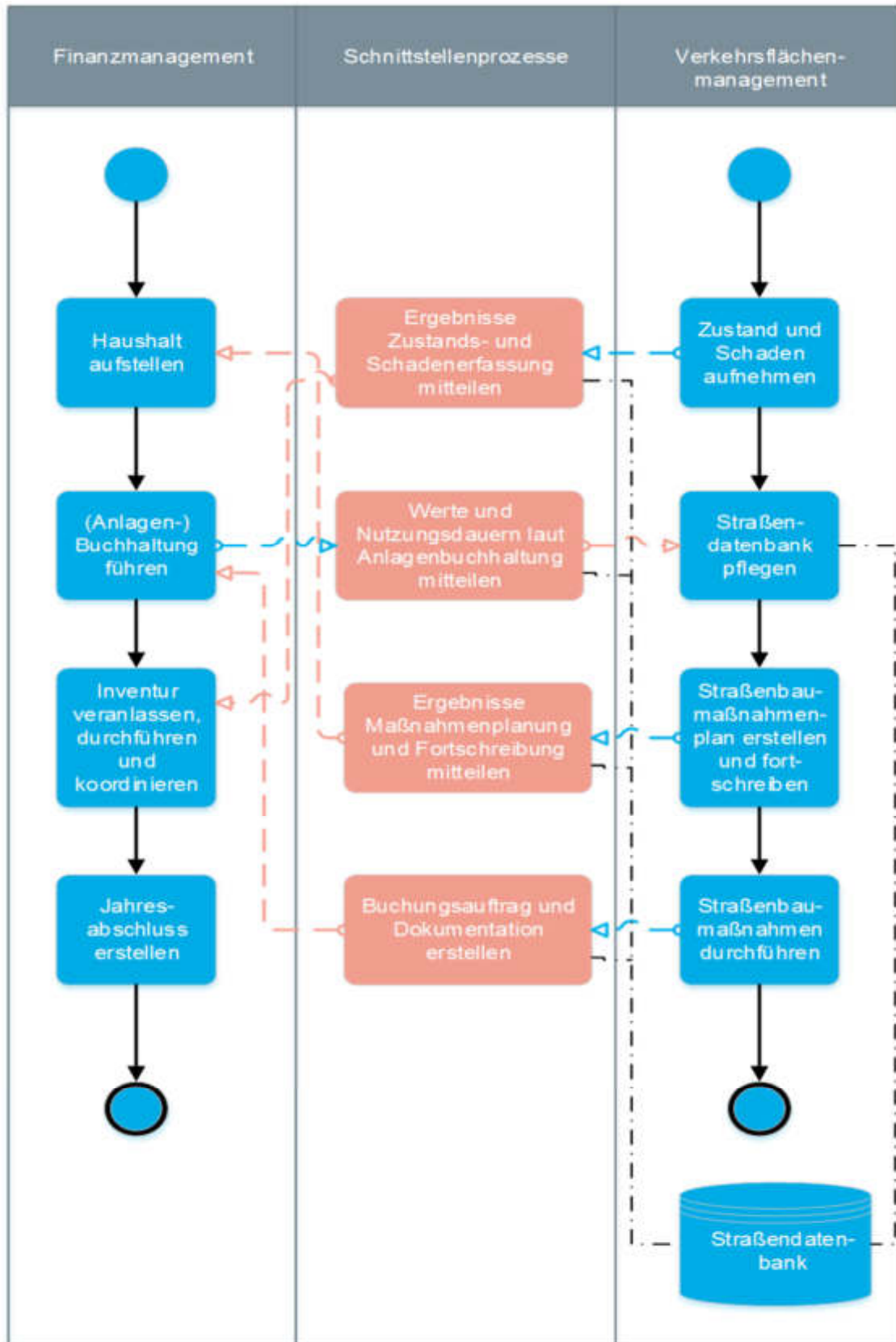
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ Feststellung

Bei der Stadt Solingen stehen der Stadtdienst 61 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Stadtdienst 61 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Solingen führt eine permanente Inventur ihres Straßenvermögens durch. Im Rahmen der Inventuren berücksichtigt sie nicht den Straßenzustand.

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.

Schnittstellenprozess



Allgemeines

Die bilanziellen Daten zu dem Straßenvermögen werden bei der **Stadt Solingen** im Finanzverfahren geführt. Damit eine Übereinstimmung zwischen Straßendaten und Daten in der Anlagenbuchhaltung sichergestellt ist, bildet der Straßenschlüssel und die Abschnittsnummer eine eindeutige Identifikationsnummer des Anlagegutes.

Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Die Stadt Solingen hat zuletzt in 2011 den Zustand ihrer Straßen im Rahmen der Eröffnungsbilanzkorrekturen erhoben. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassung führten zu veränderten Nutzungsdauern, Werten und Abschreibungen. Eine körperliche Inventur führt die Stadt Solingen nicht durch. 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.

Die Stadt Solingen hat sich entschieden, im Rahmen einer permanenten Inventur die Anlagegüter des Infrastrukturvermögens zu inventarisieren. Dies regelt die Stadt in der Dienstanweisung der Finanzbuchhaltung vom 22. November 2017. Dieser Prozess ist derart ausgestaltet, dass die Straßenbegeher die Schäden aufnehmen und diese im Rahmen des Erhaltungsmanagements durch die TBS beseitigt werden. Führt die Schadensbeseitigung z. B. aufgrund einer Fahrbahn-Deckenerneuerung zu einer Veränderung der Nutzungsdauer oder des Wertes der Anlage, so wird dies entsprechend in der Anlagenbuchhaltung gebucht.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte eine Zustandserfassung durchführen und die Daten für die Zwecke einer Inventur weiterverarbeiten.

Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung mitteilen

Bei der Stadt Solingen gilt das Finanzverfahren als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens. Der Stadtdienst 61 verfügt über entsprechende Zugriffsrechte, um diese Daten aus der Anlagenbuchhaltung herauszufiltern. Bei buchhalterischen Fragestellungen stimmen sich die Kämmerei und der Stadtdienst 61 eng miteinander ab.

Ergebnisse Maßnahmenplanung und Fortschreibung mitteilen

Der Stadtdienst 61 der Stadt Solingen erfasst die Maßnahmen der Fahrbahn-Deckenerneuerung in Excel. So kann die Stadt die Maßnahmen planen und durchgeführte Maßnahmen auswerten. Für die Haushaltsplanung erlässt die Kämmerei der Stadt Solingen eine Haushaltsplanverfügung, die Regelungen zur Ansatzaufstellung trifft. Unterjährige Anpassungen erfolgen in enger Abstimmung zwischen Stadtdienst 61 und Kämmerei.

In Quartalsberichten gleichen der Stadtdienst 61 und die TBS die aktuellen Ist-Ergebnisse mit den geplanten Ansätzen ab. Seit 2018 intensiviert die Stadt das Controlling, indem monatliche Berichte erstellt werden. Gegenüber der Kämmererei berichtet der Stadtdienst 61 in monatlichen Berichten über die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel und die Erzielung von Erträgen sowie über die Umsetzung der geplanten Haushaltssanierungsmaßnahmen.

Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Der Stadtdienst 61 der Stadt Solingen ergänzt die Rechnungen bei Buchungen um weitere buchungsrelevante Informationen. Bei Anlageaktivierungen führt der Stadtdienst 61 die die Angaben zur Anlagen- und Inventarnummer in den Buchungsbelege auf, um das korrespondierende Anlagegut zu identifizieren. Darüber hinaus stellt der Stadtdienst Angaben zu Flächen- und Kostenaufteilung sowie Aufteilung von Sonderposten zur Verfügung. Hierfür existieren jedoch keine konkreten Informations- und Formvorgaben. Die erforderlichen Informationen zur Stammdatenpflege zum Beispiel Anlage und Änderungen eines Anlagegutes regelt die Stadt in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung.

→ Ausgangslage

Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen stellt ihren Einwohnern aufgrund der geringen Gemeindefläche weniger Verkehrsfläche zur Verfügung als die Vielzahl der Vergleichskommunen. Dies führt zu einer geringeren Haushaltsbelastung durch diesen Teil des Infrastrukturvermögens. Die geringe einwohnerbezogene Verkehrsfläche bedingt jedoch eine hohe Nutzungsintensität und damit eine höhere Verkehrsbelastung der Straßen.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.775	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	31,54	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,60	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die **Stadt Solingen** unterhält 5,0 Mio. qm Verkehrsfläche. Bei dem Segment der kreisfreien Städte beträgt der 1. Viertelwert der Verkehrsfläche in Unterhaltungspflicht 7,1 Mio. qm. Damit ist Solingen für weniger Verkehrsfläche unterhaltungspflichtig als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das Stadtgebiet ist mit 90 qkm kleiner als der 1. Viertelwert von 96 qkm in diesem Prüfsegment.

Die Strukturkennzahlen der Stadt Solingen weisen auf folgende Merkmale hin:

- geringe Bevölkerungsdichte,
- geringe Verkehrsfläche je Einwohner und
- unterdurchschnittlicher Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Daraus ergibt sich, dass die Stadt Solingen quantitativ weniger Verkehrsfläche vorhalten und unterhalten muss. Die geringe Verkehrsfläche je Einwohner führt aber auch dazu, dass die Straßen stärker durch den Verkehr beansprucht werden. Solingen braucht daher eine qualitativ hochwertige Infrastruktur, die der höheren Verkehrsbelastung gerecht werden kann.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt in Solingen seit 2008 von rund 105 Mio. Euro um 32 Mio. Euro bis 2017 auf 73 Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	5,24	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	13,35	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote der **Stadt Solingen** ist vergleichsweise gering. Sie zeigt an, wie hoch das Straßenvermögen gemessen an der Bilanzsumme ausfällt. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Damit wäre der Anteil der Verkehrsfläche an der Bilanzsumme höher. In Solingen ist die Bilanzsumme der Stadt mit 1,4 Mrd. Euro bereits niedriger als der 1. Viertelwert der Vergleichskommunen von 2,2 Mrd. Euro. Das Vermögen der Verkehrsflächen stellt mit 72,7 Mio. Euro in 2017 den niedrigsten Vergleichswert. Auf der Aktivseite der Bilanz stellen die Finanzanlagen mit 313 Mio. Euro, Gebäude mit 294 Mio. Euro und Grünflächen mit 104 Mio. Euro wesentlich größere Vermögenswerte dar.

Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist in Solingen im Jahr 2017 bereits niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die gpaNRW führt dies auf den nachfolgend beschriebenen hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück.

Bilanzwert Verkehrsfläche in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	104,8	90,6	82,5	93,3	88,8	83,3	77,6	75,3	72,5	72,7

Seit 2008 sinkt der Bilanzwert außer in 2011 kontinuierlich ab. In diesem Jahr bewertete die Stadt das Straßenvermögen neu und erhöhte die Gesamtnutzungsdauer der Straßenbauten von 35 auf 50 Jahre. Dies führte im Straßenvermögen und auch bei den korrespondierenden Sonderposten zu einem Wertzuwachs.

→ 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.

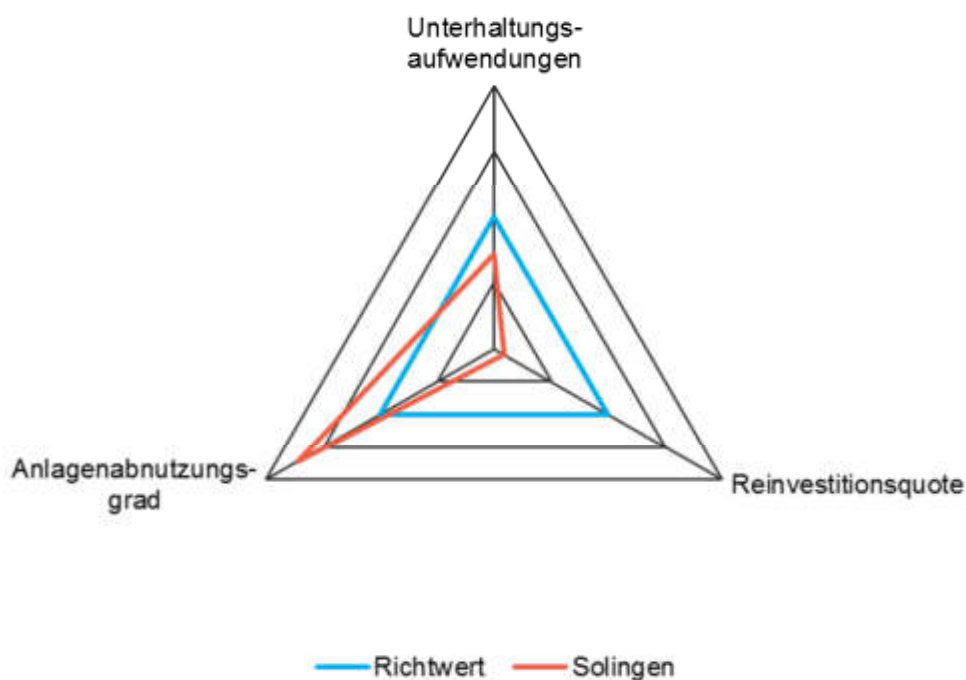
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Solingen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro*	1,30	0,93
Reinvestitionsquote in Prozent	100	9
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	86,2

* Die Aufwendungen für das Fahrbahndecken-Programm sind als Unterhaltungsaufwendungen berücksichtigt.

Alle drei Einflussfaktoren deuten auf ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt die Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erfordern. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen indizieren in Verbindung mit den erhöhten Anforderungen an die Erhaltung ein zusätzliches Risiko, sofern diese dauerhaft auf dem Niveau verbleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Solingen ist mit 86,2 Prozent außerordentlich hoch. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich sieben Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Der Stadt Solingen fehlen jedoch Informationen zum Straßenzustand auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung.

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.

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	86,22	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

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



Bei der **Stadt Solingen** ergibt sich für das Straßenvermögen ein außerordentlich hoher Anlagenabnutzungsgrad. Dabei bildet die festgelegte Gesamtnutzungsdauer und die bilanzielle Restnutzungsdauer die Faktoren zur Bestimmung des Anlagenabnutzungsgrades. In Solingen beträgt die durchschnittliche Restnutzungsdauer nur noch sieben Jahre. Nach Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer sind die Straßen vollständig abgeschrieben und haben keinen bilanziellen Wert.

Die NKF-Rahmentabelle hat ab 2013 eine Gesamtnutzungsdauer von 25 bis 50 Jahren für die Straßen zugelassen. Im Zuge des zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz erhöht sich die zulässige Gesamtnutzungsdauer wieder auf bis zu 60 Jahren. Aktuell verwendet die Stadt Solingen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren für ihre Straßen.

Die Stadt Solingen hat den Zustand ihrer Straßen zuletzt in 2011/2012 erhoben. Damit holte die Stadt die für die Eröffnungsbilanz notwendige Inventur des Straßenvermögens nach, weil die Wertansätze nicht den Anforderungen des § 54 Abs. 1 GemHVO entsprachen. Über 51 Prozent des Straßennetzes war bereits auf den Erinnerungswert abgeschrieben, obwohl die Straßen überwiegend noch nutzbar waren. Bei der Zustandserfassung bildet die Stadt acht Zustandsklassen. Die Zustandserhebung ist visuell durch eigenes Personal erfolgt. Bei der letzten überörtlichen Prüfung stellte die gpaNRW die Verteilung der Schadensklassen dar. Daraus ergab sich, dass rund 84 Prozent des Straßennetzes in den Schadensklassen größer 5 einsortiert sind. In diesen Schadensklassen gelten die Straßen bereits als erneuerungsbedürftig. Der Anlagenabnutzungsgrad in 2012 betrug 76 Prozent, die durchschnittliche Restnutzungsdauer

im Durchschnitt 13 Jahre. Dieser Zustand hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert, sodass der Anlagenabnutzungsgrad auf 86,2 Prozent angestiegen ist und die Nutzungsdauer sich auf durchschnittlich sieben Jahre reduzierte.

Abschreibungen je qm Verkehrsfläche 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungen je qm Verkehrsfläche	1,01	0,48	1,34	1,83	2,19	2,62	22

Aufgrund des hohen Anlagenabnutzungsgrades sind die Abschreibungen je qm Verkehrsfläche in Solingen bereits geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hätte die Stadt Solingen eine ausgeglichene Altersstruktur des Straßenvermögens, so wäre der Wert des Straßenvermögens geschätzt mindestens 187 Mio. Euro höher. Ein höherer Vermögenswert führt zwangsläufig zu einer höheren Abschreibungsbelastung.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch sieben Jahren den Zustand ihrer Straßen in naher Zukunft erneut erheben. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen ausrichten.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Solingen sind rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche niedriger als der Richtwert der FGSV. Im Zusammenhang mit der fehlenden aktuellen Zustandserfassung der Verkehrsflächen ist aktuell keine substanziell ausreichende Unterhaltung dokumentiert.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,93	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

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



Zuständig für die Erhaltung des Straßenvermögens bei der **Stadt Solingen** ist der Stadtdienst 61 – Planung, Mobilität und Denkmalpflege -. Die operativen Aufgaben für die städtischen Straßen erledigen die TBS. Zwischen der Stadt und den TBS bestehen Kontrakte über die Finanzierung und Ausführung der Aufgaben. Es besteht ein Auftragnehmer-/Auftraggeber Verhältnis zwischen den beiden Akteuren. Die Zuständigkeiten sind klar definiert. Für die Unterhaltung der Straßen erhalten die TBS eine Leistungspauschale. Es besteht ein klares Verständnis der eigenen Aufgabenstellung, Einvernehmen über die Arbeitsaufteilung und eine enge gegenseitige Abstimmung. Die TBS sind dem gleichen Dezernat zugeordnet wie der Stadtdienst 61.

Die TBS setzen mehrere Regiekolonnen für die Aufgaben der Grünpflege, Straßenunterhaltung und Verkehrstechnik ein. Sie verfügen über entsprechendes gewerbliches Personal. Werden die Aufgaben nicht durch die TBS erledigt, weil z. B. entsprechendes spezielles technisches Gerät nicht zur Verfügung steht, dann beauftragen die TBS externe Unternehmen. Hierzu bestehen entsprechende Jahresverträge.

Die Unterhaltungsaufwendungen teilen sich bei der Stadt Solingen zu 71,2 Prozent auf Eigenleistungen und 28,8 Prozent auf Fremdleistungen auf. Eigenständig leisten die TBS im Auftrag der Stadt die betriebliche Unterhaltung und kleinflächige Instandhaltungsmaßnahmen. In 2017 umfassen diese Kosten rund 3,0 Mio. Euro und damit 69 Prozent der gesamten Aufwendungen. Damit sind die wertmäßig überwiegenden Unterhaltungsmaßnahmen kleinflächige Instandhaltungsmaßnahmen und betriebliche Unterhaltungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen dienen der unmittelbaren Beseitigung von Schäden und der Herstellung der Verkehrssicherungspflicht. Damit im Zuge des kommunalen Schadensausgleich alle Verpflichtungen zur Überwachung des Straßenzustandes erfüllt werden, kontrolliert die Stadt Solingen regelmäßig die Straßen auf Schäden. Dabei setzen die TBS zwei Straßenkontrolleure ein, die regelmäßig, teilweise wöchentlich, die städtischen Straßen bezüglich der Verkehrssicherheit kontrollieren. Etwaige Schäden werden bei den TBS erfasst. Die Beseitigung koordinieren die TBS, beauftragen diese oder führen sie selbst durch. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurden die Stellenanteile für die Straßenbegehung von ursprünglich vier auf zwei reduziert.

Instandsetzungsmaßnahmen werden bis auf planerische Aufgaben und die Erstellung von Fahrbahnmarkierungen der TBS von dem Stadtdienst 61 an externe Unternehmen vergeben. Hierzu zählen insbesondere die Fahrbahn-Deckenerneuerungen. Diese umfassen in 2017 ein Kostenvolumen von rund 1,3 Mio. Euro und damit 0,27 Euro je qm Verkehrsfläche.

Die Stadt Solingen führt seit 1999 ein Fahrbahndecken-Programm durch. Dabei werden die Deckschicht-Erneuerungen bei nahezu abgeschriebenen Straßen durchgeführt. Die Stadt Solingen erneuert dabei in der Regel die vier cm dicke Deckschicht mit Asphaltbeton. Die Maßnahmen finden statt, wenn die Binde- und Tragschicht intakt und die Maßnahmen der zukünftigen Verkehrsbelastung standhalten. Dies analysiert die Stadt im Zweifel durch Schürfungen des Oberbaus. Die jeweiligen Maßnahmen stellen einen gebrauchsfertigen Zustand der Straßen

wieder her. Seit 2016 erhöht die Stadt nach Fertigstellung die Nutzungsdauer der Straßen um 20 Jahre. Für eine bessere Vergleichbarkeit werden diese Maßnahmen im Rahmen der überörtlichen Prüfung als konsumtive Maßnahmen berücksichtigt. Die Aufwendungen aus dem Deckenerneuerungsprogramm sind damit den Aufwendungen für die Instandsetzung zugeordnet.

In 2017 hat die Stadt Solingen mit diesem finanziellen Einsatz 0,86 Prozent der Straßenfläche instandsetzen können. Um rechnerisch in den 50 Nutzungsjahren eine Maßnahme pro Straße durchführen zu können, müsste die Stadt zwei Prozent der Straßenfläche jährlich instandsetzen.

In 2011 stellte die gpaNRW Unterhaltungsaufwendungen von 0,61 Euro je qm Verkehrsfläche fest. Bereinigt man den oben dargestellten Kennzahlenwert um die Aufwendungen für das Deckenerneuerungsprogramm, so ergeben sich 0,65 Euro je qm Verkehrsfläche. Die höheren Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen resultieren damit nahezu vollumfänglich aus dem Deckenerneuerungsprogramm, welches in dieser überörtlichen Prüfung den Unterhaltungsaufwendungen zugeordnet wurde.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen und reinvestieren. Dabei sollte sie vorwiegend die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen durchführen, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.

Reinvestition

→ Feststellung

Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote und dem damit verbundenen Wertverlust des Anlagevermögens ein Risiko. Verkehrsflächen werden zur Aufgabenerfüllung der Stadt Solingen benötigt. Deshalb muss die Stadt hier langfristig werterhaltend reinvestieren und dafür die personellen Ressourcen und Finanzmittel bereitstellen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	8,86	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	20,75	10,16	19,88	31,50	45,82	60,12	16

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



Bei der **Stadt Solingen** stehen 2017 den Abschreibungen auf die Verkehrsflächen von 5,1 Mio. Euro Investitionen in diesem Jahr von 3,3 Mio. Euro entgegen. Hierunter fallen nur 450.275 Euro Reinvestitionen. Dabei führt die Stadt in 2017 die Erneuerungsmaßnahmen Dorperhof und 2. Bauabschnitt Leichlinger Straße sowie Umbaumaßnahmen an der Straße Frankfurter Damm durch. Die weiteren Investitionen von 2,9 Mio. Euro sind Erschließungsmaßnahmen. Rein rechnerisch bedeutet dies in 2017 somit fehlende Reinvestitionstätigkeit von rund 4,6 Mio. Euro.

Da die Reinvestitionen in den Jahren unterschiedlich hoch ausfallen, bildet die gpaNRW den Durchschnittswert der letzten vier Jahre ergänzend ab. Hierbei wird erkennbar, dass Solingen in den Jahren vor 2017 mehr in den Bestand investierte. Der Werterhalt – demnach eine Reinvestitionsquote von 100 Prozent – wird jedoch auch im Vier-Jahres-Durchschnitt von der Stadt Solingen nicht erreicht.

Die Stadt Solingen wendet aktuell drei wesentliche Bauprogramme an:

- Die Stadt Solingen erneuert die Fahrbahn-Decken bei dringendsten Straßen überwiegend in den Zustandsklassen 7 und 8. Bei dieser überörtlichen Prüfung wurden Deckschicht-Erneuerungen von rund 1,3 Mio. Euro den Unterhaltungsaufwendungen zugeordnet. Weitere rund 0,6 Mio. Euro setzt die Stadt als Investitionen im Zusammenhang mit Erneuerungen der Ver- und Entsorgungsleitungen um.
- Von der Bezirksregierung Düsseldorf erhält Solingen eine 75 - prozentige Förderung von Straßenerneuerungsmaßnahmen. Die Fördermittel setzt die Stadt für grundlegende Erneuerungen ein.
- Die Stadt erneuert die Straßen und nutzt Förderungsmöglichkeiten des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Da die Stadt einen Asphalt der Klassifizierung AC11DS verwendet, der auch lärmindernd wirkt, kann die Stadt Solingen die Mittel aus diesem Förderprogramm für die Erneuerung der Deckschichten verwenden. Aus diesem Programm sind Erneuerungen von sechs bis sieben Straßenabschnitten geplant.

Die Stadt erstellt die Bauprogramme mit einer fünfjährigen Laufzeit. So können sich auch Ver- und Entsorgungsunternehmen auf die Baumaßnahmen vorbereiten und die eigenen Leitungsverlegungen entsprechend planen.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum wie bei der Stadt Solingen hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz, aber natürlich auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Außerplanmäßige Abschreibungen für Verkehrsflächen bucht die Stadt Solingen in den Jahren 2012 bis 2017 nicht. Hierzu gibt es auch keinen grundsätzlichen Anlass, da die Stadt auch nicht

den Zustand der Straßen im Zuge einer erneuten körperlichen Inventur erfasst hat. Einen Hinweis auf eine ausreichende Unterhaltung ist daher hieraus nicht abzuleiten.

→ Finanzierung

Finanzierung durch Straßenbaubeiträge

→ Feststellung

Die Stadt Solingen erhebt regelmäßig Anliegerbeiträge für Straßenbaumaßnahmen. Sie hat sich intensiv mit dem Abrechnungsverfahren auseinandergesetzt. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden somit beachtet.

Die Stadt hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Bereits in den letzten beiden Prüfungen der **Stadt Solingen** haben wir die Beiträge behandelt. Daher nehmen wir hier lediglich eine Nachbetrachtung vor.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuch. Zur Überprüfung des vorhandenen Potenzials vergleicht die gpaNRW die örtliche Satzung mit dem Satzungsmuster des Deutschen Städtetages.

Die Satzung der Stadt Solingen stammt aus dem Jahr 1994. Wie im Satzungsmuster vorgesehen, werden 90 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes auf die Anlieger umgelegt. Die Erschließungsbeitragssatzung ermöglicht sowohl Vorausleistungen als auch Ablösevereinbarungen. Wie bereits in der letzten Prüfrunde festgestellt, nutzt die Stadt nicht zuletzt aus Personalkapazitätsgründen kaum Vorfinanzierungsinstrumente.

Die Erschließung von Neubaugebieten wird überwiegend in Fremdregie durch den Abschluss von Erschließungsverträgen im Sinne von § 11 Abs. 1 Ziffer 1 BauGB mit Erschließungsträgern durchgeführt. In den Fällen, in denen die Stadt in Eigenregie Erschließungsmaßnahmen durchführt und selbst stadteigene Baugrundstücke vermarktet, werden überwiegend im Zuge des Abschlusses der Kaufverträge auch Ablösevereinbarungen getroffen.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Investitionen in bereits bestehende Straßen können nach dem Kommunalabgabengesetz abgerechnet werden. Durch Straßenbaubeiträge wird die Last unter den Anliegern und der Stadt aufgeteilt. Die gpaNRW vergleicht die örtliche Straßenbaubeitragssatzung mit dem Muster des Städte- und Gemeindebundes.

Die Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Solingen wurde zuletzt 2010 angepasst. Die hierin festgelegten Anliegerbeiträge bewegen sich an der obersten Grenze der vom Satzungsmuster und der obergerichtlichen Rechtsprechung vorgegebenen Spannweite.

Bei Straßenbaubeiträgen werden ebenfalls aus Personalkapazitätsgründen keine Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. In der letzten Prüfung wurde empfohlen, den Einsatz dieser Instrumente zu prüfen. Die Stadt Solingen rechnet jährlich viele kleine Straßenbaumaßnahmen (zum Beispiel Straßenbeleuchtungsmaßnahmen) ab. Aufgrund der geringen Höhe der umlagefähigen Kosten verzichtet die Stadt hier auf Vorfinanzierungsinstrumente und Ablöseverträge. Der Nutzen würde von den Kosten übertroffen werden.

Auch bei umfangreicheren Maßnahmen bleibt die Stadt Solingen beim üblichen Abrechnungsverfahren. Jedoch werden diese Maßnahmen vorrangig und zeitnah abgerechnet um die Liquidität zu entlasten. Die Bürger werden frühzeitig über die Beitragsfähigkeit der Maßnahmen und die voraussichtliche Höhe der Aufwendungen informiert. Dies erhöht die Akzeptanz in der Bevölkerung an der Kostenbeteiligung.

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. Die Stadt Solingen berücksichtigt diese Änderungen bei der weiteren Planung und Finanzierung ihrer Straßenbaumaßnahmen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 - Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Solingen verfügt über eine grundsätzlich gute Datenlage. Die aktuellen Flächendaten, die Kosten für die Unterhaltung und Investitionen sind bekannt.		
F2	Die Stadt Solingen verfügt nicht über eine Straßendatenbank als eine einheitliche Lösung. Die notwendigen Daten für das Erhaltungsmanagement sind in verschiedenen Systemen hinterlegt. Die Stadt strebt aber über die aktuell erworbene Software die Verknüpfung der Daten und eine weitergehende Digitalisierung der Prozesse an.	E2	Die Stadt Solingen sollte wie angestrebt, die Daten für das Erhaltungsmanagement der Straßen in einer Straßendatenbank bündeln. Alle Aufgabenbereiche des Erhaltungsmanagements sollten auf diese einheitliche Datenbank zugreifen, damit Redundanzen und fehlende Informationen vermieden werden können. Zukünftig sollte die Stadt die Ergebnisse einer Zustandserfassung in der Datenbank erfassen.
F3	Die Stadt Solingen kann die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen mit Hilfe der Kostenrechnung der TBS und Nebenrechnungen für den Stadtdienst 61 ermitteln.		
F4	Die Stadt Solingen hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument im Rahmen eines operativen Controllings nicht verwendet.	E4	Die Stadt Solingen sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Die Stadt Solingen koordiniert in Zusammenarbeit mit den TBS die Aufbrüche frühzeitig und stimmt diese mit der Erhaltung ihrer Straßen ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrollieren die TBS diese engmaschig während der Bauphasen und zum Ende der Gewährleistungsfristen. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die angestrebte Softwarelösung soll die Prozesse des Aufbruchmanagements weiter vereinfachen und digitalisieren.	E5	Die Stadt Solingen sollte die Aufbrüche nutzen, um von dem Zustand des Ober- und Unterbaus Informationen zu gewinnen. Hierzu könnte die Stadt die Vorhaben-träger zu einem Fotoprotokoll oder zu einer Messung der Schichtdicken verpflichten. Diese Informationen könnte die Stadt bei der Auswahl der Instandsetzungsmaßnahmen berücksichtigen.
F6	Bei der Stadt Solingen stehen der Stadtdienst 61 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Stadtdienst 61 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Solingen führt eine permanente Inventur ihres Straßenvermögens durch. Im Rahmen der Inventuren berücksichtigt sie nicht den Straßenzustand.	E6	Die Stadt Solingen sollte eine Zustandserfassung durchführen und die Daten für die Zwecke einer Inventur weiterverarbeiten.

	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Stadt Solingen stellt ihren Einwohnern aufgrund der geringen Gemeindefläche weniger Verkehrsfläche zur Verfügung als die Vielzahl der Vergleichskommunen. Dies führt zu einer geringeren Haushaltsbelastung durch diesen Teil des Infrastrukturvermögens. Die geringe einwohnerbezogene Verkehrsfläche bedingt jedoch eine hohe Nutzungsintensität und damit eine höhere Verkehrsbelastung der Straßen.		
F8	Die Stadt Solingen hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt in Solingen seit 2008 von rund 105 Mio. Euro um 32 Mio. Euro bis 2017 auf 73 Mio. Euro.		
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens in Solingen ist mit 86,2 Prozent außerordentlich hoch. Mit einer verbleibenden Restnutzungsdauer von nur noch durchschnittlich sieben Jahren kündigen sich erhebliche Reinvestitionen an. Der Stadt Solingen fehlen jedoch Informationen zum Straßenzustand auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung.	E9	Die Stadt Solingen sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch sieben Jahren den Zustand ihrer Straßen in naher Zukunft erneut erheben. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Straßen ausrichten.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Solingen sind rund 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche niedriger als der Richtwert der FGSV. Im Zusammenhang mit der fehlenden aktuellen Zustandserfassung der Verkehrsflächen ist aktuell keine substantiell ausreichende Unterhaltung dokumentiert.	F10	Die Stadt Solingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen und reinvestieren. Dabei sollte sie vorwiegend die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen durchführen, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.
F11	Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote und dem damit verbundenen Wertverlust des Anlagevermögens ein Risiko. Verkehrsflächen werden zur Aufgabenerfüllung der Stadt Solingen benötigt. Deshalb muss die Stadt hier langfristig werterhaltend reinvestieren und dafür die personellen Ressourcen und Finanzmittel bereitstellen.		
F12	Die Stadt Solingen erhebt regelmäßig Beiträge für Straßenbaumaßnahmen. Sie hat sich intensiv mit dem Abrechnungsverfahren auseinandergesetzt. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung werden somit beachtet.		

➔ 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
Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	6
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	9
Datenlage/ IT	10
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	11
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	18
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	19
→ Grünpflege	22
Ausgangslage	22
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung des Friedhofswesens tabellarisch zusammengefasst. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Friedhofswesen

Die Aufgaben des **Friedhofswesens** hat die **Stadt Solingen** vollständig an die Technischen Betriebe der Stadt Solingen (nachfolgend TBS) im Teilbetrieb Stadtgrün und Stadtbildpflege übertragen. Die **strategische und operative Steuerung** des Friedhofswesens basiert auf regelmäßig aktualisierten Friedhofsentwicklungsplanungen. In den Planungen greift die Stadt Solingen rechtzeitig aktuelle Entwicklungen auf und steuert entsprechend. Die Stadt wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei der Friedhofsverwaltung aktiv unterstützt. Die gpaNRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung eine **gute Datenlage** vorgefunden. Um diese weiter zu verbessern, sollte Solingen wie angestrebt, die Daten zu den Grünflächen weiter detaillieren.

Die Stadt Solingen erreicht durch ihre **Öffentlichkeitsarbeit** die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen. Die Wirkung dieser Maßnahmen analysiert die Stadt und entwickelt diese weiter. Eine Möglichkeit ist die zusätzliche Auslage zum Beispiel von Broschüren so vorzunehmen, dass die notwendigen Informationen möglichst vor dem Besuch eines Bestattungsunternehmens zur Verfügung stehen, da letztere vielfach erster Ansprechpartner der Angehörigen sind.

Im Friedhofswesen erreicht Solingen einen hohen **Kostendeckungsgrad**. Dabei sind die Gebührenkalkulationen aktuell und berücksichtigen alle gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten. Durch stabile Nutzungszahlen ist der Kostendeckungsgrad im Teilbereich der Trauerhalten ebenfalls hoch.

Bei der Stadt Solingen sind nur rund neun Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Aufgrund der geänderten Bestattungskultur hat sich auch in Solingen ein „Flickenteppich“ gebildet. Dies schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten wegen der noch auslaufenden Nutzungsrechte ein. Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Solingen pro Jahr mehr Grabstellen frei als aktuell nachgefragt. Die Nachfrage bei dieser Grabart ist seit vielen Jahren rückläufig. Durch die regelmäßige Aktualisierung der **Friedhofsentwicklungsplanung** reagiert die Stadt auf die Veränderungen bei der Nachfrage und setzt freiwerdende Flächen für andere Nutzungen oder Grabarten ein.

Die **Grün- und Wegepflege** steuert die Stadt Solingen über Pflegekonzepte, in denen sie die Arbeitsschritte individuell für jeden Friedhof, jedes Grabfeld und Bepflanzung regelt. Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind in Solingen nicht gesondert differenzierbar, weil der Aufbau der Kostenrechnung diese Detaillierung nicht hergibt. Hierfür verwendet die Stadt Solingen Referenzaufträge vergleichbarer Flächen und Tätigkeiten und berücksichtigt dies auch bei Make-or-Buy-Entscheidungen. Die Stadt sollte die Kosten der Friedhofsanlagen weiter

differenzieren, damit auch die monetären Auswirkungen bei Entscheidung der Grün- und Wegepflege für die Gesamtsteuerung berücksichtigt werden können.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die 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.

Struktur Friedhofswesen 2017

Grundzahlen und Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	5	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	446.116	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	43,53	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,01	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	58,04	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Die Friedhöfe der **Stadt Solingen** werden von den Technischen Betrieben Solingen (TBS) bewirtschaftet. Im Stadtgebiet befinden sich neben den fünf kommunalen Friedhöfen weitere 17 konfessionelle Friedhöfe.

Zwei der kommunalen Friedhöfe werden für Bestattungen nicht mehr aktiv genutzt. Auf dem Friedhof in Burg mit einer Fläche von 516 qm finden seit 2009 keine weiteren Bestattungen statt; er wird endgültig in 2024 geschlossen. In den botanischen Gärten befindet sich ein weiterer Friedhof – Vogelsang – mit einer Fläche von 18.600 qm. Bis zum 31. Dezember 2024 sollte auch dieser Friedhof geschlossen werden. Allerdings wird aktuell geprüft, diesen Friedhof aufgrund der Nähe zum Klinikum und einem Hospiz für Bestattungen beizubehalten. In dem letzten Jahr wurden der Stadt Kunstwerke gestiftet, die auf dem Friedhof aufgestellt wurden und diesen aufwerten.

Kommunale Bestattungen finden auf dem Parkfriedhof, dem Waldfriedhof und dem Burgfriedhof in Solingen statt. Mit der geringen Anzahl kommunaler Friedhöfe im Vergleich korrespondiert die geringere Fläche. Kongruent dazu fällt auch der Anteil der kommunalen Beisetzungen in Solingen geringer aus als bei den Vergleichskommunen.

Die Stadt Solingen gehört zu den Kommunen mit überdurchschnittlich viel Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Damit stehen die Nebenzwecke der Friedhöfe als Grünanlage im städtischen Raum nicht so sehr im Vordergrund, wie bei Städten mit geringerem Anteil der Erholungs- und Grünfläche.

Die Friedhöfe sind gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt. Den Burgfriedhof hat die Stadt aus dem kirchlichen Betrieb bewusst und geostrategisch übernommen, weil sie in diesem Teil des Stadtgebietes bislang nicht vertreten war.

Die 17 kirchliche Friedhöfe stehen in Konkurrenz zu den drei aktiv zu Bestattungszwecken genutzten städtischen Friedhöfen. Gebührenunterschiede wie auch das Serviceangebot beeinflussen die Friedhofswahl und sind ein Thema in den politischen Diskussionen. Die Stadt Solingen stellt ein gutes Serviceangebot, wie zum Beispiel gute Erreichbarkeit und zügige Bearbeitung der Formalitäten zur Verfügung und kann derzeit von einer guten Nachfrage profitieren.

→ 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 Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Solingen an die TBS übertragen. In dem Teilbetrieb Stadtgrün und Stadtbildpflege sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert und gut gesteuert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch innerhalb der TBS ist gegeben.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Bei der **Stadt Solingen** ist das Friedhofswesen eine Aufgabe der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Technische Betriebe Solingen. Innerhalb des Betriebes ist der Teilbetrieb Stadtgrün und Stadtbildpflege für das Friedhofswesen zuständig. Der Teilbetrieb übernimmt alle Aufgaben, wie den Verkauf der Grabnutzungsrechte, die Organisation der operativen Aufgaben auf dem Friedhof, die Gebührenkalkulation und die Steuerung.

Beschlüsse zu den Friedhöfen werden im Betriebsausschuss der TBS vorbereitet und getroffen. Der Betriebsausschuss setzt sich gemäß § 5 Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW) und der jeweiligen Betriebssatzung aus Ratsmitgliedern, Mitarbeiter des Betriebs und sachkundigen Einwohnern und Bürgern zusammen. Der Rat der Stadt entscheidet letztendlich über die Friedhofsgebührensatzung und Friedhofssatzung.

Die Grün- und Wegepflege, Grabbereitung und weitere manuelle Tätigkeiten übernehmen die den Friedhöfen direkt zugeordneten Beschäftigten. Auf dem Waldfriedhof sind vier Beschäftigte und dem Parkfriedhof sechs Beschäftigte vor Ort zuständig. Der Burgfriedhof wird bei anstehenden Aufgaben gesondert angefahren.

Um Hinweise aus interkommunalen Vergleichen zu erhalten, nimmt die Stadt Solingen an dem KGSt-Vergleichsring Friedhofswesen teil.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die regelmäßig aktualisierte Friedhofsentwicklungsplanung ist in Solingen die Basis für die strategische Ausrichtung und das operative Handeln im Friedhofswesen. Hierdurch kann die Stadt frühzeitig auf Veränderungen zum Beispiel bei der Grabwahl reagieren. Unterjährig überprüft die Stadt die Entwicklungen der Bestattungen, Erlöse und Kosten in einem monatlichen Controlling.

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 Solingen** erstellt alle fünf Jahre eine aktuelle Friedhofsentwicklungsplanung und lässt diese durch die politischen Gremien beschließen. Zuletzt aktualisierte sie in 2018 die Friedhofsentwicklungsplanung des Jahres 2013. Die aktuell gültigen Planungen prognostizieren die Entwicklungen auf den Friedhöfen bis in das Jahr 2040. Die Stadt gleicht die aktuellen Analysen mit den Prognosen der letzten Jahre ab und identifiziert so Steuerungserfolge und -bedarfe.

Die Friedhofsentwicklungsplanung ist Grundlage für alle strukturellen und gestalterischen Entscheidungen zu den Friedhöfen. Sie setzen auch die Rahmenbedingungen für die Gebührekalkulation. Die Planung enthält die Prognose der Bestattungszahlen, Einschätzungen zur Grabwahl und individuelle Analysen je Friedhof. Anhand der prognostizierten Bestattungsfälle plant Solingen den Flächenbedarf für jeden Friedhof. Hierbei sind den erforderlichen Bestattungsflächen, die Nebenflächen und notwendige Pufferkapazitäten für die Umstrukturierung definiert. Die Stadt Solingen legt auch fest, welche Flächen langfristig Überhangflächen sein werden. Die Flächen werden organisatorisch gesperrt und stehen für die Vergabe und Verlängerung bestehender Nutzungsrechte nur in absoluten Ausnahmefällen zur Verfügung.

Bei dem Parkfriedhof schätzt die Stadt Solingen ein, dass 38 Prozent der Fläche langfristig Überhangfläche sein werden. Bei dem Waldfriedhof sind nur rund 16 Prozent langfristig Überhangfläche, bei dem Burgfriedhof rund 28 Prozent. Gegenüber der Friedhofsentwicklungsplanung 2013 hat sich die Flächeneffizienz verbessert, weil die Stadt seit 2013 gut nachgefragte Grabarten anbieten konnte, die höhere Flächenanteile beanspruchen. Hierzu zählen die Baumbestattungen und pflegearmen Urnengräber mit Gestaltungstreifen. Wenig genutzte Wege und Flächen hat die Stadt, wenn möglich, bereits zurückgebaut.

Mit den kirchlichen Trägern wird die Kommunikation aufgebaut. Es gibt einen „Runden Tisch“. Die Entwicklungen der kirchlichen Friedhöfe beobachtet die Stadt. Eine enge Zusammenarbeit

ist jedoch bislang aus verschiedenen Gründen noch nicht möglich. Vielmehr will Solingen dies nun sukzessive institutionalisieren.

Aus der Kosten- und Leistungsrechnung des Betriebs können Kennzahlen gebildet werden. Über die jährlichen Entwicklungen berichtet die Stadt in einem Monats- und Quartalscontrolling. Dabei gleicht die Stadt die Sterbefälle, Bestattungszahlen, die Nutzungen der Trauerhalle sowie Einzelkosten und –erlöse mit den geplanten Sollwerten und erfahrungsbasierten Prognosen ab. So erkennt Solingen frühzeitig Abweichungen und kann entsprechend steuern.

Datenlage/ IT

→ Feststellung

Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Solingen bislang noch nicht vollständig erfasst.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die **Stadt Solingen** setzt eine Fachsoftware zur Friedhofsverwaltung ein. Die Software verfügt über Schnittstellen zur Finanzsoftware, kann Dokumente in elektronischer Form verwalten und grobe Geo-Daten abbilden. Kostenbescheide und Sterbeurkunden werden zum Beispiel elektronisch verarbeitet. Geo-Daten zu den Grabfeldern, Wegen, Grünflächen, Bäumen und Bepflanzungen hat die Stadt nur äußerst grob in der Fachsoftware hinterlegt. Bei den anderen städtischen Grünflächen verfügt Solingen bereits über eine gute Datenlage.

Die Stadt Solingen möchte detaillierte Daten über die Grünflächen auch für die Friedhöfe realisieren. Da andere Aufgaben bislang vorrangig waren, ist es hierzu noch nicht gekommen. Aufgrund besserer Funktionalitäten will die Stadt zukünftig die Geo-Daten der Friedhöfe in einer speziellen Grünflächensoftware erfassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte sukzessive die Datenlage zu den Grünflächen der Friedhöfe in der Grünflächensoftware verfeinern.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Solingen kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Wirkung dieser Maßnahmen analysiert sie und entwickelt diese weiter.

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.

Für die Öffentlichkeitsarbeit setzt die **Stadt Solingen** bereits Broschüren, Flyer, eine Webseite, Annoncen und Plakatwerbung ein. Damit kann sie die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen erreichen. Aktuell hat sie einen Flyer erstellt, der über die Möglichkeiten muslimischer Bestattungen auf den städtischen Friedhöfen informiert.

Die Stadt Solingen wertet die Wirkungen ihrer Marketingaktivitäten aus und will danach weitere Maßnahmen konzipieren.

Die zusätzliche Auslage von Flyer und Informationsbroschüren in Hospizen und Altenheimen hat die Stadt noch nicht vorgenommen. Vielfach sind die Bestatter im Todesfall der erste Ansprechpartner der Hinterbliebenen. Daher erscheint es sinnvoll, bereits vorher die Informationen über das städtische Angebot zur Verfügung zu stellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte eine zusätzliche Auslage von Broschüren so erwägen, dass die notwendigen Informationen möglichst vor dem Besuch eines Bestattungsunternehmens zur Verfügung stehen.

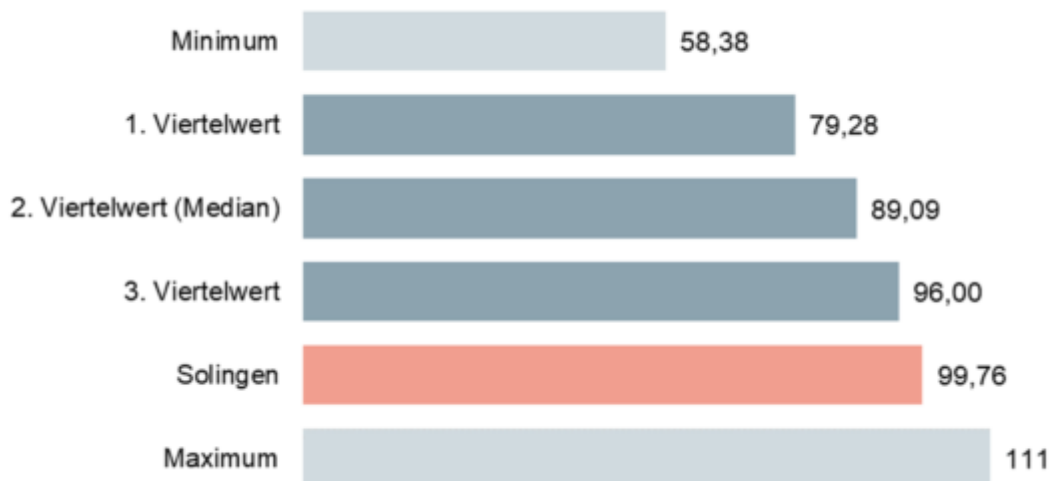
→ Gebühren

→ Feststellung

Im Friedhofswesen erreicht die Stadt Solingen einen hohen Kostendeckungsgrad.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Solingen** erreicht in 2017 einen deutlich höheren Kostendeckungsgrad als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Sie erzielt nahezu den Zielwert von 100 Prozent für eine vollständige Kostendeckung. Das dabei berücksichtigte Kosten- und Erlösvolumen beträgt in 2017 rund 1,5 Mio. Euro und bezieht sich auf die gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kosten

für die allgemeinen ökologischen Zwecke und Erholungszwecke der Friedhöfe für alle Einwohner sind aus den Gesamtkosten der Friedhöfe herausgerechnet worden. Sie werden als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Solingen finanziert. In 2017 betragen die Kosten des öffentlichen Grünanteils 270.000 Euro. Diesen Kostenanteil bestimmte Solingen auf der Basis des Funktionsmaßstabs. Hierzu hat die Stadt für jeden Friedhof den öffentlichen Funktionswert eingeschätzt. Er basiert auf der Bewertung der öffentlichen Funktion für den friedhofskulturellen Wert, den klimatischen Funktionen, den Funktionen für die Erholung, des Landschafts- und Ortsbildes, sowie den Funktionen für den Naturschutz und Lebensraum. Im flächenbezogen gewichteten Durchschnitt ergibt sich dann ein öffentlicher Funktionswert von 25 Prozent. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil von den geplanten Kosten ermittelt.

In 2018 ist der Kostendeckungsgrad ähnlich hoch. In diesem Jahr werden 96,4 Prozent der gebührenrelevanten Kosten über die Gebührenerlöse gedeckt.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Solingen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenanpassungen sind aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Solingen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Solingen** kalkuliert die Gebühren jährlich. Hierdurch kommt es zu regelmäßigen, dafür aber jeweils moderaten Gebührenerhöhungen, die sich vorwiegend aus den realen Preissteigerungen ergeben.

Die Stadt Solingen berücksichtigt die Gemeinkosten in der Gebührenkalkulation. Hierzu zählen zum einen die Gemeinkosten, die innerhalb der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Technischen Betriebe Solingen“ (TBS) für den Betrieb der Friedhöfe anfallen. Darüber hinaus berücksichtigt die Stadt Solingen auch die Gemeinkosten als gebührenrelevante Kosten, die der TBS durch die Stadtverwaltung in Rechnung gestellt werden.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Solingen den aktuell gültigen kalkulatorischen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Etwaige Unterdeckungen werden ebenso wie Überdeckungen in den folgenden drei Jahren ausgeglichen.

Strukturelle Veränderungen in der Gebührenkalkulation hat die Stadt Solingen zuletzt in 2013/2014 vorgenommen. Seit 2014 werden rund 20 Prozent der Kosten für die allgemeine Verwaltung und Unterhaltung der Friedhofsanlagen als Grundkosten unabhängig von der Grabart zugeordnet. Weitere Kosten verteilt die Stadt Solingen in der Gebührenkalkulation

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern. Dabei bildet sie für die Fläche, die Pflege und Herstellung der Grabart durch den Friedhofsträger sowie die Wahlmöglichkeit und Verlängerbarkeit entsprechende Äquivalenzziffern. Um die Nachfrage zu steuern, veränderte Solingen in 2014 die Gebühren für die Beisetzung in den Urnenkammern. Die hohe Nachfrage führte bis dahin dazu, dass innerhalb kürzester Zeit die Nutzungsrechte an den vorhandenen Grabstellen vergeben waren. Durch die Umstellung der Gebühr milderte Solingen die Nachfrage gezielt ab. Hierdurch ist es der Stadt Solingen gelungen, das Angebot dieser Grabart über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten. Zusätzlich wurden entsprechend der Nachfrageentwicklung erfolgreich neue Bestattungsformen eingeführt. Hierzu zählen die Rasen-Urnengräber, ergänzende Baumgrabangebote auf dem Parkfriedhof und hochwertige Bestattungsangebote in Kooperation mit gewerblichen Dienstleistern.

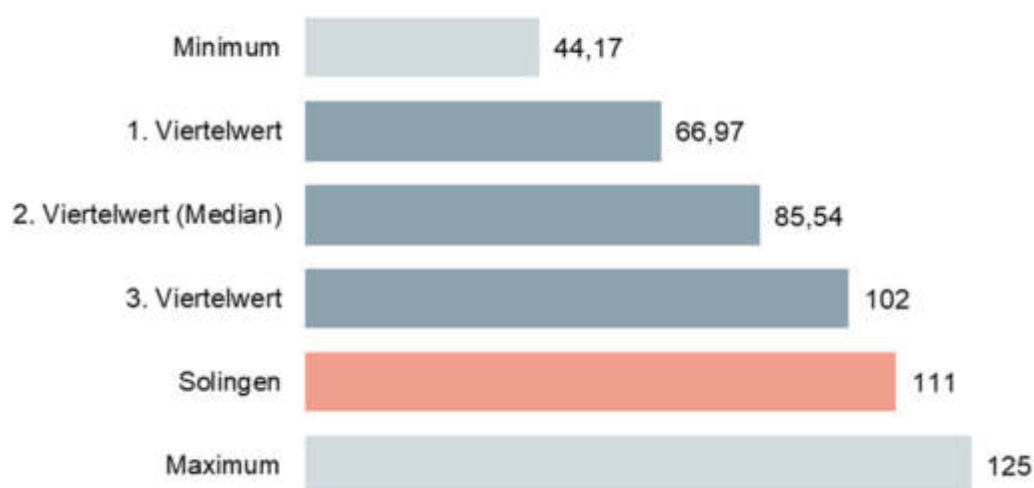
Trauerhallen

→ Feststellung

Die Nachfrage nach Trauerhallennutzungen ist in Solingen stabil. Diese ermöglicht im Vergleichsjahr 2017 und in 2018 ein kostendeckendes Gebührenaufkommen.

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 Nutzungsgewinnen sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



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



Bei der Trauerhallennutzung kommt es im Vergleichsjahr 2017 bei **der Stadt Solingen** zu einer Kostenüberdeckung. Im Folgejahr beträgt der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen 101,9 Prozent.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent

Kennzahl	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	62,81	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Solingen stellt auf drei der fünf kommunalen Friedhöfe jeweils eine Trauerhalle zur Verfügung. Die Zahlen der Trauerhallennutzungen sind mit durchschnittlich 550 Nutzungen pro Jahr in Solingen stabil. Gemessen an den Gesamtbeisetzungen ist die Nutzungsintensität vergleichsweise durchschnittlich. Durch die stabilen Nutzungszahlen kann die Stadt die Kosten und Erlöse in der Gebührenkalkulation gut aufeinander abstimmen und entsprechend kostendeckende Erlöse erwirtschaften. Eine starke Konkurrenz zu privaten Trauerhallen besteht in Solingen aktuell noch nicht.

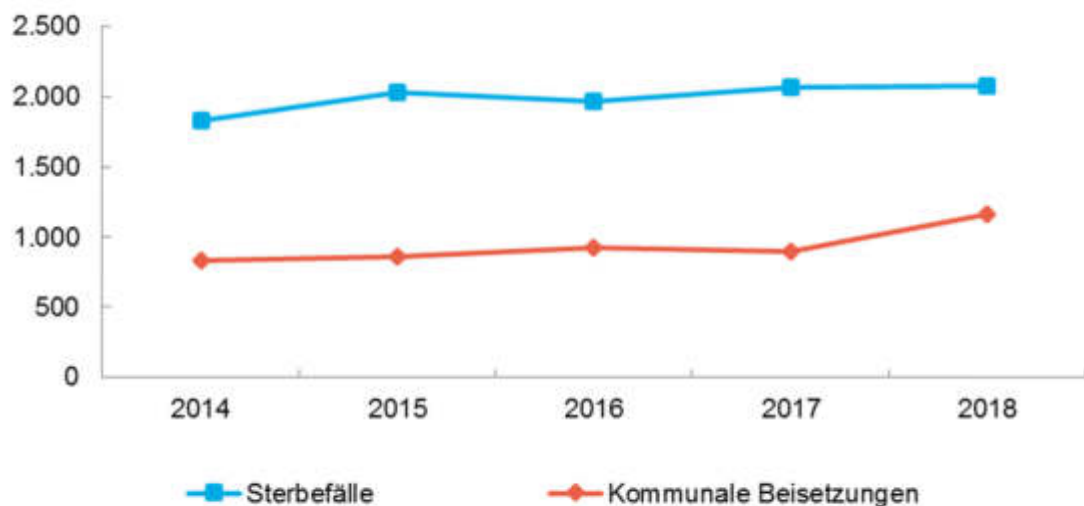
→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Die **Stadt Solingen** plant mit einer relativ konstanten Anzahl von 2.000 Sterbefälle im Stadtgebiet pro Jahr. Dies bestätigt auch die Prognose der Sterbefälle des Landesbetriebs IT.NRW für den Zeitraum bis 2039. Da nicht alle Verstorbenen im Stadtgebiet beigesetzt werden und weitere kirchliche Friedhöfe existieren, führen nicht alle Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen.

Sterbefälle und Kommunale Beisetzungen



Im Zeitraum von 2014 bis 2018 zeichnet sich für die städtischen Friedhöfe eine positive Entwicklung des Anteils der kommunalen Beisetzungen ab. Im Vergleichsjahr 2017 führen 43,5 Prozent der Sterbefälle zu Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen. In 2018 steigt der Anteil auf 55,8 Prozent an. Insbesondere die Nachfrage nach Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern ist deutlich angestiegen. Die Stadt Solingen rechnet in der aktuellen Friedhofsentwicklungsplanung mit einem Anteil kommunaler Bestattungen von 52 Prozent.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	13,59	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	33,96	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	52,45	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

In der Friedhofsentwicklungsplanung stellt die Stadt fest, dass in den früheren Jahrzehnten in Solingen die Beisetzungen in Erdgräber die führende Bestattungsart war. Die Erdgräber bedürfen gegenüber den Urnengräbern vier- bis achtmal mehr Fläche. Darauf ausgerichtet ist auch die Fläche der Friedhöfe.

Mit dem deutlichen Trend hin zu Urnengräbern besteht die Notwendigkeit, die Friedhofsflächen neu auszurichten. Dieser Trend ist auch an den obigen Vergleichszahlen erkennbar. Innerhalb der kommunalen Beisetzungen werden Beisetzungen in Erdgräbern in Solingen am wenigsten genutzt. Im interkommunalen Vergleich stellt Solingen das Minimum. Von 898 Beisetzungen in 2017 führt die Stadt nur 35 Beisetzungen in Erdreihengräbern durch. Dagegen sind die Erdwahlgräber mit 87 Beisetzungen zwar deutlich gefragter. Allerdings finden 29 dieser Beisetzungen auch in bestehenden Gräbern statt, sodass die Stadt Solingen hierbei lediglich Verlängerungen der Nutzungsrechte veräußern kann.

Zu den weiteren Grabarten zählen Beisetzungen in Urnennischen und Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräbern und Aschestreifelder. Diese Grabnutzungsrechte werden in Solingen am meisten veräußert. Auch im interkommunalen Vergleich ist der Anteil dieser Beisetzungen an dem Gesamtbeisetzungsaufkommen hoch. Insgesamt ergeben die Beisetzungen in Urnengräber einschließlich der Kolumbarien und Urnengemeinschaftsgräber in 2017 86,2 Prozent aller Beisetzungen.

Wesentlicher Einflussfaktor für die Wahl der Bestattungsform ist der Pflegeaufwand. In dem Friedhofsentwicklungskonzept stellt die Stadt Solingen fest, dass 86 Prozent der Beisetzungen in pflegefreien und pflegeleichten Grabformen stattfinden. Erst nachrangig bildet der Preis ein weiteres Kriterium für die Wahl der Grabart. Die Stadt Solingen steuert das Angebot so, dass dies zu den eigenen betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen passt.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Solingen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	7,51	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	1,30	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Gemessen an der Gesamtfriedhofsfläche sind in 2017 nur 8,8 Prozent der Friedhofsfläche für belegte Gräber beansprucht. Hierbei sind jedoch die weiteren Grabarten nicht enthalten. Da hierunter Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber und Aschestreifelder fallen, ist die Fläche für diese Grabart nachrangig. Sie beträgt in Solingen auf Basis der eigenen Aufmaße 1.035 qm und damit 0,23 Prozent der Gesamtfläche von 446.116 qm.

Die Stadt Solingen hat die Nettograbflächen auf der Basis eigener Daten mitgeteilt. Hierbei ergibt sich folgendes Bild. Die dabei bestehenden Abweichungen im Vergleich zur oben aufgeführten Tabelle resultieren daraus, dass die gpaNRW oben die gleichen Standardflächen für alle Vergleichskommunen je Grabart verwendet hat. In Solingen bestehen hierzu geringfügige Abweichungen.

Bezeichnung	Fläche in qm	Fläche in Prozent
Erdgräber	48.480	10,9
Urnengräber	5.112	1,1
weitere Grabstellen	1.035	0,23
Gesamtfriedhofsfläche	446.116	100

Auch unter Berücksichtigung der individuellen Flächen ergibt sich, dass nur ein kleiner Anteil der Friedhofsfläche für Bestattungen genutzt wird. Die verbleibenden 87,8 Prozent der Friedhofsfläche sind Grünfläche, Wege, Parkplätze, Trauerhallen und sonstige Friedhofsbestandteile.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde exemplarisch ein Friedhof der Stadt Solingen besichtigt. Erkennbar waren deutliche Flickenteppiche. Dabei handelt es sich um einzelne, noch belegte Gräber auf den Grabfeldern und -reihen. Erst nach Abräumung dieser Gräber kann die Stadt die Grabfelder überplanen. Eine der wesentlichen Voraussetzungen ist daher eine vorausschauende Umstrukturierung der Grabfelder, damit nicht einzelne Nutzungsrechte die notwendigen Umstrukturierungen verhindern. Hierzu schränkt die Stadt wie oben beschrieben die Verlängerung und Vergabe von Nutzungsrechten ein.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Solingen pro Jahr mehr Grabstellen frei als aktuell nachgefragt. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt durch die regelmäßige Aktualisierung der Friedhofsentwicklungsplanung auf die Veränderungen bei der Nachfrage reagiert und entsprechende Grabarten ausbaut.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	93
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	262
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	323
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	21
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	426
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	0

An der Tabelle kann abgelesen werden, inwiefern die im Durchschnitt der nächsten fünf Jahre freiwerdenden Grabstellen ausreichen, um die in 2017 verkauften Grabstellen zu kompensieren. Hierbei wird deutlich, dass die jährlich freiwerdenden Erdgrabstellen den Bedarf übersteigen. So werden pro Jahr rund dreimal so viele Grabstellen frei wie für Beisetzungen benötigt werden. Damit bilden sich in den Grabfeldern weitere „Flickenteppiche“. Zusätzlich bestehen in Solingen in 2017 4.230 freie Erdgrabstellen. Die Stadt Solingen definiert in den Friedhofsentwicklungsplanungen, wie sie mit den entsprechenden Flächen umgehen will.

Innerhalb dieser Grabart sortiert sich die Gruppe der muslimischen Bestattungen ein. Diese Bestattungen stellen besondere Herausforderungen an die Gräber (Süd-Ost-Ausrichtung, abgetrennte Grabfeldflächen, unbelegte Erde). Die Stadt Solingen prognostiziert bei dieser Grabart in der Friedhofsentwicklungsplanung 2018 einen deutlich höheren Flächenbedarf als die aktuellen Kapazitäten hergeben. So schätzt die Stadt ein, dass auf dem Parkfriedhof unter der Annahme einer Nachfrage in Höhe von einem Prozent der kommunalen Bestattungen 900 Grabstellen benötigt werden. Die Nachfrageentwicklung dieser Bestattungsart beobachtet die Stadt und entwickelt je nach Bedarf entsprechende Flächenkapazitäten auf dem Parkfriedhof und Waldfriedhof.

Bei den Urnengräbern werden in 2017 mehr Grabstellen benötigt, als in den nächsten fünf Jahren im Durchschnitt frei werden. Dabei bestehen bei den verschiedenen Grabarten unterschiedliche Entwicklungen.

Bei den flächenmäßig größeren Urnenwahlgräbern bestehen in 2017 noch 999 freie Grabstellen. Die Stadt Solingen erstellt in 2017 weitere Grabstellen für diese Bestattungsart. Die Zahl der freien Grabstellen steigt auf 1.270 an. Bei 88 Neukäufen in 2018 und 57 Neukäufen in 2017 reicht die verfügbare Zahl an freien Gräbern rechnerisch einige Jahre aus.

Bei den Urnenreihengräbern ist die Nachfrage mit 189 Beisetzungen in 2017 deutlich höher als die Zahl der freiwerdenden Gräber. Es bestehen in 2017 noch 351 freie Grabstellen. Durch einen Ausbau dieser Grabstellen steigert die Stadt die Zahl in 2018 auf 400 freie Grabstellen. Es zeichnet sich demnach ab, dass die Stadt Solingen den Ausbau dieser Grabarten aufgrund der gleichbleibenden Nachfrage sukzessive vornehmen muss.

Bei den Urnengräbern an Bäumen ist die Nachfrage hoch und steigt aufgrund der zunehmenden Bekanntheit dieser Grabart. In 2017 haben in dieser Grabart 54 Beisetzungen stattgefunden. In 2018 fanden bereits 80 Beisetzungen statt. Da diese Grabart erst vor wenigen Jahren eingeführt wurde, sind die Ruhezeiten noch nicht abgelaufen. Freiwerdende Grabstellen zeichnen sich nicht ab. Um hier ausreichend Grabstellen bereit zu stellen, muss die Stadt Solingen weitere geeignete Bestattungsbäume identifizieren und gegebenenfalls Jungbäume pflanzen. Aufgrund der Lage der vorhandenen Bäume sind diese nur vereinzelt für Baumbestattungen geeignet. Insbesondere betrifft dies den Burgfriedhof, weil die bislang genutzte Waldfläche für weitere Bestattungen zu eng bewachsen ist. In 2017 bestehen nunmehr für diese Bestattungsart 932 freie Grabstellen. Aufgrund der hohen Nachfrage sinkt die Zahl der freien Grabstellen in 2018 auf 872. Die Stadt Solingen möchte bei der Preisgestaltung auch die Optik der Bäume berücksichtigen. Dies ist bei privaten Anbietern üblich.

Bei den weiteren Grabarten werden keine Grabstellen im Zeitraum 2018 bis 2022 frei. Auch hier sind die Entwicklungen nicht gleichartig.

Die Grabart Urnennischen in Kolumbarien ist in Solingen derzeit so gefragt, dass in 2017 nur noch 39 freie Grabstellen zur Verfügung stehen. 2017 haben in dieser Grabart 89 Beisetzungen stattgefunden. Die Stadt hat diese Grabart erst vor einigen Jahren eingeführt, sodass in dem Zeitraum 2018 bis 2022 keine weiteren Grabstellen frei werden. Erst nach Ablauf der Ruhefristen werden bei dieser Grabart Grabstellen frei. Durch die Gebührenanpassungen konnten die Stadt die Nachfrage auf ein kontinuierliches Niveau reduzieren. Ebenso baut die Stadt Solingen neue Grabstellen durch den Bau weiterer Urnenwände. Gegenüber 2017 steigt die Zahl der

freien Grabstellen in 2018 auf 196 an. Aktuell plant die Stadt Solingen auch Innenkolumbarien als eine weitere neue Bestattungsform aufzubauen.

Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern sind die gefragteste Bestattungsart in Solingen. Gut die Hälfte aller Beisetzungen finden in dieser Bestattungsart statt. 2017 verfügt Solingen noch über 3.520 freie Grabstellen. In 2018 steigt die Zahl der freien Grabstellen auf 3.559 an, weil die Stadt weitere Grabstellen ausbaut. Die Nachfrage gegenüber 2017 steigt um 125 Fälle, beziehungsweise rund 34 Prozent. Durch die hohe Zahl freier Grabstellen kann Solingen die Nachfrage über einen längeren Zeitraum rechnerisch abdecken.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	81,69	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	9	3	6	7	10	12	21

Bei der **Stadt Solingen** ist entsprechend der geringen Flächenanteile für Erd- und Urnengräber der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche hoch. Dies gilt auch im interkommunalen Vergleich.

Auf den kommunalen Friedhöfen in Solingen stehen verhältnismäßig viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Besonders prägend ist der Baumbestand auf dem Waldfriedhof. Hier bietet die Stadt Solingen insbesondere auch Urnengräber an Bäumen an. Zusätzlich stellt sie auf dem Burgfriedhof einen Begräbniswald für Bestattungszwecke zur Verfügung. Bäume verursachen regelmäßig höhere Unterhaltungskosten, die jedoch gerade bei den Urnengräbern an Bäumen über die Grabnutzungsgebühren mitfinanziert werden.

Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

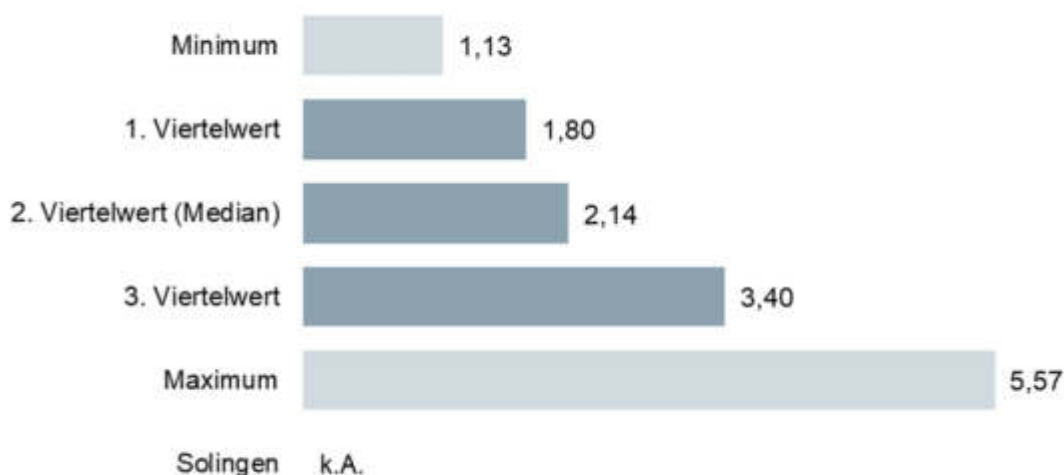
Die Stadt Solingen kann aktuell die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen für ihre Friedhöfe nicht ermitteln. Die Kosten für einzelne Tätigkeiten der Grün- und Wegepflege kennt Solingen über vergleichbare Referenzaufträge anderer Teilbetriebe der TBS.

→ Feststellung

Die Stadt Solingen steuert die Grün- und Wegepflege über differenzierte Pflegekonzepte und stimmt diese mit den Entwicklungsplanungen der Friedhöfe ab.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	k.A.	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Bei der **Stadt Solingen** lässt sich kein Kennzahlenwert für die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sowie für die Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum abbilden, weil die hierfür benötigten Unterhaltungskosten nicht ermittelt werden können. Die Kostenrechnung ist

in Solingen so aufgebaut, dass die Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen nicht separat ermittelt werden können. Sie werden zusammen mit anderen Kostenpositionen (z.B. Grabbereitung) auf einer einheitlichen Kostenstelle „Friedhofsanlagen“ erfasst.

Die TBS sind in Solingen nicht nur für die Unterhaltung der Friedhöfe, sondern auch für die weiteren Grünanlagen, Straßenbegleitgrün, Spielplätze etc. zuständig. Für das Straßenbegleitgrün, die Grünflächen und Spielplätze hält die Stadt bereits detaillierte Grünflächendaten in ihrem Geoinformationssystem vor. Eine entsprechende, differenzierte Datenhaltung ist für die nächsten Jahre auch für die Friedhöfe geplant. Da die Daten zu den Grünflächen in detaillierter Fassung noch nicht vorliegen, bildet die TBS auch in diesem Bereich die Kosten nicht differenziert ab.

Für die Unterhaltung und Pflege der Grün- und Wegeflächen existieren in Solingen sog. Referenzaufträge aus anderen Grünpflegebereichen (z.B. Park- und Gartenanlagen). Bei diesen Aufträgen ermittelt die TBS die Kosten für verschiedene Nutzungsarten und auf der Basis eines festgelegten Flächenportfolios. So kann sie zum Beispiel über die Referenzaufträge definieren, wie viel es kostet, einen Quadratmeter Rasen zu mähen. Diese Kosten berücksichtigt Solingen bspw. bei der Entscheidung über Fremdvergaben.

Die Stadt Solingen verfolgt bei der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen die Zielsetzungen des Funktionserhalts und der Wahrung der Verkehrssicherungspflicht. Die Pflegeplanungen aktualisiert die Stadt im Rahmen der Jahresarbeitsplanung. Zusätzlich führt sie vierteljährliche Begehungen durch, um den allgemeinen Pflegezustand und darüber hinaus die Verkehrssicherheit zu überprüfen. Bei diesen Begehungen thematisiert sie auch speziell den Pflegezustand der Grün- und Wegeflächen. Besondere Maßnahmen, wie zum Beispiel die Umwandlung von asphaltierten Wegen in gepflasterte Wege, werden gesondert geplant. Hierbei berücksichtigt die Stadt auch die für diese Arbeiten notwendigen Personalressourcen bzw. Personalstunden.

Die Stadt Solingen steuert die Grün- und Wegepflege über detaillierte Pflegekonzepte. Die Pflegekonzepte sind individuell für die Friedhöfe, die Grabfelder und einzelne Bepflanzungsarten definiert. In den Pflegekonzepten legt die Stadt je Bepflanzungsart fest, welche Pflegeziele sie anstrebt und mit welcher Art und Anzahl der Pflegearbeiten sie in welchem Zeitrahmen diese Ziele erreichen will. Zusätzlich sind Unterhaltungsarbeiten nach Bedarf definiert. Hierbei berücksichtigt die Stadt die in den Friedhofsentwicklungsplanungen langfristigen Prognosen zur weiteren Verwendung der Flächen.

Die unterschiedliche Intensität der Pflege ergibt sich aus der Bepflanzung der Flächen. So stehen zum Beispiel in den Kernbereichen Formhecken, bodendeckende Gehölze und Stauden. In den langfristig überschüssigen Bereichen wandelte die Stadt bereits Grünstreifen in Wildbienenflächen um, damit die Unterhaltungsaufwendungen sinken. Zudem wird bspw. auf den Grünstreifen nur noch eine Mähbreite als begehbare Fläche gemäht.

Mit dieser in den Randbereichen eher extensiven Pflege sammelte die Stadt Solingen positive Erfahrungen. So reduzieren sich bei den Wildbienenflächen die Pflegearbeiten auf einmal jährliche Tätigkeiten, wie z. B. das Entfernen von Brombeeren.

Die Topographie der städtischen Friedhöfe stellt besondere Anforderungen an die Wege. So kann Solingen aufgrund des bergigen Geländes nur teilweise wassergebundene Wege realisieren. Auch bei der Wegepflege passt die Stadt Solingen die Intensität der Arbeiten an die lang-

fristige Prognose des Friedhofsflächenbedarfs an. So setzt sie sich bspw. das Ziel, bei den wassergebundenen Wegen im Kernbereich der Friedhöfe einen Bedeckungsgrad durch Unkraut von maximal fünf Prozent zuzulassen. In den künftig weiter zunehmenden Überhangflächen lässt sie eine flächige Begrünung zu und wandelt wassergebundene Wege in Schotterrasenflächen um.

Bis auf das Rasenmähen, den Sargträgerdienst und im kleinerem Umfang auch die Wegepflege erfolgt die Grün- und Wegepflege in Solingen durch die TBS. Übernehmen Fremdunternehmen in Solingen Aufgaben der Grün- und Wegepflege, dann sind die Pflegekonzepte Grundlage für die Beauftragungen. Die Stadt vergleicht wiederum über die Referenzaufträge, ob die Arbeiten in Eigenleistung oder per Fremdvergabe wirtschaftlicher erledigt werden können. Werden andere Teilbetriebe der TBS für das Friedhofswesen, zum Beispiel für die Baumpflege oder Asphaltarbeiten, tätig, so werden die Leistungen kostenstellenscharf und verursachungsgerecht verrechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte, nachdem die Detaillierung der Grünflächendaten erfolgt ist, möglichst auch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen in der Kostenrechnung differenzieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine höhere Kostentransparenz und kann die monetären Auswirkungen der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vollständig bewerten.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Aufgaben des Friedhofswesens hat die Stadt Solingen an die TBS übertragen. In dem Teilbetrieb Stadtgrün und Stadtbildpflege sind alle Aufgaben des Friedhofswesens zentralisiert und gut gesteuert. Ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch innerhalb der TBS ist gegeben.		
F2	Die regelmäßig aktualisierte Friedhofsentwicklungsplanung ist in Solingen die Basis für die strategische Ausrichtung und das operative Handeln im Friedhofswesen. Hierdurch kann die Stadt frühzeitig auf Veränderungen zum Beispiel bei der Grabwahl reagieren. Unterjährig überprüft die Stadt die Entwicklungen der Bestattungen, Erlöse und Kosten in einem monatlichen Controlling.		
F3	Durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine gute Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Detaillierte Daten zu Grünflächen hat die Stadt Solingen bislang noch nicht vollständig erfasst.	E3	Die Stadt Solingen sollte sukzessive die Datenlage über die Grünflächen der Friedhöfe in der Grünflächensoftware verfeinern.
F4	Die Stadt Solingen kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Angehörigen auf vielen Kommunikationswegen gut erreichen. Die Wirkung dieser Maßnahmen analysiert sie und entwickelt diese weiter.	E4	Die Stadt Solingen sollte eine zusätzliche Auslage von Broschüren so erwägen, dass die notwendigen Informationen möglichst vor dem Besuch eines Bestattungsunternehmens zur Verfügung stehen.
F5	Im Friedhofswesen erreicht die Stadt Solingen einen hohen Kostendeckungsgrad.		
F6	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Solingen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenanpassungen sind aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Solingen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.		
F7	Das Nachfrage nach Trauerhallennutzungen ist in Solingen stabil. Diese ermöglicht im Vergleichsjahr 2017 und in 2018 ein kostendeckendes Gebührenaufkommen.		
F8	Bei der Stadt Solingen ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Ein „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Insbesondere bei den flächenintensiveren Erdgrabarten werden in Solingen pro Jahr mehr Grabstellen frei als aktuell nachgefragt. Bei den anderen Grabarten ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Es ist erkennbar, dass die Stadt durch die regelmäßige Aktualisierung der Friedhofsentwicklungsplanung auf die Veränderungen bei der Nachfrage reagiert und entsprechende Grabarten ausbaut.		
F10	Die Stadt Solingen kann aktuell die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen für ihre Friedhöfe nicht ermitteln. Die Kosten für einzelne Tätigkeiten der Grün- und Wegepflege kennt Solingen über vergleichbare Referenzaufträge anderer Teilbetriebe der TBS.	E10	Die Stadt Solingen sollte, nachdem die Detaillierung der Grünflächendaten erfolgt ist, möglichst auch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen in der Kostenrechnung differenzieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine höhere Kostentransparenz und kann die monetären Auswirkungen der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vollständig bewerten.
F11	Die Stadt Solingen steuert die Grün- und Wegepflege über differenzierte Pflegekonzepte und stimmt diese mit den Entwicklungsplanungen der Friedhöfe ab.		

➔ 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
Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	9
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	10
Laufzeit von Bauanträgen	11
Personaleinsatz	14
Digitalisierung	16
Transparenz	17
→ Bauberatung	19
→ Bauordnung	21
Bauüberwachung	21
Bauzustandsbesichtigungen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen 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 Bauberatung der **Stadt Solingen** stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Dass diese Informationen auch Wirkung entfalten zeigt sich in den vergleichsweise niedrigen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge. Im Vergleich des Jahres 2018 ist der Anteil der Stadt Solingen derzeit das Minimum.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im vereinfachten **Baugenehmigungsverfahren** bietet die Stadt Solingen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** ist effektiv. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, schöpft die Stadt Solingen gut aus. Auch die gewählte Softwarelösung der Stadt Solingen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die digitale Bearbeitung wird aktuell noch weiter ausgebaut: so können seit Juni 2019 auch einige Stellungnahmen digital abgewickelt werden.

Die Stadt Solingen hat sich für eine Überprüfung der erteilten Bescheide im Nachgang entschieden, um z. B. eventuelle Korruptionsfälle zu erkennen. Dadurch geht sie jedoch das Risiko ein, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung erst im Nachgang zum Bescheid zu erkennen.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht wurden von der Stadt Solingen festgelegt. Die Stadt arbeitet auch bereits mit einigen **Kennzahlen**, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

→ 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

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	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	483	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,57	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	8,87	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	90,09	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	1,04	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

In der **Stadt Solingen** liegt das Fallaufkommen bezogen auf Einwohner und Fläche im Bereich des Median. Insoweit zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten.

Bei der Zusammensetzung der Fälle hat Solingen allerdings im Vergleich den minimalen Anteil an Fällen im normalen Genehmigungsverfahren und den maximalen Anteil an Fällen im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Die Umgestaltung des Geländes am Hermann-Löns-Weg (altes Union-Stadion) und die damit zusammenhängende Umsetzung der Planung durch eine Immobilienentwicklungsgesellschaft spielt dabei eine Rolle. Bereits 2017 erfolgten erste Bauanträge. Insgesamt sind sechs Mehrfamilienhäuser mit 43 Wohneinheiten und 28 Reihenhäuser sowie 36 Doppelhaushälften mit 62 Wohneinheiten vorgesehen. Zudem werden auf der gegenüberliegenden Straßenseite weitere vier Doppelhaushälften mit vier Wohneinheiten entstehen.

In 2018 relativiert sich in Solingen durch zurückgehende Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren und steigende Anträge im normalen Genehmigungsverfahren das Verhältnis.

Entwicklung der Fallzahlen für Solingen

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	8	2
Bauanträge	759	672
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	691	583
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	68	89

Im Kennzahlvergleich (Anzahl der Vergleichswerte: 19 Kommunen) zeigt das Jahr 2018 keine gravierenden Änderungen. Die Freistellungsverfahren spielen nach wie vor mit einem Anteil von unter einem Prozent kaum eine Rolle. Mit den veränderten Fallzahlen bilden die Anteile aus Solingen in 2018 keine Extremwerte mehr, auch wenn der Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren mit 86,49 Prozent im Vergleich von 14 kreisfreien Städten 2018 immer noch nahe dem Maximalwert von 87,50 Prozent ist. Insgesamt verzeichnet die Stadt Solingen im Jahr 2018 nur noch 672 Bauanträge und damit einen Rückgang um elf Prozent.

Im ersten Halbjahr 2019 erteilte die Stadt Solingen insgesamt 291 Genehmigungen. Zum Stichtag 20. August 2019 waren bereits für 506 neue Wohneinheiten Baugenehmigungen erteilt, während es bei insgesamt 842 Baugenehmigungen in 2018 nur 470 neue Wohneinheiten waren. Insoweit unterliegen die Fallzahlen erheblichen Schwankungen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Derzeit erfasst die Stadt Solingen – wie rund ein Drittel der kreisfreien Städte – die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen noch nicht. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2017 und 2018 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2018 dargestellt:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Solingen	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

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Solingen bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Solingen** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 BauO NRW auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher besteht in Solingen bei Beibehaltung der bisherigen Praxis keine Gefahr, die Frist nicht einhalten zu können.

Auch die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2018 in § 68 Abs. 8 BauO NRW geregelt wurde, hält die Stadt Solingen ein. In der Regel werden Stellungnahmen gleichzeitig angefordert. Teilweise ist dies jedoch nicht möglich, wenn beispielsweise Beteiligungen voneinander abhängen. In der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW sind in § 64 Abs. 2 unveränderte Fristen aufgeführt, so dass die Stadt Solingen auch hier fristgerecht agiert.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Solingen stellt über die seit 01. Januar 2018 in Kraft getretene Dienstanweisung „Richtwerte zur Erhebung von Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW (AVerwGebO NRW)“ sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Zu diesem Zweck erhebt die Bauaufsicht der Stadt Solingen einen Kostendeckungsgrad und schreibt diesen fort.

Entwicklung des Kostendeckungsgrades der Stadt Solingen

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Kostendeckungsgrad in Prozent	58,77	56,99	61,99	64,00

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Solingen muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen. Im Vergleich des Jahres 2018 ist der Anteil der Stadt Solingen derzeit das Minimum.

Die Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Der Vergleich der kreisfreien Städte zeigt, dass dies der **Stadt Solingen** gut gelingt:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	0,30	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 Solingen hatte bereits in 2017 den viertniedrigsten Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt – nur eine kreisfreie Stadt musste 2017 keine Bauanträge zurückweisen. Im Vergleich des Jahres 2018 ist der Anteil der Stadt Solingen derzeit das Minimum.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der geringe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Solingen in der Regel gut informiert sind. So konnten sie ihre Bauanträge überwiegend vollständig vorlegen. In 2017 musste nur in neun Fällen der Antrag von der Stadt Solingen zurückgewiesen werden. Im Jahr 2017 wies Solingen überdurchschnittlich viele vereinfachte Bauantragsverfahren auf. Bei diesen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen nicht so hoch wie bei den normalen Genehmigungsverfahren, so dass es den Antragstellern in diesen Fällen leichter fällt, die Unterlagen beizubringen.

Eine Rücknahme von Bauanträgen kommt in Solingen nur selten vor, daher werden diese Fälle nicht separat erfasst. Zurückgenommene Bauanträge werden aber gemeinsam mit zurückgenommenen förmlichen Bauvoranfragen erfasst: In 2017 waren dies insgesamt 17 Fälle. Wird diese Summe für das Berechnen des Anteils zugrunde gelegt, entspräche dies einem Anteil von 2,22 Prozent und läge damit noch unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen, bei denen nur die zurückgenommenen Bauanträge enthalten sind.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Solingen schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Hier weist die **Stadt Solingen** keine Lücken auf. Die eingesetzte Software unterstützt dabei die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Klare Regelungen sowie Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/ Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Solingen hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Ressorts verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Ressorts erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Stadtdienste, die sich ihrerseits in weitere Abteilungen verzweigen. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist im „Ressort 5 – Planung, Bauen, Verkehr und Umwelt“ angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort als Stadtdienst 63 angegliedert. Dieser Stadtdienst verzweigt sich in drei Abteilungen: Die Verwaltungsabteilung (63-1), die Bauaufsichtsabteilung für den Bezirk Süd (63-2) und die Bauaufsichtsabteilung für den Bezirk Nord (63-3). Die räumliche Trennung des Stadtgebietes in die beiden Bezirke Nord und Süd ergibt sich dabei durch den Viehbach bzw. die Viehbachtalstraße („Stadtautobahn“).

Da die Stadt Solingen alle Bauanträge in Papierform erhält und parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung die Papierakte führt, ist der Vorgang vollständig in Papier vorhanden. Aktuell hat die Stadtverwaltung auch die Entscheidungsbefugnisse in die Software eingepflegt. Dies gilt auch für Entscheidungen zu möglichen Abweichungen gemäß § 69 BauO NRW 2018. Somit

wird bei den zu bearbeitenden Fällen jetzt neu im Programm ein Feld "Entscheidung freigeben" aktiviert. Dadurch kann auch dieser Schritt jetzt elektronisch verarbeitet werden.

Bisher wurde noch kein Bauantrag digital bei der Stadt Solingen eingereicht, grundsätzlich wäre die Annahme eines solchen Antrages aber möglich. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts ist abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Feststellung

Der Prozessablauf in der Stadt Solingen ist effektiv.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte die Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Es gibt bei der **Stadt Solingen** klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen z. B. zu Abweichungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Solingen auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben.

Eine Besonderheit bei der Stadt Solingen ist das Verfahren „Schnelle Baugenehmigung“. In diesem Schnellverfahren wird über kleinere Bauvorhaben innerhalb weniger Tage entschieden, wenn die eingereichten Unterlagen vollständig sind. Hierbei helfen den Bauwilligen Checklisten, so dass sie den Antrag korrekt zusammenstellen können. Das Verfahren besteht seit 2005 und hat sich aus Sicht der Stadtverwaltung in Solingen bewährt und wird auch zukünftig beibehalten. Durch die Konzentration der kleineren Fälle in der Arbeitsgruppe Schnellverfahren wird die übrige Sachbearbeitung entlastet und kann konzentrierter an komplexen Fällen arbeiten.

Seit 2005 machten „Schnelle Baugenehmigungen“ in Solingen zwischen zwölf und 21 Prozent an der Gesamtzahl von Bauanträgen aus. Es können aber nicht alle für das Schnellverfahren eingereichten Anträge auch tatsächlich dort entschieden werden: Im Jahr 2018 wurden in Solingen mit 105 schnellen Baugenehmigungen nur rund ein Drittel der insgesamt 296 eingereichten Anträge tatsächlich im Schnellverfahren beschieden. Dies lag daran, dass 191 Anträge zwar nach Art und Größe geeignet gewesen wären – sie aber wegen anderer Punkte wie Baulasten, Denkmalnähe, Fehler in Plänen etc. aus einer möglichen Durchführung des Schnellverfahrens ausgeschlossen sind.

Schwankungen in der Zahl der erteilten Schnellen Baugenehmigungen kamen in den letzten Jahren immer wieder vor. Dies zeigt die Betrachtung der Zahlen aus den vergangenen zehn Jahren, in denen insbesondere die Jahre 2014 und 2015 eine hohe Anzahl aufweisen:

Erteilte „Schnelle Baugenehmigungen“ in Solingen 2009 bis 2018

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl erteilte Schnelle Baugenehmigung	101	98	103	107	125	170	151	119	109	105

Ein Baugenehmigungsverfahren kann beschleunigt werden, wenn die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt wird. Das heißt, dass die Stadt Solingen sich auf die tatsächlich erforderlichen Stellungnahmen beschränkt und nicht vorsichtshalber darüber hinaus noch weitere Stellen beteiligt. Durch entsprechende Steuerung über ihre Fachsoftware zielt die Stadt Solingen darauf ab, dass nicht mehr Stellungnahmen als notwendig angefordert werden. Wie unter den Strukturdaten beschrieben, erfasst die Stadt derzeit die Zahl der angeforderten Stellungnahmen noch nicht, so dass eine Überprüfung des Erfolgs nicht stattfinden kann. Die Stadt Solingen wird jedoch zum 01. Januar 2020 eine entsprechende Statistikstelle in ihrer Software einrichten, so dass sie dann überprüfen kann, ob sie im Verhältnis zur Zahl an Bauanträgen vergleichsweise viele oder wenige Stellungnahmen einholt.

Derzeit erfolgt die Beteiligung weiterer Stellen noch per Postversand der Schreiben und Akten. Die elektronische Übermittlung ist aber aktuell in der Umsetzung. Beispielsweise können die Stellungnahmen, die im Juni 2019 von den hauptsächlich beteiligten Stellen (wie Untere Denkmalbehörde, Feuerwehr, Untere Naturschutzbehörde etc.) eingegangen sind, schon jetzt im System direkt beim Vorgang abgelegt werden. Dies verursacht in der laufenden Umstellungsphase zwar einerseits mehr Aufwand, da parallel die Papierakte weitergeführt wird. Andererseits ergibt sich aber eine Zeitersparnis, da die Sachbearbeiter auf die elektronisch abgelegten Texte zugreifen können, um diese im weiteren Bearbeitungsverlauf zu verwenden (Kopiermöglichkeit). Zudem wird die Erinnerung an Wiedervorlagen durch die Softwarenutzung unterstützt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Im normalen Genehmigungsverfahren ist in Solingen die durchschnittliche Laufzeit im Jahr 2018 auf 66 Tage gesunken und liegt damit unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragsingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

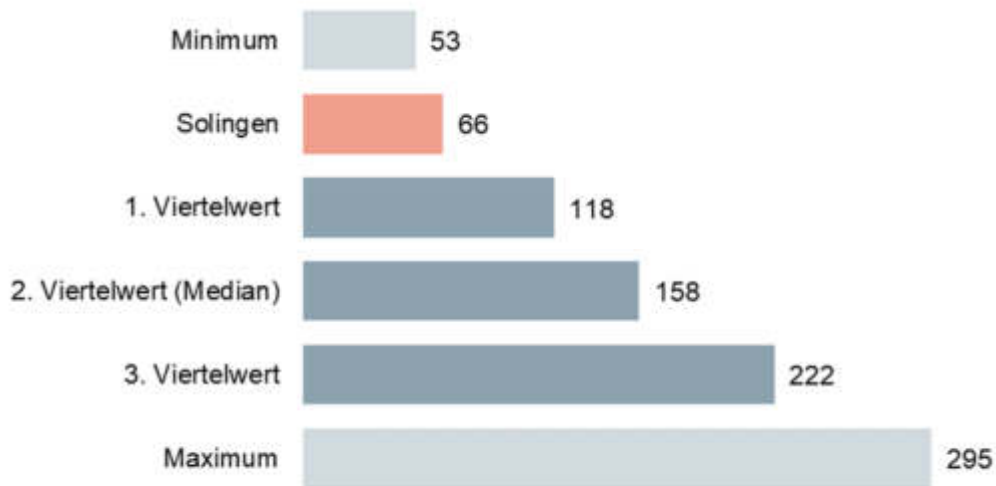
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Die **Stadt Solingen** weist in 2018 eine vergleichsweise niedrige durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren auf.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Tagen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
108	100	142	152	201	261	16

Mit Solingen erreichen nur zwei Kommunen beim normalen Genehmigungsverfahren in 2018 einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen. Im Jahr 2017 erreichte keine der 16 Kommunen im Vergleich einen Wert unter 100 Tagen. Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

Die Stadt Solingen erfasste für die Jahre 2017 und 2018 nur die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren separat. Die durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrags wird dagegen nicht getrennt nach vereinfachtem und normalem Genehmigungsverfahren erfasst. Hier wird aber ein Gesamtdurchschnitt über beide Verfahren erhoben. Dieser beträgt aus den Laufzeiten der normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren im Jahr 2017 insgesamt 54 Tage.

Dieser gegenüber den anderen kreisfreien Städten vergleichsweise geringe Wert hängt aus Sicht der gpaNRW vor allem mit dem angewendeten Schnellverfahren zusammen.

Daneben überprüft die Stadt Solingen die erteilten Baugenehmigungen und positiven Vorbescheide basierend auf einer Büroverfügung zum Thema „Verbesserung der Korruptionsbekämpfung“ vom 04. November 2005 nach Abschluss des Verfahrens. Das Vorgehen der Stadt Solingen erfüllt den Zweck, Korruptionsfälle zu erkennen. Es ermöglicht durch den späten Zeitpunkt einerseits einen schnelleren Verfahrensablauf bis zum Erteilen des Bescheids und andererseits eine Überprüfung der getroffenen Entscheidungen ohne Zeitdruck. Dazu wird ein vorgegebener Prüfbericht bereits vor Fertigstellung der positiven Entscheidung aus der eingesetzten Software erzeugt, damit die Beurteilungskriterien nach Fertigstellung der Genehmigung und des Gebührenbescheides für die Überprüfung nachvollziehbar sind. Diese Prüfung ist keine inhaltliche Prüfung, sondern erfolgt ausschließlich mit Blick auf Korruptionsvermeidung.

Ob das Überprüfen der getroffenen Entscheidungen im Nachgang den Präventionsaspekt erfüllen kann, weil es der Sachbearbeitung bekannt ist, ist aus Sicht der gpaNRW fraglich. Allerdings sieht die gpaNRW hier auch das Zusammenspiel mit den bestehenden Dienstanweisungen und Regelungen, z. B. dem Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Insoweit kommt der Einhaltung dieser Vorgaben bei einer im Nachgang erst erfolgenden Prüfung eine besondere Bedeutung zu.

→ Empfehlung

In den laufenden Verfahren sollte die Stadt Solingen das Einhalten ihrer Dienstanweisungen und Vorgaben z. B. zum Vier-Augen-Prinzip gewährleisten, damit dieser Aspekt der Korruptionsprävention zeitnah erfüllt werden kann.

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 Kennzahlenwerte der Stadt Solingen verschlechtern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahl-Schwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Fallzahlschwankungen, wie sie bei der **Stadt Solingen** aktuell (siehe Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“) anzutreffen sind.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

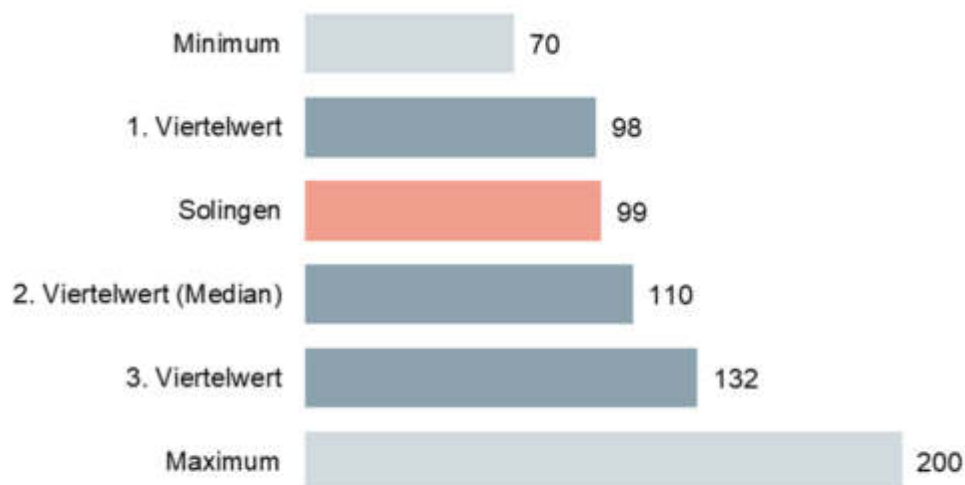
Bei der Stadt Solingen ist das Personal, das die Freistellungsverfahren bearbeitet, organisatorisch dem Stadtdienst „Planung, Mobilität, Denkmalpflege“ (61) und dort der Abteilung „Städtebauliche Planung“ (61-2) zugeordnet. Dies wurde entsprechend anteilig mitberücksichtigt.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der Stadt Solingen im Jahr 2017 insgesamt 7,78 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 1,00 Vollzeit-Stellen, der mit rund 13 Prozent im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 6,78 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz bei der Stadt Solingen unverändert.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich bereits, dass die Stadt Solingen im Jahr 2018 insgesamt zurückgehende Antragszahlen gegenüber dem Jahr 2017 zu verzeichnen hat: Da der Personaleinsatz gleichgeblieben ist, verschlechtert sich der Kennzahlenwert von 113 im Jahr 2017 auf 99 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018.

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 Solingen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
113	73	92	115	132	181	21

In der aktuellen Situation sollte allerdings zunächst die weitere Entwicklung der Zahlen abgewartet werden: der Rückgang im Jahr 2018 könnte ggf. der Rechtsunsicherheit durch das verzögerte Verfahren bei der Verabschiedung der neuen Landesbauordnung geschuldet sein. Da ab 01. Januar 2019 die neue Landesbauordnung in Kraft ist, könnten die Fallzahlen somit wieder ansteigen, wenn Bauwillige tatsächlich das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung abgewartet haben. Insoweit ist die Kenntnis des Fallzahlverlaufs mit Blick auf die Auslastung wichtig. Dieser sollte – wie bisher – von der Stadt Solingen weiterhin beobachtet werden, um auf die mittelfristigen Tendenzen der Fallzahlentwicklung angemessen reagieren zu können.

Die zur Verfügung stehende Software unterstützt die Sachbearbeitung bei der Prüfung eingehender Anträge durch integrierte Checklisten bzw. zu durchlaufende Prüfroutinen. Daneben bestehen klare Dienstanweisungen, z. B. aus dem Jahr 2013 zur Befugnis für die Unterzeichnung von Bescheiden.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW (in der ab 01. März 2000 geltenden

Fassung) hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren bei der Stadt Solingen im Jahr 2017 insgesamt 1,03 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,14 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 0,89 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	100	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	13,59	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,56	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern wird nur aus informativischen Gründen mit abgebildet: maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Hier liegt die Stadt Solingen deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes. Sie bearbeitet somit mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Da die Zahl der Vorbescheide von 125 im Jahr 2017 auf 89 im Jahr 2018 gesunken ist – die Stadt Solingen aber den Personaleinsatz unverändert gelassen hat – hat sich der Kennzahlenwert entsprechend von 140 im Jahr 2017 auf 100 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 verschlechtert.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Solingen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Solingen baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Solingen** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel existiert jedoch eine nicht vollständige elektronische Akte. Derzeit läuft bei der Stadt Solingen ein Pilotprojekt mit verschiedenen Stadtdiensten, z. B. im Jugendbereich und

auch im Bereich des Jobcenters, zur Digitalisierung der Eingangspost. Dieses Projekt soll nach und nach ausgebaut werden. Aktuell werden beispielsweise – wie im Abschnitt zum Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens bereits ausgeführt – die eingehenden Stellungnahmen der Bauaufsicht auch digital zur Verfügung gestellt. Dadurch wird die Bearbeitung vereinfacht, da beispielsweise bei weiterem Schriftverkehr Textpassagen kopiert werden können.

Im Vertretungsfall kann jeder Sachbearbeiter bzw. jede Sachbearbeiterin einen Vorgang über diverse Suchparameter finden. Jeder Vorgang hat ein Aktenzeichen in der Software, durch die der zuständige Sachbearbeiter bzw. die zuständige Sachbearbeiterin identifiziert wird, sowie eine fortlaufende Nummerierung und das Jahr. Die Papierakten werden im Archiv nach Straßen sortiert abgelegt und sind so auch leicht aufzufinden.

Für den weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung hat die Stadt Solingen etwa für Beteiligungsverfahren ein Online-Modul vorgesehen. Derzeit werden allerdings bei Beteiligungen noch die Papierakten versendet.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Solingen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Solingen die bereits vor der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW initiierten Schritte zum Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Bereits vor über zehn Jahren hat sich die **Stadt Solingen** Konzernleitlinien gegeben. Darauf aufbauend wurde im Jahr 2010 ein Zielsystem für die Bauaufsicht erarbeitet. Grundsätzliche Ziele sind:

- eine rechtssichere und fristgerechte Aufgabenerledigung,
- Kundenzufriedenheit und
- Wirtschaftlichkeit sowie
- Softwareunterstützung.

Zuletzt wurden im Jahr 2012 Parameter zum Messen der Ziele festgelegt und erhoben. Diese wurden per Fragebogen bei den Bescheid-Empfängern abgefragt. Die Fragen betrafen die Erreichbarkeit, Bearbeitungszeit sowie Merkblätter etc. Beim Punkt "Allgemeine Zufriedenheit" gaben die Befragten im Durchschnitt eine 2,02 als Schulnote.

Solingen erhebt bereits einige Kennzahlen wie das „Ergebnis pro Einwohner“, „Kostendeckungsgrad“, „Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ sowie eine „Klagequote“. Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen unterstützen die Steuerung. Verzeichnet die Stadt Solingen beispielsweise bei ihrer jährlichen Überprüfung der abgeschlossenen Rechtsstreitigkeiten mehr verlorene Klageverfahren, intensiviert sie die Schulung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Insoweit zieht die Stadt aus den Ergebnissen entsprechende Konsequenzen.

Zum Personaleinsatz gibt es derzeit neben der Kennzahl „Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ keine weiteren Kennzahlen. Insbesondere im Verhältnis zu den eingesetzten Vollzeit-Stellen könnte aber die Fallzahlentwicklung oder beispielsweise die Entwicklung von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten verfolgt werden. Festgelegte Zielwerte konkretisieren die Erwartungen an die Sachbearbeitung und ermöglichen einen Abgleich mit der Ist-Situation. Dadurch wird die Steuerung unterstützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte nicht nur die bestehenden eigenen Kennzahlen weiter fortschreiben, sondern auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Bauberatung der Stadt Solingen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in den im Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes liegenden Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. In allen Kommunen sind auch die Stellenanteile für Auskünfte zu Baulasten und für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der Stadt Solingen im Jahr 2017 insgesamt 3,12 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,83 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,29 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz unverändert.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,44	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	26,60	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Wirkung guter Information drückt sich beispielsweise in den für die Stadt Solingen bereits festgestellten geringen – unterhalb des ersten Viertelwertes liegenden – Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge aus. Informationen liefert die Bauberatung entweder persönlich oder über bereitgestellte Medien. Die Broschüre „Informationen für Bauwillige in Solingen“ ist neben den Informationen im Internet eine gute Unterstützung für die Bauwilligen. Diese Broschüre liegt in der dritten überarbeiteten Auflage aus dem Jahr 2006 vor. Eine Überarbeitung mit Blick auf die neue Landesbauordnung ist geplant. Hierfür wartet die Stadt Solingen noch die gesetzlichen Korrekturen und neuen Verwaltungsvorschriften ab. Zudem hat die Stadtverwaltung für die Bauwilligen spezielle Flyer aufgelegt, z. B. zum Schnellverfahren.

In Solingen nimmt der Schriftverkehr per Mail erheblich zu. Um die Beantwortung dieser Mailanfragen schneller beantworten zu können, überlegt die Verwaltung derzeit, Mailtextbausteine zu

entwickeln und einzusetzen. Insbesondere wenn Anfragen über eine bloße Auskunft hinausgehen und den Charakter einer Bauvoranfrage entwickeln, könnte auf diesem Weg ein einheitliches Vorgehen sichergestellt werden, indem das Stellen einer förmlichen Bauvoranfrage in der Antwort empfohlen wird.

Die Stadt Solingen hat die Entwicklung der Mailtextbausteine bereits zügig vorangetrieben: seit dem 26. August 2019 werden sie eingesetzt, um Mailanfragen effektiver beantworten zu können.

→ 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

Mit Ausnahme von Bagatellfällen führt die Stadt Solingen bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Da die **Stadt Solingen** sich nicht auf Stichproben beschränkt, sondern grundsätzlich – mit Ausnahme von Bagatellfällen – alle Bauten überwacht, braucht sie aus ihrer Sicht keinen Entscheidungskatalog. Aus Sicht der gpaNRW sollte es aber Abgrenzungskriterien dazu geben, wann ein Bagatellfall vorliegt und wann nicht.

Aktuell können die durchgeführten Bauüberwachungen nicht über die Software ausgewertet werden. Sie sind beispielsweise nicht mit einer Schlüsselziffer oder ähnlichem versehen. Um die Daten für den Vergleich der gpaNRW zu erheben, hätten somit die einzelnen Akten herangezogen und gesichtet werden müssen, da die Bauüberwachung in den Akten protokolliert wird. Dieser Aufwand wäre aber im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn zu hoch gewesen. Die Stadt Solingen wird jedoch zum 01. Januar 2020 eine entsprechende Statistikstelle in ihrer Software einrichten, so dass sie die durchgeführten Bauüberwachungen dann digital auswerten kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte Abgrenzungskriterien festlegen, wann ein Fall als Bagatellfall anzusehen ist.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Solingen derzeit nicht auswertbar erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Solingen** im Jahr 2017 insgesamt 3,25 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,42 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,83 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz unverändert.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k. A.	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	12,92	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k. A.	20	42	100	100	100	13

Wie die Bauüberwachungen werden auch Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen – unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben sind oder freiwillig geleistet werden – bei der Stadt Solingen noch nicht erfasst. Eine Auswertung wäre derzeit nur über die Gebührenbescheide mit erheblichem manuellen Aufwand möglich. Die Stadt Solingen wird jedoch zum 01. Januar 2020 eine entsprechende Statistikstelle in ihrer Software einrichten, so dass sie die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen dann ebenfalls digital auswerten kann.

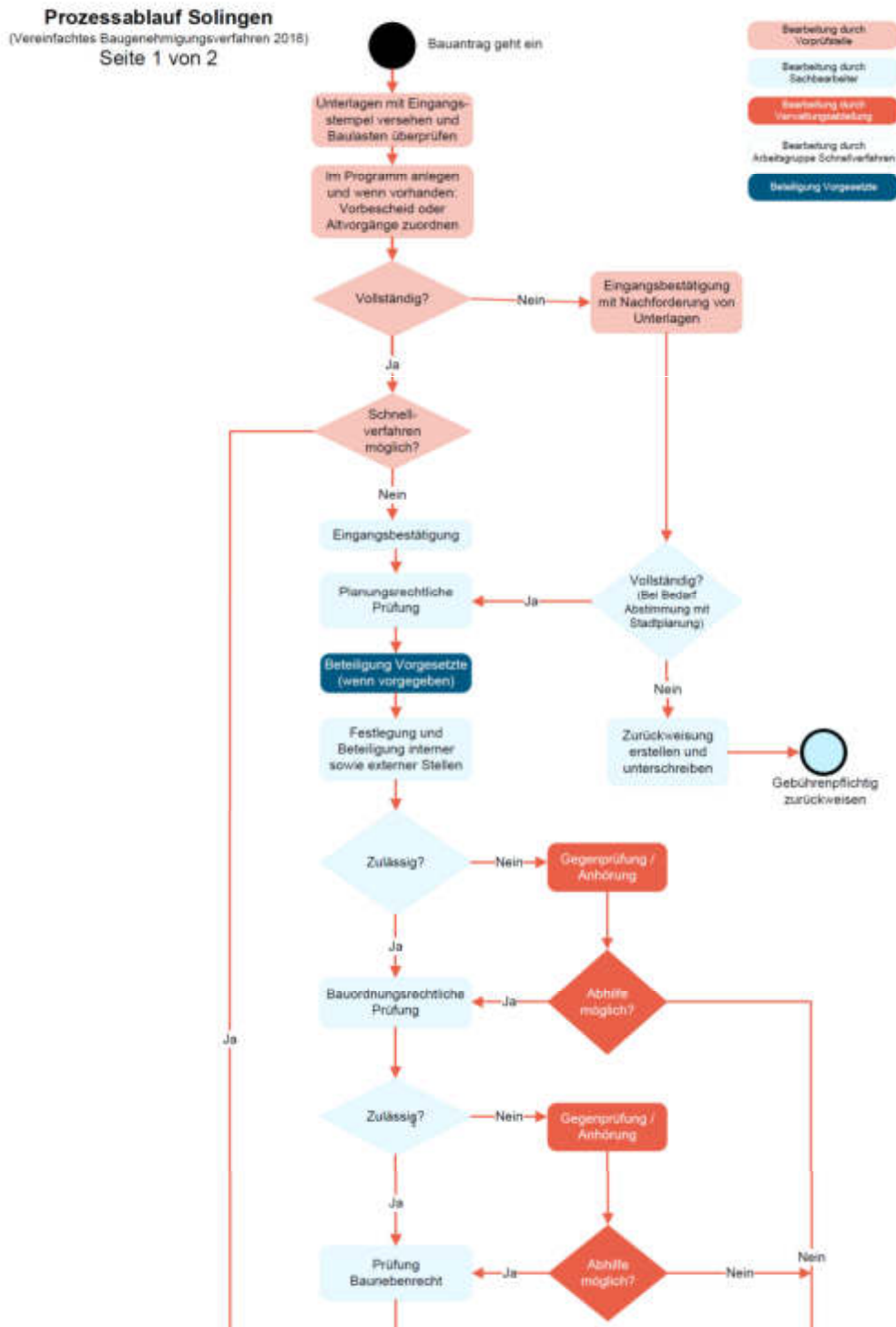
→ Anlage: Ergänzende Tabellen

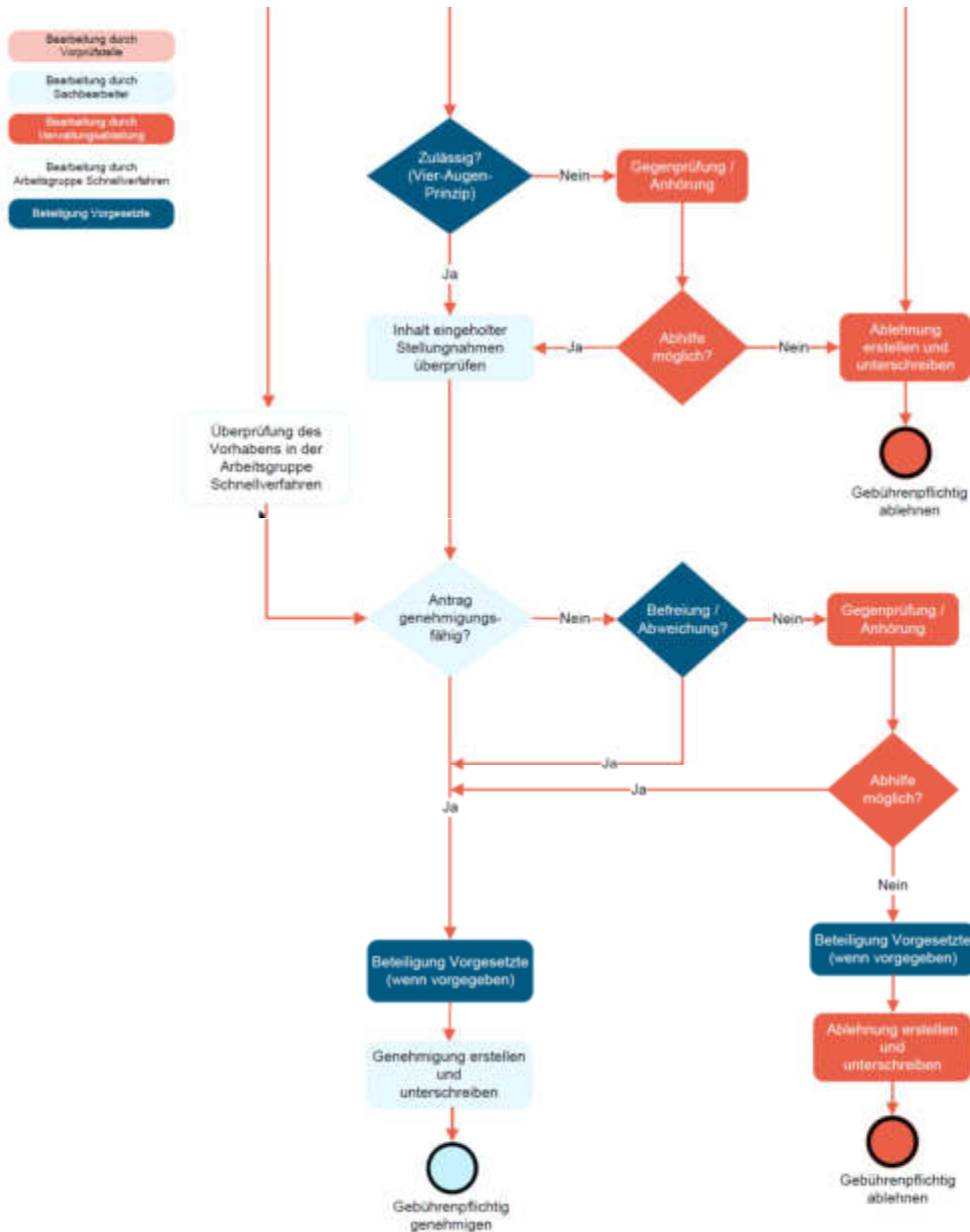
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Solingen bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.		
F2	Die Stadt Solingen muss nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Bauanträgen zurückweisen. Im Vergleich des Jahres 2018 ist der Anteil der Stadt Solingen derzeit das Minimum.		
F3	Die Stadt Solingen schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus.		
F4	Der Prozessablauf in der Stadt Solingen ist effektiv.		
F5	Im normalen Genehmigungsverfahren ist in Solingen die durchschnittliche Laufzeit im Jahr 2018 auf 66 Tage gesunken und liegt damit unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW.	E5	In den laufenden Verfahren sollte die Stadt Solingen das Einhalten ihrer Dienstanweisungen und Vorgaben z. B. zum Vier-Augen-Prinzip gewährleisten, damit der Aspekt der Korruptionsprävention zeitnah erfüllt werden kann.
F6	Die Kennzahlenwerte der Stadt Solingen verschlechtern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahl-Schwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.		
F7	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Solingen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Solingen baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.	E7	Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Solingen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Solingen die bereits vor der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW initiierten Schritte zum Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
F8	Die Stadt Solingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E8	Die Stadt Solingen sollte nicht nur die bestehenden eigenen Kennzahlen weiter fortschreiben, sondern auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Bauberatung der Stadt Solingen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in den im Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes liegenden Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.		
F10	Mit Ausnahme von Bagatellfällen führt die Stadt Solingen bei allen Bauten eine Bauüberwachung durch.	E10	Die Stadt Solingen sollte Abgrenzungskriterien festlegen, wann ein Fall als Bagatellfall anzusehen ist.
F11	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Solingen derzeit nicht auswertbar erfasst. Dadurch können weder der Anteil freiwilliger Abnahmen noch Kennzahlen zu diesem Bereich ermittelt werden.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018





Prozessablauf Solingen
(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 Solingen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	6
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	7
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	7
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
→ Wirtschaftlichkeit	13
Zahlungsabwicklung i. e. S.	13
Vollstreckung	26
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	39

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen 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.

Die Stadt Solingen erreicht im abgefragten Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 92 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert und ist damit gut aufgestellt. Die einzelnen Bereiche des Erfüllungsgrad werden im Berichtsabschnitt „Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung“ ausführlich dargestellt.

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i.e.S.) der Stadt Solingen setzt vergleichsweise hohe Personalressourcen ein, um die Zahlungen abzuwickeln.

Dieser Mehrbedarf entsteht u. a., da die Zahlungsabwicklung i.e.S. einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an ungeklärten Einzahlungen hat. Überwiegend entstehen diese, da Beträge seitens der zuständigen Stadtdienste systematisch erst nach Meldung des Zahlungseinganges zum Soll gestellt werden. Dadurch sind diese Zahlungen derzeit z. B. bei der automatisierten Verarbeitung nicht zuzuordnen und erschweren die Arbeit bei der Zahlungsabwicklung erheblich. Diese Vorgehensweise steht jedoch nicht im Einklang mit § 23 Abs.1 und § 33 Abs. 1 Nr. 4 der Kommunalen Haushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) sowie den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und muss daher geändert werden. Das hat zur Konsequenz, dass zukünftig alle Stadtdienste die Forderungen unmittelbar zum Zeitpunkt der Entstehung zum Soll stellen müssen, nicht erst bei Zahlungseingang.

Die Aufwendungen je Einzahlung der Stadt Solingen bilden im Vergleich des Jahres 2018 den Maximalwert ab, 2017 lagen sie an dritthöchster Stelle. Dafür sind neben einer vergleichsweise geringen Zahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle die im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ursächlich. Zudem erzielt die Stadt Solingen nur einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Allerdings wies die Stadt Solingen in 2017 und auch in 2018 eine vergleichsweise hohe Anzahl an Mahnungen auf, die Personalkapazitäten in der Zahlungsabwicklung binden. Zusätzlich versendete die Stadt bis April 2018 noch zweite Mahnungen - diese belasteten darüber hinaus die Sachbearbeitung. Durch die Umstellung auf nur noch eine Mahnung, wie es bei rund 90 Prozent der Vergleichskommunen bereits der Fall ist, sollten sich ab 2019 Entlastungen ergeben.

Die Stadt Solingen wickelt ihr Mahnverfahren zügig ab. Dadurch stellt sie sicher, dass die ihr zustehenden Forderungen auch geltend gemacht werden.

Vollstreckung

Trotz vergleichsweise hoher Aufwendungen erreicht die Stadt Solingen in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich. Dies wird durch eine hohe Erfolgsquote und damit verbundenen hohen Realisation von Einnahmen möglich.

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung der Stadt Solingen sind vergleichsweise hoch: rund 75 Prozent der Vergleichskommunen konnten hier jeweils ein niedrigeres Kennzahlenergebnis erzielen. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Faktoren ursächlich: Zum einen positioniert sich Solingen bei den jährlich abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2018 unterhalb des Mittelwertes. Zum anderen liegt der Personalaufwand je Vollzeitzelle deutlich über dem dritten Viertelwert.

Auf Basis einer Beratung der gpaNRW hat die Stadt Solingen in den letzten Jahren bereits zahlreiche Optimierungen im Bereich der Vollstreckung vorgenommen. Aktuell sind weitere Maßnahmen geplant.

Die Stadt Solingen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zu senken, indem die Einflussfaktoren wie Personalaufwendungen (kann z. B. die Aufgabenzuordnung verändert werden?) oder die abzuwickelnden Vollstreckungsforderungen (kann z. B. der Prozessablauf beschleunigt werden?) auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden.

Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Solingen versendet und mit der halben Pfändungsgebühr berechnet, wenn die Zahlung eingeht, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt. Kommt es zur Pfändung, wird die volle Pfändungsgebühr fällig. Dies entspricht den gesetzlichen Regelungen.

→ 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 (siehe Anlagen Tabelle 4 und Tabelle 5). Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

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

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

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ Feststellung

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten am 02. April 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.

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

Die gpaNRW hat am 02. April 2019 die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die **Stadt Solingen** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand aller Bankkonten als auch des Barbestandes an Zahlungsmitteln hat die gpaNRW der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Im Ergebnis hat die gpaNRW keine Differenz festgestellt.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Solingen 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 Solingen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 92 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert und ist damit in diesen Bereichen gut aufgestellt.

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

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen mit 100 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 der Kommunalen Haushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

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

² nein = 0; ja = 1

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen der **Stadt Solingen** berücksichtigt:

- Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Klingenstadt Solingen vom 22. November 2017,
- Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte der Klingenstadt Solingen vom 01. Februar 2018,
- Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften vom 25. Mai 2015,
- Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Solingen vom 12. September 2012 sowie die
- Dienstanweisung über die Geltendmachung von Forderungen in Zwangsverwaltungs-, Zwangsversteigerungs- und Insolvenzverfahren vom 12. September 2012 und
- Dienstanweisung für die Nutzung von Kreditkarten im Internet in der Klingenstadt Solingen.

Darüber hinaus wurden folgende Arbeitsanweisungen in der Prüfung berücksichtigt:

- Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft vom 29. September 2014 und die
- Arbeitsanweisung für die Durchführung von unbefristeten Niederschlagungen vom 07. Mai 2013.

Die Stadt Solingen erzielt im Teilbereich „Ordnungsmäßigkeit“ einen Erfüllungsgrad von 100 Prozent (Median 97 Prozent). Die Frage nach einem Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware wurde während des durchgeführten Gespräches nur mit „überwiegend erfüllt“ gewertet, da sich die Verfahrensregelungen zum Prüfungszeitpunkt in der Überarbeitung befanden. Da diese Überarbeitung zum Erstellen des Berichtsentwurfes abgeschlossen war, wurde im Nachgang die volle Punktzahl gegeben.

Das Finanzmanagement ist die "zentrale Stelle der Klingenstadt Solingen für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW)" – siehe Ziffer 1.1 Absatz 5 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Klingenstadt Solingen vom 22. November 2017. Nach Ziffer 3.10.1 führt die Zahlungsabwicklung das öffentlich-rechtliche und außergerichtliche privatrechtliche Mahnwesen für alle Forderungen durch, für die das Finanzmanagement zuständig ist. Insoweit wurde auch dieser Punkt im Interview mit „vollständig erfüllt“ gewertet.

Allerdings lässt die Dienstanweisung auch Ausnahmen zu. So ist in Solingen beispielsweise die Unterhaltsheranziehung selbst für die Vollstreckung zuständig.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckungsaufgaben sollten innerhalb der Stadtverwaltung zentral erledigt werden, damit Schuldner z. B. bei unterschiedlichen offenen Forderungen nicht von unterschiedlichen Stellen angeschrieben werden.

Einen entsprechenden Hinweis, die Vollstreckung organisatorisch zentral zu bündeln, greift auch der Teilbericht Hilfe zur Pflege auf.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Wert. Unter anderem setzt die Stadt Solingen seit Jahren bereits ihr Optionsrecht aus der Reform der Sachaufklärung um und sichert dadurch ihre Möglichkeiten zu einer zügigen Fallbearbeitung.

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 Solingen** gestellt. Die Stadt Solingen erreicht 90 Prozent (Median 88 Prozent). Drei Punkte in diesem Bereich wurden mit „überwiegend erfüllt“ gewertet:

- automatisierte Verarbeitung,
- umfassende Bearbeitungsregeln für Vollstreckungsfälle und
- zentrale Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass.

Die automatisierte Verarbeitung bei der Stadt Solingen wird beispielsweise gehemmt, wenn aus den Stadtdiensten keine klare Vermittlung der Kassenzahlen an die Zahlungspflichtigen erfolgt. Dies behindert den Arbeitsablauf in der Zahlungsabwicklung, um die Einzahlungen zuordnen zu können. Hier müssen die jeweiligen Stadtdienste tätig werden. Seitens der Zahlungsabwicklung wurden bereits Vorschläge zur Gestaltung der Bescheide, Platzierung der Kassenzahlen sowie deren Abdruckgröße etc. gemacht.

→ **Empfehlung**

Die jeweiligen Stadtdienste der Stadt Solingen sollten die Gestaltung der Zahlungshinweise in ihren Schreiben mit der Zahlungsabwicklung abstimmen, damit zusätzlicher Aufwand bei der Zuordnung von Einzahlungen vermieden werden kann.

In der „Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte der Klingenstadt Solingen vom 01. Februar 2018“ sind in § 17 Bearbeitungszeiten festgelegt, aus denen sich die Bearbeitungspriorität ergibt. Weitere Regeln z. B. zur Informationsbeschaffung oder Bearbeitungsreihenfolge werden derzeit noch nicht vorgegeben, da die Stadt Solingen diese als nicht sinnvoll erachtet. Die gpaNRW sieht in den schriftlichen Festlegungen zu BearbeitungsROUTINEN jedoch ein unterstützendes Mittel z. B. für die Einarbeitung neuer Kräfte oder auch für die Nachvollziehbarkeit und Überprüfung von getroffenen Entscheidungen.

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind die gesetzlichen Vorschriften im Sinne einer wirtschaftlicheren und zügigeren Abwicklung der Geschäftsvorfälle geändert worden. So lässt die Bestimmung des § 32 Abs. 3 KomHVO NRW ausdrücklich zu, dass Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden können, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist. Die gpaNRW sieht dies bei einer Zentralisierung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als gegeben an.

Derzeit wird nur die Niederschlagungsliste zentral geführt, allerdings erfolgt dies in der Vollstreckung. Zuständig für die Bearbeitung von Niederschlagungen und deren Abwicklung im Finanzprogramm ist zwar grundsätzlich die Vollstreckungsstelle, es gibt aber Ausnahmen: Soweit für bestimmte Forderungsarten (z. B. die Heranziehung Unterhaltsverpflichteter) die Aufgabe der Einleitung von Pfändungs- und Vollstreckungsmaßnahmen organisatorisch auf einen anderen Stadtdienst übertragen wurde, ist dieser Stadtdienst zuständig.

Dagegen werden die Stundungen und Erlasse grundsätzlich direkt von den Stadtdiensten selbst bearbeitet. Dies ist in der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Solingen vom 12. September 2012 so festgelegt: es ist jeweils der Stadtdienst zuständig, der die Annahmeanordnung über die offene Forderung gefertigt hat. Hier ist die gpaNRW entgegen der Stadt Solingen der Auffassung, dass eine zentrale Bearbeitung in der Zahlungsabwicklung sinnvoller wäre, da dort alle Informationen zu den Zahlungspflichtigen zusammenlaufen.

Alle übrigen Punkte wurden mit „vollständig erfüllt“ gewertet. Insbesondere im Bereich der Abnahme der Vermögensauskunft hat die Stadt Solingen eine Vorreiter-Funktion übernommen.

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

Die Vollstreckungsstelle der Stadt Solingen, hat von ihrer Optionsmöglichkeit Gebrauch gemacht und führt die Verfahren zur Abnahme der eidesstattlichen Versicherung selbständig durch.

→ **Feststellung**

Damit die Beschäftigten Rechtssicherheit haben, hat die Stadt Solingen zu diesem Zweck am 29. September 2014 die „Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft“ erlassen. Dies ist eine sehr gute Unterstützung für die Sachbearbeitung.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen durchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch an Zielwerten und Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune 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 Solingen** erreicht im Teilerfüllungsgrad 50 Prozent (Median 50 Prozent).

Kennzahlen dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen. Insoweit wurde dieser Punkt mit „vollständig erfüllt“ gewertet. Dies gilt insbesondere für die Vollstreckung, da hier sehr detaillierte Fallzahlenauswertungen als Grundlage dienen.

Allerdings werden noch keine Zielwerte oder Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert. Somit kann auch kein Überprüfen einer Einhaltung von Vorgaben erfolgen, die außerhalb der Budget-Vorgaben des Haushaltes liegen. Hier könnte eine Zielvorgabe auch anhand der in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen erfolgen. Beispielsweise indem eine Höchstzahl an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen oder an bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle festgesetzt wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte aus den von ihr verwendeten Kennzahlen und/oder den Kennzahlen aus dieser Prüfung Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortschreiben, um die Entwicklung zu verfolgen und zu beurteilen sowie daraus zielführende Maßnahmen ableiten zu können.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Solingen mit 65 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) sollten dann 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 Abs. 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 Rechnungsbearbeitung der **Stadt Solingen** erfolgt in weiten Teilen digital. Eine Pflicht zur digitalen Annahme besteht ab dem 01. April 2020.

Die Rechnungen gehen entweder bei der zentralen Postanschrift ein oder dezentral bei den Stadtdiensten: Grundsätzlich werden aber alle kreditorischen Belege zentral in der Kreditorenbuchhaltung eingescannt. Eingehende E-Rechnungen, wie z. B. von der Bundesdruckerei, werden als Ausdruck weiterverarbeitet. Für alle Rechnungen erfolgt jedoch eine digitale Archivierung. Insoweit würde aus Sicht der gpaNRW ein sofortiges Einscannen der Rechnungsbelege allen Beteiligten am Zahlungsverfahren einen schnelleren Zugriff auf benötigte Informationen ermöglichen und späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand reduzieren. Weite Teile der eigentlichen Rechnungsbearbeitung sind allerdings bereits papierlos: Die Prozesse vom Eingang in der Finanzbuchhaltung bis zur Auszahlung erfolgen medienbruchfrei digital.

→ **Empfehlung**

Die noch papierbasierten Anteile der Bearbeitung sollten auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht, so dass Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe insgesamt beschleunigt werden können.

Nach einer Testphase im Jahr 2018 arbeitet die Vollstreckung der Stadt Solingen seit Januar 2019 mit elektronischen Vollstreckungsakten. Dies hat sich bewährt.

Amtshilfeersuchen anderer Kommunen kommen in der Regel noch in Papierform. Nur von einigen wenigen Stellen erfolgt eine digitale Übersendung. Amtshilfeersuchen für die Rundfunkgebühren gehen bereits vollständig digital ein. Die Stadt Solingen selbst übermittelt aus Kostengründen aktuell noch keine Amtshilfeersuchen digital.

Zur Unterstützung ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll für Amtshilfeersuchen die bisherige Schnittstelle z. B. für die Abwicklung der Forderungen zu Rundfunkbeiträgen zwischen dem „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“ und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen. Nach vorläufigen Erkenntnissen der Stadt Solingen ist das geplante Verfahren allerdings sehr kostenintensiv, so dass aus Sicht der Stadt die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens fragwürdig ist. Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Solingen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Solingen muss vergleichsweise hohe Personalressourcen einsetzen, um die Zahlungen abzuwickeln. Gehemmt wird sie derzeit z. B. bei der automatisierten Verarbeitung durch nicht zuzuordnende Zahlungen. Hier ist die Zahlungsabwicklung auf die Unterstützung der übrigen Stadtdienste angewiesen.

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

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Solingen** setzte für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 2017 insgesamt 12,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,75 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Im Jahr 2018 stieg der Personaleinsatz auf 13,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung an, der Overhead blieb unverändert. Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Die Unterschiede zwischen 2017 und 2018 resultieren daher aus der unterschiedlichen tatsächlichen Besetzung. Die Anzahl der Stellen laut Stellenplan war in beiden Jahren gleich.

Aufwendungen

→ Feststellung

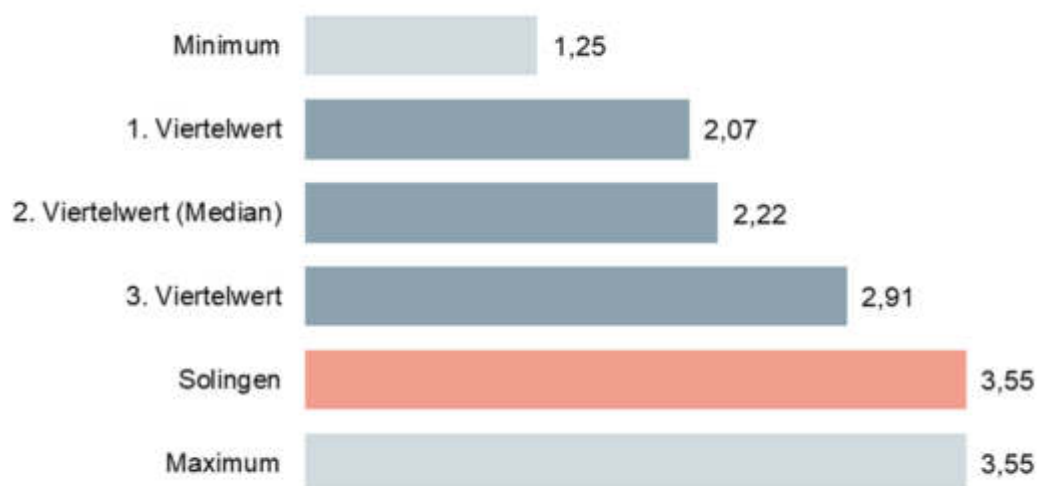
Die Aufwendungen je Einzahlung der Stadt Solingen bilden im Vergleich des Jahres 2018 den Maximalwert ab, im Jahr 2017 lagen sie an dritthöchster Stelle. Dafür sind neben einer vergleichsweise geringen Zahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle die im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ursächlich.

Die gpaNRW berechnet die Aufwendungen aus einer Pauschale zu Sachaufwendungen für das eingesetzte Personal und berücksichtigt zudem den Personalaufwand mit KGSt-Durchschnittswerten auf Basis der mitgeteilten Stellenanteile und ihrer Verteilung auf die diversen Besoldungs-/ Entgeltgruppen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild für die Personalausstattung in Bezug zur Einwohnerzahl (nicht zu den Leistungsmengen) und zu den Aufwendungen:

Personal Zahlungsabwicklung 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,95	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,84	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	11,55	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 Solingen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,42	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Das Ergebnis der Stadt Solingen bildet den Maximalwert im Vergleich 2018 ab. Im Jahr 2017 stellte sie den dritthöchsten Wert im Vergleich.

Die im Vergleich hohen Aufwendungen je Einzahlung können durch eine vergleichsweise geringe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle oder auch hohe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verursacht sein. Daher werden beide Einflussfaktoren nachfolgend betrachtet.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen erzielt nur einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Die Stadt sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen und die städtischen Prozessabläufe bezüglich der Zahlungsabwicklung i.e.S. kritisch überprüfen.

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

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den 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. auch im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Die gpaNRW stellt nachfolgend die erfassten Einzahlungen für die **Stadt Solingen** dar:

Einzahlungen auf den Bankkonten Stadt Solingen

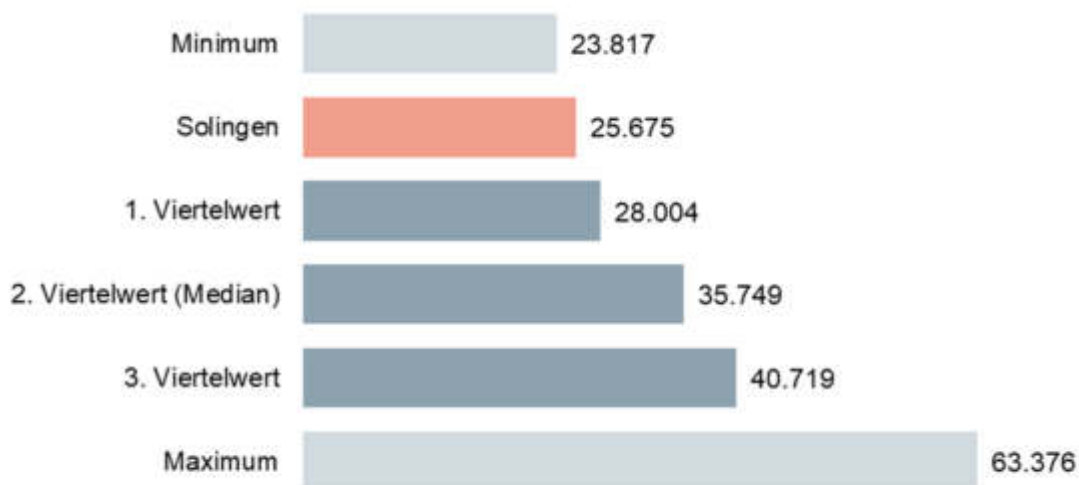
Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	333.410	344.050
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	96.133	100.691
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	202.007	206.521

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate; Auswertung der Stadt Solingen vom 21. Januar 2019

Von 2017 nach 2018 weist die Stadt Solingen mit einem Zuwachs von rund drei Prozent leicht steigende Fallzahlen auf.

Die Einzahlungen sind als wesentliche Bezugsgröße in allen kreisfreien Städten einheitlich die Basis für die führende Vergleichskennzahl der gpaNRW „Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S.“, auch wenn die Beschäftigten ebenfalls Auszahlungen, Mahnungen, etc. bearbeiten.

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



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26.315	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die Stadt Solingen erzielt einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Dieser liegt im Jahr 2018 unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass über 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Leistungswert erreicht haben. 2017 lag die Stadt Solingen noch knapp oberhalb des ersten Viertelwertes.

Die gpaNRW hat im Jahr 2016 eine Beratung für die Zahlungsabwicklung der Stadt Solingen durchgeführt. Auf dieser Basis hat die Stadt eine umfangreiche Maßnahmenliste erstellt, die aktuell abgearbeitet wird. Zentrale Empfehlungen wie z.B. der Verzicht auf die zweite Mahnung wurden bereits umgesetzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und die Prozessabläufe und den damit verbundenen Personaleinsatz weiterhin kritisch überprüfen. Dabei sollten vor allem die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf in der Zahlungsabwicklung – wie die rechtzeitige Erteilung der Anordnungen – mit in den Blick genommen werden, um z. B. den Mehraufwand für die Klärung nicht zuzuordnender Zahlungen

zu vermeiden. Hierbei ist die Zahlungsabwicklung i.e.S. davon abhängig, inwieweit es den jeweiligen Stadtdiensten gelingt, die Anordnungen zeitnah zu erteilen.

Neben den vergleichsweise niedrigen Einzahlungen je Vollzeit-Stelle belasten zudem sowohl 2018 als auch 2017 maximale Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle die eingangs dargestellten Aufwendungen je Einzahlung:

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
69.441	55.300	59.617	61.657	64.788	69.441	23

Mit 11,55 Prozent Overheadanteil bewegt sich die Stadt Solingen genau am Median der 23 kreisfreien Städte. Insoweit ist dieser Faktor nicht ursächlich für den hohen Vergleichswert.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Aufgabenverteilung und damit verbundene Stellenbewertung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. überprüfen und Möglichkeiten anderer Stellenzuschnitte abwägen, um den im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle entgegenzuwirken.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

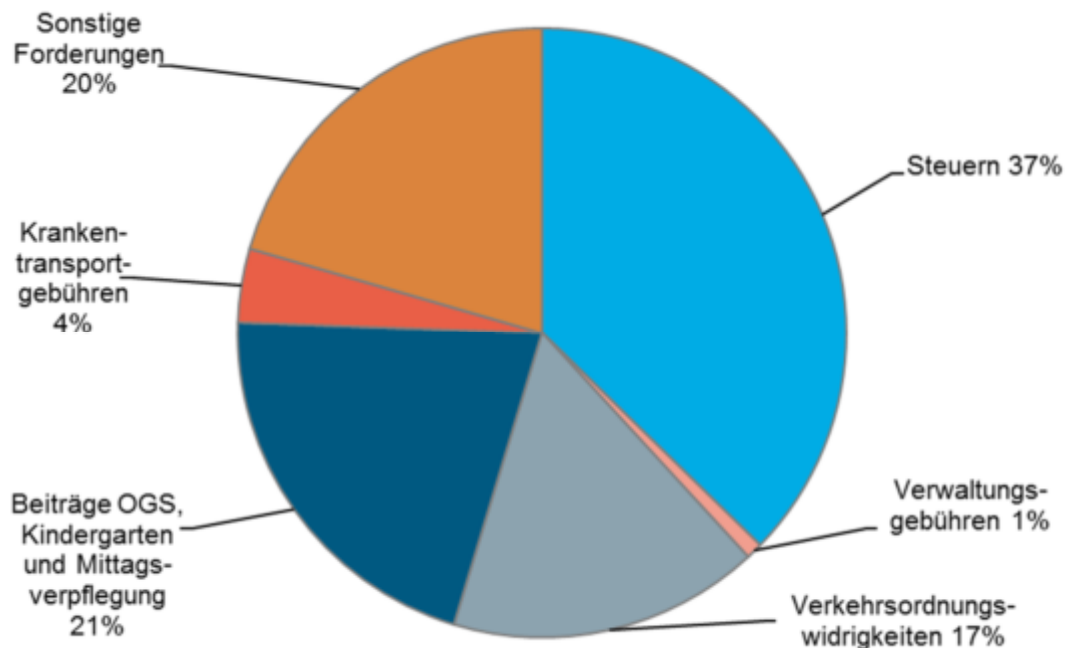
Bei der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erzielt die Stadt Solingen einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. In einigen Bereichen zeigen sich allerdings auch Verbesserungspotenziale (z.B. Hundesteuer, Kindergartenbeiträge, OGS).

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Die gpaNRW stellt nachfolgend die 679.888 Forderungen der **Stadt Solingen** aus dem Jahr 2017 aufgeteilt auf die unterschiedlichen Bereiche dar, aus denen die Forderungen stammen:

Forderungen der Stadt Solingen verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2017



Nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungsarten:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2017

Grundzahl	Anzahl der Forderungen aus SEPA-Lastschriften	Anzahl Forderungen gesamt	Prozentualer Anteil
Grundsteuer B	142.676	195.885	72,84
Gewerbsteuer	15.078	33.648	44,81
Hundesteuer	7.621	22.773	33,47
Vergnügungssteuer	279	1.101	25,34
Kindergartenbeiträge	31.303	85.618	36,56
Mittagsverpflegung Kita	11.133	15.274	72,89
Beiträge Offene Ganztags-schule	13.951	41.102	33,94
Sonstige Forderungen	5.675	139.521	4,07

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

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2017

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B	72,84	62,32	72,47	77,69	80,65	97,70	20
Gewerbsteuer	44,81	20,90	36,79	44,81	53,65	74,63	23
Hundesteuer	33,47	33,47	39,42	47,10	53,92	73,46	23
Vergnügungssteuer	25,34	5,76	21,05	27,75	31,25	43,86	23
Kindergartenbeiträge	36,56	13,88	37,90	44,41	52,53	72,57	23
Mittagsverpflegung Kita	72,89	15,90	29,19	38,86	56,48	73,78	19
Beiträge Offene Ganztags-schule	33,94	19,77	36,17	46,56	61,53	89,57	22
Sonstige Forderungen	4,07	0,48	2,95	4,24	8,05	32,10	21

Bei der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erzielt die Stadt Solingen einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. In allen anderen Bereichen liegt sie am Median oder teils deutlich darunter. Im Bereich der Hundesteuer bildet der Anteil der Stadt Solingen im Jahr 2017 den Minimalwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte den Anteil der Lastschriftverfahren an wiederkehrenden Forderungen erhöhen und dabei einen besonderen Fokus auf die Hundesteuer legen. Auch bei den

Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sollten höhere Anteile angestrebt werden.

Bei den Kindergartenbeiträgen war die Zahl der erteilten SEPA-Lastschriftmandate vor einigen Jahren eingebrochen, da durch einen Fehler im Beitragsberechnungsprogramm falsche Beiträge abgebucht wurden. Der Fehler wurde korrigiert und die Berechnungen erfolgen seither korrekt. Dennoch steigt die Zahl der SEPA-Lastschriftmandate nur langsam wieder an.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Solingen weist 2018 einen unterdurchschnittlichen Lastschriftanteil im Vergleich auf. Bei den Rücklastschriften weist sie einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger.

Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, hat die gpaNRW die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

In der **Stadt Solingen** erfolgen die Lastschrift- bzw. Abbuchungsläufe täglich. Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten hat die gpaNRW für die Stadt Solingen wie folgt ermittelt:

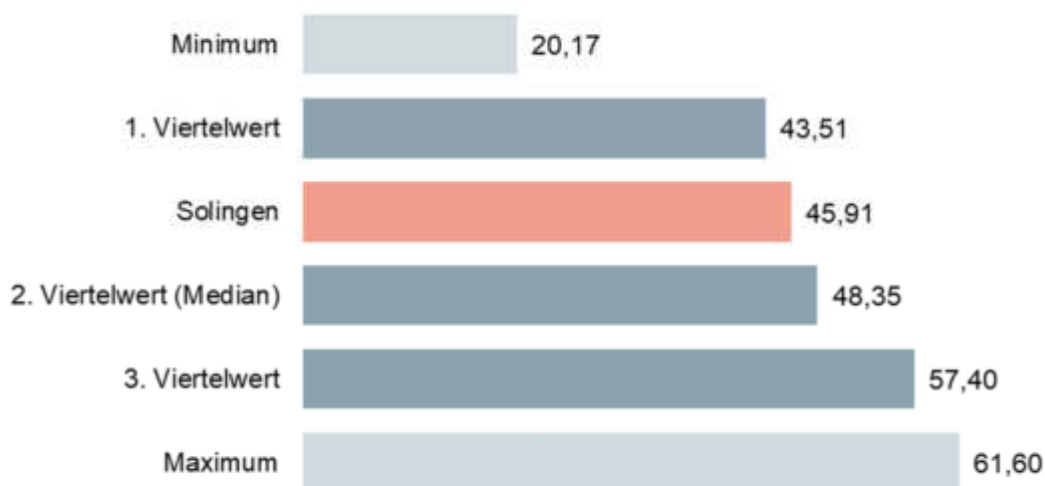
Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	344.050
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	100.691
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	206.521
Gesamt	449.880

Grundzahl	Wert
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent	45,91

Diesen Wert der Stadt Solingen hat die gpaNRW in den interkommunalen Vergleich gestellt:

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,99	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

In der Regel erleichtern Lastschrifteingänge die Abwicklung der Zahlung – es sei denn, es kommt zu Rücklastschriften. Diese betrachten wir daher nachfolgend gesondert.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angesprochen werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Dieses ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv zu sehen.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Solingen	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,53	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Die Stadt Solingen hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Rücklastschriften. Von 2017 nach 2018 war für die **Stadt Solingen** der Anteil etwa gleichbleibend. Der interkommunale Vergleich für das Jahr 2017 stellte sich wie folgt dar:

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2017

Solingen	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,54	0,44	0,56	0,58	0,81	1,71	21

Wie eingangs bereits beschrieben, stören nicht zuzuordnende Zahlungen den Arbeitsablauf bei der Zahlungsabwicklung. Aus diesem Grund greift die gpaNRW auch diesen Bereich nachfolgend auf.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Solingen weist einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an ungeklärten Einzahlungen auf, einige Posten sind dabei noch aus Vorjahren. Diese entstehen u. a. auch dadurch, dass teilweise Beträge systematisch erst nach Meldung des Zahlungseinganges von der Zahlungsabwicklung durch den zuständigen Stadtdienst zum Soll gestellt werden.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

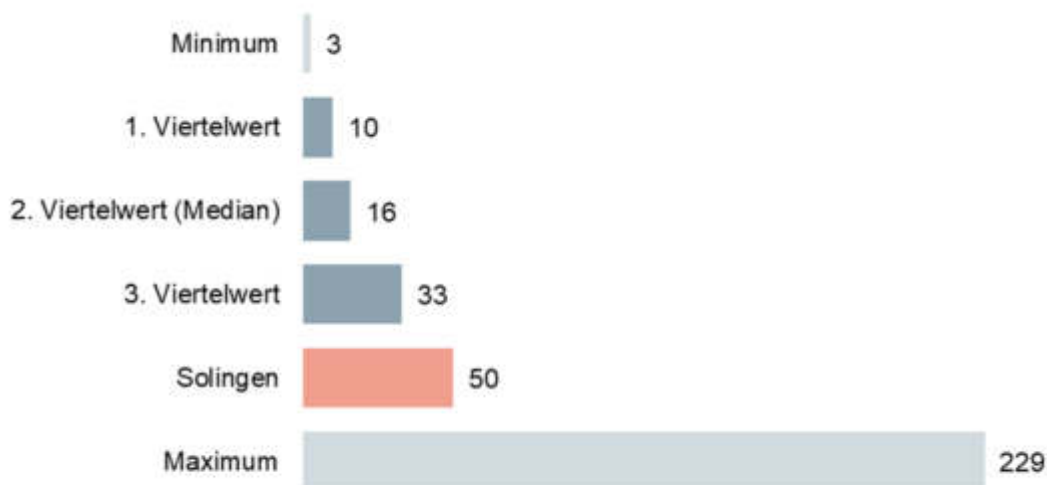
Die **Stadt Solingen** hatte zum Stichtag 23. August 2019 insgesamt 1.681 ungeklärte Einzahlungen und eine ungeklärte Auszahlung zu verzeichnen. Dabei sind einige ungeklärte Posten nicht nur weitaus älter als vier Wochen, sondern noch aus den Vorjahren. Die Stadt hat dies aktuell zum Anlass genommen, den Bestand an ungeklärten Einzahlungen zu überprüfen.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte zeitnah eine Klärung für die Altfälle in den ungeklärten Einzahlungen herbeiführen, damit im Sinne der Haushaltsklarheit nur aktuelle Fälle in der Klärungsliste enthalten sind.

Zahlungen, die nicht direkt automatisiert verarbeitet werden können, sondern deren Zuordnung zunächst geklärt werden muss, bedeuten einen entsprechend höheren Aufwand. In Solingen liegt die Zahl der ungeklärten Einzahlungen in Bezug zu den Einzahlungen insgesamt vergleichsweise hoch:

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. November 2018³



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



Beim Erfüllungsgrad wurde bereits auf die erschwerte Bearbeitung der Zahlungseingänge hingewiesen, wenn die Kassenzettel für die Zahlungspflichtigen nicht klar zu erkennen sind.

Eine weitere Ursache für die hohe Zahl an nicht direkt zuzuordnenden Vorgängen liegt zudem z. B. in der Abwicklung der Forderungen aus der Unterhaltsheranziehung: Diese werden nicht direkt bei der Geltendmachung der Unterhaltsansprüche zum Soll gestellt, sondern erst dann, wenn die Zahlung eingeht. Die Stadt Solingen verfährt auf diese Weise, um Forderungsberichtigungen zu vermeiden. Da sie damit aber gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Vorgaben des Haushaltsrechts verstößt, finden sich entsprechende Ausführungen bereits im Teilbericht Hilfe zur Pflege.

→ Empfehlung

Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollten die jeweiligen Stadtdienste die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.

Das Mahnverfahren ist ein weiteres Aufgabenfeld der Zahlungsabwicklung i. e. S., somit wird auch dieses von der gpaNRW nachfolgend näher betrachtet.

³ Grundsätzlich wurden für den interkommunalen Vergleich die Daten zum Stichtag 09. November 2019 erhoben. Die Daten der Stadt Solingen beziehen sich auf den Stichtag 23. August 2019, sind jedoch vergleichbar.

Mahnläufe

→ Feststellung

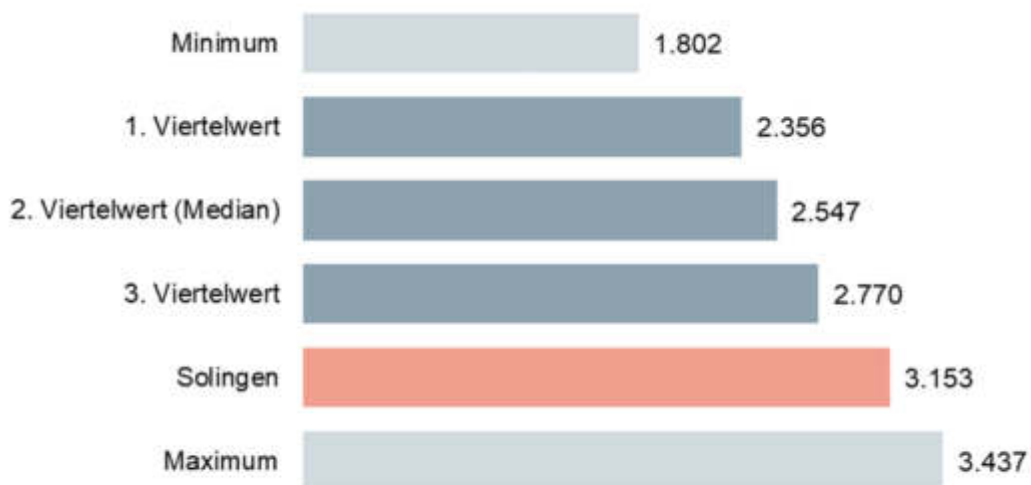
Die Stadt Solingen wickelt ihr Mahnverfahren zügig ab. Dadurch stellt sie sicher, dass die ihr zustehenden Forderungen auch geltend gemacht werden.

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

Die **Stadt Solingen** hat im April 2018 die zweite Mahnung abgeschafft. In 2017 wurden noch über 24.000 zweite Mahnungen versendet. Rund 7.000 zweite Mahnungen wurden dann noch bis zum 15. April 2018 versendet. Das Abschaffen der zweiten Mahnung führte in den ersten Monaten zu einem erhöhten Austausch mit den Zahlungspflichtigen. Dies hat sich zwischenzeitlich jedoch gegeben. Generell mahnt die Stadt Solingen ab dem zehnten Tag des Zahlungsverzuges.

2017 versendete die Stadt Solingen 48.300 erste Mahnungen, 2018 stieg die Anzahl um 3,67 Prozent auf 50.074 erste Mahnungen an. Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich folgende Einordnung im interkommunalen Vergleich:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.039	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Die Stadt Solingen wies in 2017 und auch in 2018 noch eine vergleichsweise hohe Anzahl an Mahnungen auf. Zusätzlich versendete sie bis April noch zweite Mahnungen - diese belasteten darüber hinaus die Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung. Durch die Umstellung auf nur noch eine Mahnung, wie es bei rund 90 Prozent der Vergleichskommunen bereits der Fall ist, sollten sich ab 2019 Entlastungen ergeben.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. In Solingen liegen zwischen der Mahnung und der Übergabe an die Vollstreckung in der Regel etwa drei Wochen.

Aus dem Verhältnis der Differenz zu den in die Vollstreckung übergegangenen Mahnfällen zu den insgesamt ergangenen Mahnungen ermittelt die gpaNRW die Erfolgsquote:

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	53,23	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	50,06	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Sowohl 2017 als auch 2018 liegt die Stadt Solingen deutlich über dem dritten Viertelwert. In 2017 wurden noch zweite Mahnungen versendet, so dass die säumigen Zahler dann noch mit einer erheblich verspäteten Zahlung den Weg über die Vollstreckung vermeiden konnten. Im Jahr 2018 sinkt die Erfolgsquote, da im April 2018 der Versand einer zweiten Mahnung eingestellt wurde. Somit gingen die Fälle nach Fristablauf der ersten Mahnung direkt in die Vollstreckung über – entgegen der Erwartung mancher Zahlungspflichtigen auf eine zweite Mahnung.

Nach der Umstellung in 2018 ist es nun interessant, diese Quote 2019 – als erstes komplettes Jahr ohne zweiten Mahnlauf – zu ermitteln und dem Jahr 2018 gegenüberzustellen. Sie sollte sich verbessern und ggf. auch schon den Wert des Jahres 2017 übersteigen.

Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Solingen erhält für die Leistungen der Zahlungsabwicklung i.e.S. eine Entschädigungspauschale, die im dreijährigen Rhythmus überprüft und angepasst wird. Auf eine fall-scharfe jährliche Überprüfung wird aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet.

Entsprechend § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die **Stadt Solingen** erledigt die Zahlungsabwicklung i. e. S. für die Technischen Betriebe Solingen (TBS). Hierfür zahlen die TBS an die Stadt Solingen jährlich eine Entschädigungspauschale. Diese wird alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls angepasst. Aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet die Stadt auf eine jährliche oder sogar fallscharfe Überprüfung.

Grundsätzlich regelt Ziffer 1.8 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung den Umgang mit Buchführungs- und Kassengeschäften Dritter. Danach ist grundsätzlich vorgesehen, dass diese fremden Kassengeschäfte in der Regel von den eigenen Vorgängen zu trennen sind. Allerdings werden Ausnahmen für einen wirtschaftlich selbständigen städtischen Betrieb (Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung) zugelassen. Dies ist bei den TBS der Fall.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte jährlich prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale der TBS gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese gegebenenfalls anpassen.

Vollstreckung

→ **Feststellung**

Trotz vergleichsweise hoher Aufwendungen erreicht die Stadt Solingen in 2017 einen sehr guten Aufwandsdeckungsgrad bei der Vollstreckung im Vergleich. Dies wird durch eine hohe Erfolgsquote und damit verbundenen hohen Realisation von Einnahmen möglich.

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

Die **Stadt Solingen** unterstützt ein routiniertes Arbeiten in der Vollstreckung zum einen mit den vorhandenen Dienstanweisungen und zum anderen mit zusätzlichen Arbeitsanweisungen. Mit den nachfolgend dargestellten Kennzahlen wird deutlich, dass sie – auch wenn sie vergleichsweise hohe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung aufweist – wirtschaftlich arbeitet.

Aufwendungen

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung der Stadt Solingen bilden 2018 im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert und liegen 2017 nur knapp darunter. Somit konnten rund 75 Prozent der Vergleichskommunen einen günstigeren Kennzahlenwert erzielen. Dies liegt an einer unterdurchschnittlichen Anzahl von abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Solingen.

Die Vollstreckung der Stadt Solingen setzte für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen, für die sie zuständig ist, 2017 insgesamt 14,15 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,75 Vollzeit-Stellen im Overhead ein. 2018 stieg der Personaleinsatz auf 15,00 Vollzeit-Stellen in

der Sachbearbeitung an, der Overhead blieb unverändert. Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW wie bei der Zahlungsabwicklung i. e. S. die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Die Unterschiede zwischen 2017 und 2018 resultieren daher aus der unterschiedlichen tatsächlichen Besetzung. Die Anzahl der Stellen laut Stellenplan war in beiden Jahren gleich. Die gpaNRW berechnet die Aufwendungen aus einer Pauschale zu Sachaufwendungen für das eingesetzte Personal und berücksichtigt zudem den Personalaufwand mit KGSt-Durchschnittswerten auf Basis der mitgeteilten Stellenanteile und ihrer Verteilung auf die diversen Besoldungs-/ Entgeltgruppen.

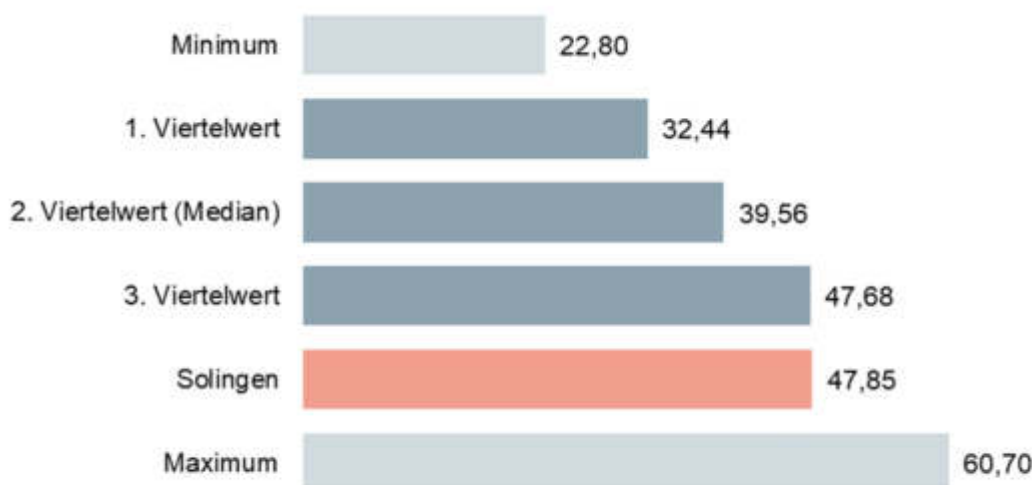
Im interkommunalen Vergleich 2018 positioniert sich die Stadt Solingen damit am Median – beim Overheadanteil etwas darüber:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,05	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,94	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	10,45	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Die Hauptbezugsgröße für die gpaNRW in der Vollstreckung sind die Vollstreckungsforderungen. In Bezug zu den ermittelten Aufwendungen ergibt sich folgendes Bild im Vergleich:

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 Solingen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,68	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Stadt Solingen setzt somit 2018 im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert und liegt 2017 nur knapp darunter. Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen können einen günstigeren Kennzahlenwert erzielen.

Die im Vergleich hohen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung können beispielsweise durch eine vergleichsweise geringe Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle oder auch durch hohe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verursacht sein. Diese beiden Einflussfaktoren werden im weiteren Verlauf näher betrachtet: tatsächlich ist die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen unterdurchschnittlich und die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind vergleichsweise hoch.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Solingen versendet und mit der halben Pfändungsgebühr berechnet, wenn die Zahlung eingeht, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt. Kommt es zur Pfändung, wird die volle Pfändungsgebühr fällig. Dies entspricht den gesetzlichen Regelungen.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die

Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die **Stadt Solingen** verfährt bereits jetzt entsprechend: sie versendet die Vollstreckungsankündigungen mit einer Berechnung der halben Pfändungsgebühr. Wenn die Zahlung eingeht, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt, bleibt es bei dieser halben Pfändungsgebühr. Kommt es jedoch zur Pfändung, wird entsprechend der gesetzlichen Regelungen die volle Pfändungsgebühr fällig.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Solingen

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	47.417	47.864
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	4.395	2.944
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	22.588	25.006
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	6.232	5.848
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	22.141	22.817
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	7.683	5.688
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	3.774	3.194

2018 spiegelt sich der durch die Umstellung des Mahnverfahrens bereits beschriebene Anstieg bei den entstandenen eigenen Vollstreckungsforderungen wider. Er liegt bei über zehn Prozent. 2019 ist zu erwarten, dass sich die Zahl wieder normalisiert und nicht weiter in diesem Maß ansteigt.

Im weiteren Verlauf bilden diese Vollstreckungsforderungen die Basis für die Kennzahlen, die die gpaNRW je Vollzeit-Stelle bildet. Bezogen auf die Einwohnerzahl lassen sich aus Sicht der gpaNRW keine Rückschlüsse auf den Personaleinsatz ziehen, so dass zu dieser Bezugsgröße keine Vergleichskennzahlen gebildet werden.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Solingen erzielt in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich, in 2018 setzt sie das Maximum. Das günstige Kennzahlergebnis wird trotz der vergleichsweise hohen Aufwendungen möglich, da der Anteil an realisierten Nebenforderungen bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung vergleichsweise hoch ist.

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

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

durch

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

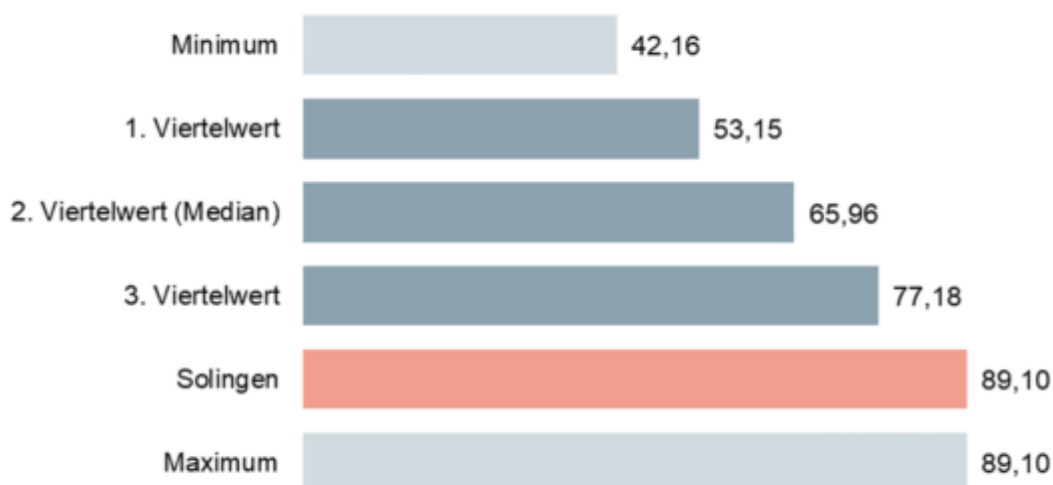
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.124.953	1.267.727
Summe Aufwendungen in Euro	1.333.503	1.422.808
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	84,36	89,10

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
84,36	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Die Stadt Solingen erzielt in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich, in 2018 setzt sie das Maximum. Dies wird trotz der vergleichsweise hohen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung erreicht, da den hohen Aufwendungen auch hohe Einnahmen gegenüberstehen. Dies zeigt sich insbesondere bei den realisierten Nebenforderungen.

Folgende Werte erzielt die Stadt Solingen im Vergleich 2017:

Kennzahlen 2017	Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	14,33	10,57	14,41	15,50	17,82	20,52	18
Einnahmen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	61.434	29.145	43.335	49.511	57.431	67.912	22

Der Anteil an realisierten Nebenforderungen bewegt sich zwar im Verhältnis zu den realisierten Hauptforderungen nur im Bereich des ersten Viertelwertes – bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung stellt sich der Wert jedoch vergleichsweise hoch dar. Nur vier Kommunen erzielen hier noch einen höheren Wert. Durch diesen Bezug zu den Vollzeit-Stellen wird deutlich, in welchem Verhältnis die Einzahlungen aus Nebenforderungen zu den Aufwendungen aus den eingesetzten Personalressourcen stehen. Diese Aufwendungen machen den Hauptteil der Aufwendungen je Vollstreckungsforderung aus.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Bei nicht in Solingen ansässigen Schuldnern, zum Beispiel bei Bußgeldverfahren, schreibt die Stadt Solingen im Wege der Amtshilfe die Wohnort-Kommune des Schuldners an, um die Beitreibung der Forderung zu unterstützen.

2018 hat die Stadt Solingen ca. 13 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben und bildete damit den Medianwert. 2017 lag sie mit ca. 17 Prozent knapp über dem Median der Vergleichskommunen. Mit diesem Wert ist die Stadt Solingen mit dem größten Anteil ihrer Forderungen von der Bearbeitungsweise anderer Kommunen unabhängig.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

2018 positioniert sich die Stadt Solingen mit den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zwischen Median und erstem Viertelwert. Somit erzielt über die Hälfte der Vergleichskommunen ein günstigeres Ergebnis. Allerdings erzielt die Stadt eine hohe Erfolgsquote.

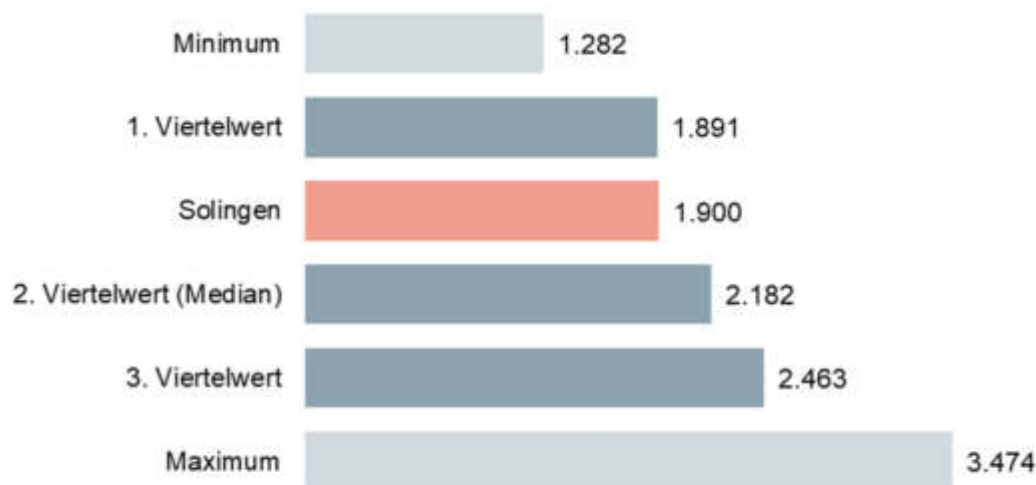
Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Solingen

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.108	1.900
Zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	3.662	3.387
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.037	2.057

Wie sich die Situation in den anderen kreisfreien Städten darstellt, zeigt der nachfolgende interkommunale Vergleich der vorgenannten Kennzahlen:

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.108	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Mit 2.108 abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle lag die Stadt Solingen auch im Jahr 2017 nur oberhalb des ersten Viertelwertes, aber noch unterhalb des Median. Trotz der unterdurchschnittlichen Kennzahlenausprägung erreicht die Stadt Solingen den viert-höchsten Aufwandsdeckungsgrad (siehe obige Ausführungen).

Inwieweit auch die Aufwendungen je Vollzeit-Stelle Einfluss nehmen, ermittelt die gpaNRW mit der Kennzahl Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle.

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro

Jahr	Solingen	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	70.356	56.247	62.675	65.563	67.878	75.021	23
2018	71.727	56.830	64.839	67.842	69.030	75.957	23

Die Kennzahlen der Stadt Solingen liegen in beiden Jahren deutlich über dem dritten Viertelwert. Insoweit erklären sich in Verbindung mit der Kennzahl zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Vollstreckungsforderung. Die Belastung des Aufwandsdeckungsgrad durch diese Faktoren wird somit von den hohen realisierten Nebenforderungen kompensiert.

Die gpaNRW hat im Jahr 2016 eine Beratung für die Vollstreckung der Stadt Solingen durchgeführt. Auf dieser Basis hat die Stadt eine umfangreiche Maßnahmenliste erstellt, die aktuell abgearbeitet wird. Zentrale Empfehlungen wie z.B. die Verlagerung von Außendienst- zu Innendiensttätigkeiten wurden bereits umgesetzt. Weitere Maßnahmen sind in der Vorbereitung.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zu senken, indem die Einflussfaktoren wie Personalaufwendungen (kann z. B. die Aufgabenzuordnung verändert werden?) oder die abzuwickelnden Vollstreckungsforderungen (kann z. B. der Prozessablauf beschleunigt werden?) auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden.

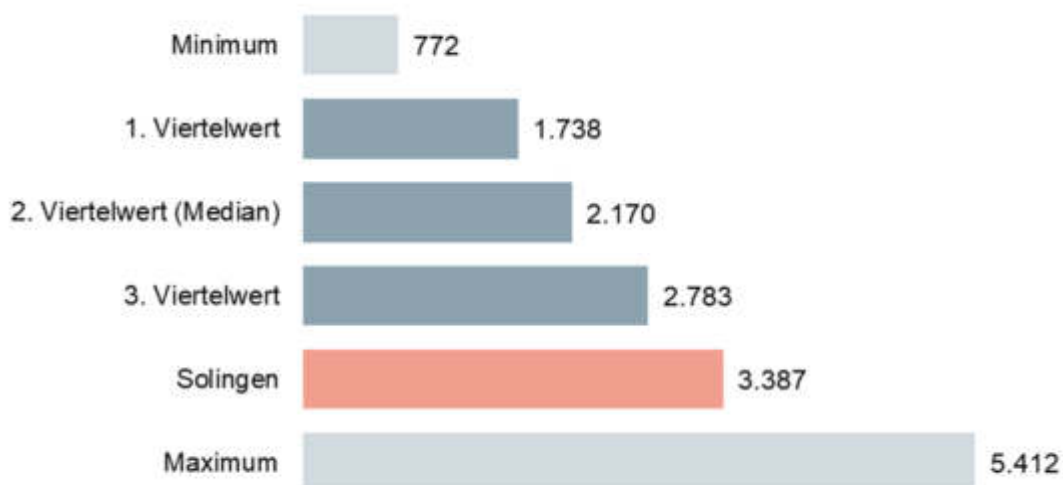
In diesem Zusammenhang ist auch der Vergleich der Erfolgsquote von Interesse, da eine vergleichsweise hohe Einnahmerealisation in der Regel auch eine hohe Erfolgsquote voraussetzt.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Solingen	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	74,32	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	80,80	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Diese Kennzahl bildet den Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ab. Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Die Stadt Solingen liegt im Jahr 2017 nahe am dritten Viertelwert, so dass nur ca. ein Viertel der Vergleichskommunen eine höhere Erfolgsquote erzielen kann. In 2018 erzielt die Stadt Solingen eine Erfolgsquote oberhalb des dritten Viertelwertes.

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



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



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

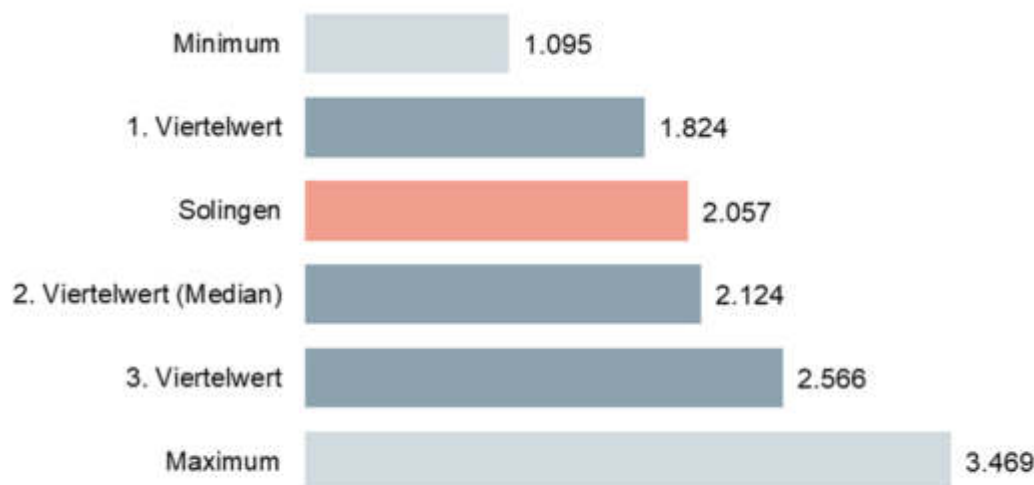
Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.662	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Der Stadt Solingen ist es ausgehend vom Jahr 2017 zum Jahr 2018 gelungen, das Kennzahlen-ergebnis für den Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle um 275 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle über sieben Prozent zu senken. Dennoch bildet die Stadt Solingen im Jahr 2018 mit 3.387 bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle den dritthöchsten Wert im Vergleich ab.

Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung wird, desto geringer werden die Chancen auf erfolgreiche Erledigung. Hier kommt beispielsweise auch der zentralen Niederschlagung eine besondere Bedeutung zu, so dass Forderungen, deren Einziehung dauernd ohne Erfolg bleiben wird oder bei denen die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs unverhältnismäßig sind, die Vollstreckung nicht mehr belasten. Ein Abbau des Bestandes an Vollstreckungsforderungen kann jedoch nur gelingen, wenn die Zahl der neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle unter der Zahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bleibt.

Daher nimmt die gpaNRW auch diese Kennzahl nachfolgend mit in den Blick.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



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

Solingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.037	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Bei Betrachtung dieser Kennzahlen zeigt sich, dass der in 2018 noch immer vergleichsweise hohe Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle kaum abgebaut werden kann. Es kamen mit über 2.000 neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle mehr Vollstreckungsforderungen hinzu, als je Vollzeit-Stelle abgewickelt werden.

Aufgrund des geänderten Mahnverfahrens erwartet die Stadt Solingen, dass sich die Anzahl der neu hinzukommenden Vollstreckungsforderungen in 2019 wieder normalisiert und der Bestand insgesamt sukzessive abgebaut werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen zu senken.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Solingen erhält für die Leistungen der Vollstreckung eine Entschädigungspauschale, die in dreijährigem Rhythmus überprüft und angepasst wird. Auf eine fallscharfe Überprüfung wird aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet.

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 im Bericht als Vollstreckungsforderungen von Dritten zusammengefasst.

Die **Stadt Solingen** erledigt neben den eigenen Vollstreckungsforderungen Vollstreckungsaufgaben im Wege der Amtshilfe oder z. B. für den Beitragsservice der Rundfunkanstalten (hierfür fließen der Stadt Solingen die Kostenbeiträge nach § 2 Abs. 2 VwVG NRW zu) noch die Vollstreckung für die Technischen Betriebe Solingen (TBS).

Die Aufgabenerledigung für die TBS wird mit einem Anteil aus einer durch die TBS an die Stadt Solingen jährlich gezahlten Entschädigungspauschale abgegolten. Die letzte Anpassung der Pauschale erfolgte für das Jahr 2017. Für 2020 ist eine weitere Erhöhung vorgesehen. Die Stadt verzichtet aus wirtschaftlichen Gründen auf eine jährliche fallscharfe Überprüfung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte jährlich prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG kostendeckend ist und diese gegebenenfalls anpassen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten am 02. April 2019 ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Solingen erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 91 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert und ist damit in diesen Bereichen gut aufgestellt.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Wert.	E3	Die Vollstreckungsaufgaben sollten innerhalb der Stadtverwaltung zentral erledigt werden, damit Schuldner z. B. bei unterschiedlichen offenen Forderungen nicht von unterschiedlichen Stellen angeschrieben werden.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Wert. Unter anderem setzt die Stadt Solingen seit Jahren bereits ihr Optionsrecht aus der Reform der Sachaufklärung um und sichert dadurch ihre Möglichkeiten zu einer zügigen Fallbearbeitung.	E4	Die jeweiligen Stadtdienste der Stadt Solingen sollten die Gestaltung der Zahlungshinweise in ihren Schreiben mit der Zahlungsabwicklung abstimmen, damit zusätzlicher Aufwand bei der Zuordnung von Einzahlungen vermieden werden kann.
F5	Damit die Beschäftigten Rechtssicherheit haben, hat die Stadt Solingen zu diesem Zweck am 29. September 2014 die „Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft“ erlassen. Dies ist eine sehr gute Unterstützung für die Sachbearbeitung.		
F6	Im Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Solingen einen durchschnittlichen Wert. Es fehlt derzeit noch an Zielwerten und Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.	E6	Die Stadt Solingen sollte aus den von ihr verwendeten Kennzahlen und/oder den Kennzahlen aus dieser Prüfung Zielwerte entwickeln und ihre Kennzahlenergebnisse fortschreiben, um die Entwicklung zu verfolgen und zu beurteilen sowie daraus zielführende Maßnahmen ableiten zu können.
F7	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Solingen mit 35 Prozent einen durchschnittlichen Wert.	E7	Die noch papierbasierten Anteile der Bearbeitung sollten auf eine elektronische Verarbeitung umgestellt werden, die auch einen Zugriff der beteiligten Organisationseinheiten und der Rechnungsprüfung auf die gescannten Belege ermöglicht, so dass Informationen schneller aufgefunden und die Arbeitsabläufe insgesamt beschleunigt werden können.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Solingen muss vergleichsweise hohe Personalressourcen einsetzen, um die Zahlungen abzuwickeln. Gehemmt wird sie derzeit z. B. bei der automatisierten Verarbeitung durch nicht zuzuordnende Zahlungen. Hier ist die Zahlungsabwicklung auf die Unterstützung der übrigen Stadtdienste angewiesen.		
F2	Die Aufwendungen je Einzahlung der Stadt Solingen bilden im Vergleich des Jahres 2018 den Maximalwert ab, im Jahr 2017 lagen sie an dritthöchster Stelle. Dafür sind neben einer vergleichsweise geringen Zahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle die im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ursächlich.		
F3	Die Stadt Solingen erzielt nur einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert bei den Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Die Stadt sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen und die städtischen Prozessabläufe bezüglich der Zahlungsabwicklung i.e.S. kritisch überprüfen.	E3.1	Die Stadt Solingen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und die Prozessabläufe und den damit verbundenen Personaleinsatz weiterhin kritisch überprüfen. Dabei sollten vor allem die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf in der Zahlungsabwicklung – wie die rechtzeitige Erteilung der Anordnungen – mit in den Blick genommen werden, um z. B. den Mehraufwand für die Klärung nicht zuzuordnender Zahlungen zu vermeiden. Hierbei ist die Zahlungsabwicklung i.e.S. davon abhängig, inwieweit es den jeweiligen Stadtdiensten gelingt, die Anordnungen zeitnah zu erteilen.
		E3.2	Die Stadt Solingen sollte die Aufgabenverteilung und damit verbundene Stellenbewertung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. überprüfen und Möglichkeiten anderer Stellenzuschnitte abwägen, um den im Vergleich maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle entgegenzuwirken.
F4	Bei der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erzielt die Stadt Solingen einen nahe am Maximalwert liegenden Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Dies ist ein sehr gutes Ergebnis. In einigen Bereichen zeigen sich allerdings auch Verbesserungspotenziale (z.B. Hundesteuer, Kindergartenbeiträge, OGS).	E4	Die Stadt Solingen sollte den Anteil der Lastschriftverfahren an wiederkehrenden Forderungen erhöhen und dabei einen besonderen Fokus auf die Hundesteuer legen. Auch bei den Beiträgen für die Offene Ganztagschule und den Kindergartenbeiträgen sollten höhere Anteile angestrebt werden.
F5	Die Stadt Solingen weist 2018 einen durchschnittlichen Lastschriftanteil im Vergleich auf. Bei den Rücklastschriften weist sie einen vorteilhaften niedrigen Anteil auf.		
F6	Die Stadt Solingen weist einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an ungeklärten Einzahlungen auf, einige Posten sind dabei noch aus Vorjahren. Diese entstehen u. a. auch dadurch, dass teilweise Beträge systematisch erst nach Meldung des Zahlungseinganges von der Zahlungsabwicklung durch den zuständigen Stadtdienst zum Soll gestellt werden.	E6.1	Die Stadt Solingen sollte zeitnah eine Klärung für die Altfälle in den ungeklärten Einzahlungen herbeiführen, damit im Sinne der Haushaltsklarheit nur aktuelle Fälle in der Klärungsliste enthalten sind.

	Feststellung		Empfehlung
		E6.2	Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollten die jeweiligen Stadtdienste die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.
F7	Die Stadt Solingen wickelt ihr Mahnverfahren zügig ab. Dadurch stellt sie sicher, dass die ihr zustehenden Forderungen auch geltend gemacht werden.		
F8	Die Stadt Solingen erhält für die Leistungen der Zahlungsabwicklung i.e.S. eine Entschädigungspauschale, die im dreijährigen Rhythmus überprüft und angepasst wird. Auf eine fallscharfe jährliche Überprüfung wird aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet.	E8	Die Stadt Solingen sollte jährlich prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale der TBS gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese gegebenenfalls anpassen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Trotz vergleichsweise hoher Aufwendungen erreicht die Stadt Solingen in 2017 einen sehr guten Aufwandsdeckungsgrad bei der Vollstreckung im Vergleich. Dies wird durch eine hohe Erfolgsquote und damit verbundenen hohen Realisation von Einnahmen möglich.		
F2	Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung der Stadt Solingen bilden 2018 im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert und liegen 2017 nur knapp darunter. Somit konnten rund 75 Prozent der Vergleichskommunen einen günstigeren Kennzahlenwert erzielen. Dies liegt an einer unterdurchschnittlichen Anzahl von abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Solingen.		
F3	Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Solingen versendet und mit der halben Pfändungsgebühr berechnet, wenn die Zahlung eingeht, bevor die Vollziehungskraft die aufgezeigten möglichen Pfändungsmaßnahmen vornimmt. Kommt es zur Pfändung, wird die volle Pfändungsgebühr fällig. Dies entspricht den gesetzlichen Regelungen.		
F4	Die Stadt Solingen erzielt in 2017 den vierthöchsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleich, in 2018 setzt sie das Maximum. Das günstige Kennzahlresultat wird trotz der		

	Feststellung		Empfehlung
	vergleichsweise hohen Aufwendungen möglich, da der Anteil an realisierten Nebenforderungen bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung vergleichsweise hoch ist.		
F5	2018 positioniert sich die Stadt Solingen mit den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zwischen Median und erstem Viertelwert. Somit erzielt über die Hälfte der Vergleichskommunen ein günstigeres Ergebnis. Allerdings erzielt die Stadt eine hohe Erfolgsquote.	E5.1	Die Stadt Solingen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zu senken, indem die Einflussfaktoren wie Personalaufwendungen (kann z. B. die Aufgabenzuordnung verändert werden?) oder die abzuwickelnden Vollstreckungsforderungen (kann z. B. der Prozessablauf beschleunigt werden?) auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden.
		E5.2	Die Stadt Solingen sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen zu senken.
F6	Die Stadt Solingen erhält für die Leistungen der Vollstreckung eine Entschädigungspauschale, die in dreijährigem Rhythmus überprüft und angepasst wird. Auf eine fallscharfe Überprüfung wird aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet.	E6	Die Stadt Solingen sollte jährlich prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG kostendeckend ist und diese gegebenenfalls anpassen.

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Das Finanzmanagement erstellt auf der Basis des Finanzplans eine angemessene Liquiditätsplanung und überwacht diese entsprechend der Vorgaben in Ziffer 3.5 der "Dienstsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Klingensteinadt Solingen vom 22. November 2017" (DA FiBu). Cash-Management stellt kurzfristige Liquiditätsplanung sicher, ist im Finanzmanagement/Kämmerei angesiedelt; mittel-/ langfristige (Kredite) Liquiditätsplanung stellt ebenfalls Kämmerei sicher

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
2	Sie haben eine Dienstanwei- sung zum Zins- und Schulden- management.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	DA Finanzgeschäfte trifft entsprechende Regelungen (von 20-2 per Mail er- halten).
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Punkt "3.11 Behandlung von Kleinbeträgen" der DA FiBu sind die unter- schiedlichen Fälle sowie auch Ausnahmen geregelt.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Nie- derschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Neue DA vom 01. September 2017, veröffentlicht in Mitteilung 053 vom 16. Februar 2018
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderun- gen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Zusätzliche Festlegungen über die Dienstanweisung hinaus finden sich in der Arbeitsanweisung vom 07. Mai 2013. Diese macht Vorgaben für die Sachbearbeiter, wie mit Niederschlagungen umzugehen ist, die Nieder- schlagungsverfügungen werden über das Vollstreckungsprogramm abgewi- ckelt. Es gibt eine zentrale Niederschlagungsliste (Access-Datei); es gibt nur wenige befristete Niederschlagungen (z. B. Insolvenzverfahren), überwie- gend unbefristete Niederschlagungen.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungs- verfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nach Ziffer 1.1 Absatz 5 ist das Finanzmanagement die "zentrale Stelle der Klingensstadt Solingen für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 2 VwVG NRW." Nach Ziffer 3.10.1 führt die Zahlungsab- wicklung das öffentlich-rechtliche und außergerichtliche privatrechtliche Mahnwesen für alle Forderungen durch, für die das Finanzmanagement zu- ständig ist.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Ände- rung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	überwie- gend erfüllt	3	3	9	9	Verfahrensregelungen bestehen, das Konzept wird gerade von 20-3 NKF- Team aktualisiert, dieses ist zentral für Vergabe der Rechte zuständig; Umsetzung erleichtert z. B. für das Personal der Stadt, bei Stellenwechsel, für Ausbildungskräfte etc. durch Formulare, die helfen, die Verfahrens- punkte einzuhalten. Anmerkung: Im November 2019 Anpassung der Bewertung, da die Verfah- rensregeln zwischenzeitlich aktualisiert wurden.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Punkt 3.3.1 der DA FiBu regelt die Einrichtung und Auflösung von Bankkonten. Punkt 3.3.2 der DA FiBu sieht vor, dass die Zahl der Bankkonten möglichst gering zu halten ist - dies wird erfüllt.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Punkt 3.4.2 der DA FiBu regelt die Abstimmung der Handvorschüsse, darüber hinaus Arbeitsanweisungen von den jeweiligen Stadtdiensten für die Stellen, die die Handkassen führen mit detaillierten Anweisungen zum Führen/Abliefern der Geldbestände (keine DA, damit keine Veröffentlichung erfolgt - Sicherheitsaspekt für die Bediensteten), => im Bereich Fr. Büker wird über Einrichtung der Handkassen entschieden, zentrale Übersicht (bei Fr. Döveling) wird aus diesem Bereich erstellt und an die Zahlungsabwicklung zur Abrechnung gegeben
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Punkt 3.6 der DA FiBu trifft umfängliche Regelungen zu durchlaufenden Geldern, fremden Finanzmitteln und Verwahrgeldern. Z. B. Technische Betriebe Solingen über Verwaltungskostenpauschale Erstattung (Fraglich: auskömmlich?)
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Grundsatz in Punkt 3.2.12 "Elektronische Bezahlssysteme" der DA FiBu geregelt: keine Akzeptanz von Kredit-, Geld- oder Debit-Karten. Ausnahmen werden vom OB geregelt.
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Punkt 1.4.2 Absatz 3 der DA FiBu entsprechend geregelt.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Punkt 7.2 der DA FiBu entsprechend geregelt.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Punkt 3.7 der DA FiBu entsprechend geregelt, auch die sichere Aufbewahrung / Verwahrtgelass. Es besteht ein aktuelles Inventarverzeichnis (Excel-Liste), d. h. alle Zu- und Abgänge werden am jeweiligen Tag dort eingetragen, bei der Zahlungsabwicklung z. B. auch aktuelle Siegelliste. Die Inventarprüfung erfolgt im laufenden Geschäft und Abstimmung zum Jahresende (z. B. Zinsfortschreibung).
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ziffer 1.6.3 der DA FiBu regelt die grundsätzliche Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren; mit Einführung SAP digitale Sicherung der Tagesabschlüsse und auch über Banken mittlerweile digitale Kontoauszüge: in einer Liste (lag beim Gespräch vor, seit 1991, wird fortgeschrieben) festgelegte Ausführungen zur revisionssicheren Aufbewahrung von Belegen und Büchern und nach Entlastung durch den Rat in der Regel Vernichtung der nicht mehr aufzubewahrenden Unterlagen erfolgt durch die Zahlungsabwicklung (in der Regel einmal jährlich Kontrolle)
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft vom 29. September 2014 trifft umfängliche Regelungen. Nach Ablauf eines Monats, nach Abgabe der Vermögensauskunft, ist dem Schuldner die Eintragsanordnung (Vollstreckungsart 331) zuzustellen. Der Eintrag in das Schuldnerverzeichnis erfolgt dann nach einem Monat nach Zustellung der Eintragsanordnung über das Modul im Vollstreckungsverfahren, von dem hierfür bestellten Mitarbeiter. Eine Begründung für die Eintragung ist mit anzugeben.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ziffer 3.8 der DA FiBu trifft schriftliche Regelungen zur Aufrechnung (Zuständigkeit, Verfahren, etc.).
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				87	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				100		

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	überwie- gend erfüllt	2	3	6	9	Zahlungseingänge werden von SAP z. B. einem treffenden Kassenzeichen zugeordnet (rund 90 %) und bei passendem Betrag kann direkte Verarbeitung erfolgen; in anderen Fällen manuelle Zuordnung; Schwierigkeiten ergeben sich z. T., wenn aus den Stadtdiensten keine klare Vermittlung der Kassenzeichen erfolgt und somit die automatisierte Verarbeitung gehemmt wird, somit müssen die Stadtdienste hier tätig werden
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Stadtdienste werden auf unzulängliche Kassenzeichen hingewiesen oder auch auf systembedingte Schwierigkeiten (z. B. bei Vorverfahren, die verspätet erst Gutschriften wertstellen)
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ziff. 3.10 DA FiBu regelt Mahnwesen, generell wird ab dem 10. Tag gemahnt - zwischen der Mahnung und Übergabe an die Vollstreckung in der Regel ca. drei Wochen. Die zweite Mahnung wurde 2018 abgeschafft.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ziffer 3.10.4 der DA FiBu regelt die Mahnsperren (Verantwortlichkeiten, Befristung von Mahnsperren, regelmäßige Überprüfung von Mahnsperren usw.); unbefristete Mahnsperren (Mahnrückläufer) werden nur von der Zahlungsabwicklung gesetzt.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwie- gend erfüllt	2	2	4	6	In der Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte der Klingenstadt Solingen vom 01. Februar 2018 sind in § 17 Bearbeitungszeiten festgelegt, aus denen sich die Bearbeitungspriorität ergibt.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Siehe § 19 der Dienstanweisung für Vollziehungsbeamte der Klingenstadt Solingen vom 01. Februar 2018

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Siehe Arbeitsanweisung zur Umsetzung des Verfahrens zur Abnahme der Vermögensauskunft vom 29. September 2014
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwie- gend erfüllt	2	2	4	6	Niederschlagungsliste zentral bei der Vollstreckung, Stundungen Erlasse bei den Stadtdiensten
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Vollstreckung: Anträge Aussetzung der Vollziehung im System // keine Dienst-/Arbeitsanweisung da Einzelfallentscheidungen Zahlungsabwicklung: Gesetzliche Regelung ausreichend, Fälle in SAP hinterlegt // Zusatzregelungen hier überflüssig
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Dienstanweisung über die Geltendmachung von Forderungen in Zwangsverwaltungs-, Zwangsversteigerungs- und Insolvenzverfahren vom 12. September 2012 trifft Regelungen zu Zuständigkeiten etc.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Forderungsbewertungen erfolgen über die Geschäftsbuchhaltung, Stadtdienst 20-4 - Regelungen dazu werden im Rahmen des Jahresabschlusses getroffen
	Punktzahl Organisation				65	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				90		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Budget als Rahmenbedingung gegeben/Vorgaben durch Haushalt

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	überwie- gend erfüllt	2	2	4	6	Im Bereich der gesamten Zahlungsabwicklung werden z. B. überwacht: Klärungsfälle / Mahnfälle / SEPA-Lastschriften ebenso auch in der Vollstreckung mit Fallzahlen zu Vollstreckungsfällen => diese Zahlen sind auch Basis für das Ableiten von Maßnahmen Zur gleichmäßigen Auslastung der Mitarbeiter werden auch Leistungskenn- zahlen gebildet.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirt- schaftliche Steuerung und Controlling				50		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				158	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				92		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfül- lungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
	Sie haben den elektronischen Workflow ein- gerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						Fragen Nr. 31 bis Nr. 40 aus Interview am 02. April 2019 herausge- nommen: per Mail [mit Stadt Solingen, 20-4] am 07. Mai geklärt)
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Nur wenn zentrale Postanschrift verwendet wird - sonst auch dezent- raler Eingang bei den Stadtdiensten.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Die kreditorischen Belege (grundsätzlich alle) werden zentral in der Kreditorenbuchhaltung eingescannt.
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	Es erfolgt ein automatisierter Genehmigungs-Workflow.
	Elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) werden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektro-nisch ein?	offene Frage					
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	Anmerkung: „Ja“ - in Bezug auf die Rechnungen, daher Anpassung dieser Punkte im Nachgang zum Gespräch bei der Berichtserstellung.
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird ver-zichtet.	ja	1	1	1	1	Anmerkung:
41	Die beteiligten Organisationseinheiten ha-ben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Anpassung dieser Punkte im Nachgang zum Gespräch bei der Be-richtserstellung (siehe Punkt 39).
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	Seit Januar 2019 (2018 Testphase); gleichzeitig Umstellung der Text-verarbeitung/Archivierung der Schreiben aus Vollstreckungsverfahren

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews - 02. April 2019 -
							(noch kein einheitliches System für die Stadt mit Blick auf Bescheide/Eingangspost etc.)
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitestgehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	Laptop bei den Mitarbeitern im Einsatz, Papierausdrucke für die Schuldner
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Amtshilfeersuchen anderer Kommunen kommen in der Regel in Papierform; von einigen wenigen Stellen erfolgt eine digitale Übersendung; die Stadt Solingen selbst übermittelt aus Kostengründen aktuell noch keine Amtshilfeersuchen digital
	Punktzahl Digitalisierung				11	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				65		

➔ 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