

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Wuppertal im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

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

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Wuppertal 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			▲

Die Stadt Wuppertal hat weiterhin einen hohen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Eine deutliche Verbesserung hat sie bereits durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 erreicht. Hierdurch konnte auch die Überschuldung überwunden werden. Dennoch unterliegt die Stadt Wuppertal bis zum Auslaufen des Stärkungspakts noch aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Auch die Stadt Wuppertal profitiert von der positiven konjunkturellen Lage der letzten Jahre. In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2022 plant die Stadt mit Jahresüberschüssen. Sowohl die Schlüsselzuweisungen als auch die Gewerbesteuererträge sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dies zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Wuppertal durch die positive konjunkturelle Lage unterstützt werden. Zu den Konsolidierungsbemühungen, die den Haushalt entlastet haben, zählen insbesondere die Anhebung der Realsteuerhebesätze sowie die Personalkonsolidierung.

Die Stadt Wuppertal sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die Schulden der Stadt Wuppertal schränken die Handlungsfähigkeit stark ein. Dies gilt besonders für die Liquiditätskredite. Zum Jahresabschluss 2018 betragen diese über 1,3 Mrd. Euro. Die Stadt setzt die geplanten Finanzmittelüberschüsse zum Abbau der Liquiditätskredite ein.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Wuppertal liegen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Sie hat dazu ein Finanzcontrolling eingerichtet. Alle Entscheidungsträger werden dadurch mit entsprechenden steuerungsrelevanten Informationen versorgt. So können Gegenmaßnahmen eingeleitet werden, sobald der Haushaltsausgleich in Gefahr gerät. Die Stadt Wuppertal könnte jedoch eine höhere Transparenz ihrer Haushaltswirtschaft erreichen, wenn die Gesamtabschlüsse fristgerecht aufgestellt werden. Der letzte Gesamtabschluss ist aus dem Jahr 2013.

Einige Prüfungsaspekte werden in den einzelnen Handlungsfeldern näher betrachtet, sind aber hier zusammenfassend erläutert, um ein schlüssiges Gesamtbild aufzuzeigen. Zu diesen Prüfungsaspekten gehört das Controlling in den Fachbereichen und die Refinanzierungsmöglichkeiten:

Auch in den einzelnen **Fachbereichen** liegt ein **Controlling** vor, um ausreichende Transparenz zu schaffen und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig zu erkennen. In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Stadt Wuppertal diesbezüglich noch in einigen Fachbereichen Optimierungsmöglichkeiten hat. Auf diese Möglichkeiten gehen wir dezidiert in den Teilberichten „Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Pflege, Verkehrsflächen und Bauaufsicht“ ein.

Aus verschiedenen Blickwinkeln hat die gpaNRW auch die möglichen **Refinanzierungsmöglichkeiten** städtischer Aufwendungen betrachtet. Dabei konnten wir feststellen, dass die Stadt Wuppertal nicht alle Möglichkeiten nutzt, um das Ertragspotenzial umfassend auszuschöpfen. Dies gilt insbesondere für die Rettungsdienstgebühren und die Friedhofsgebühren.

Die Stadt Wuppertal erhebt regelmäßig Straßenbau- und Erschließungsbeiträge, um das Straßenvermögen zu refinanzieren. Allerdings trägt die Stadt bei den Straßenbaubeiträgen die überwiegenden Kosten. Derzeit zeichnet sich eine Änderung der Gesetzesgrundlage für die Straßenbaubeiträge ab. Möglicherweise ist der Anliegeranteil an den Straßenbaumaßnahmen daher zukünftig neu festzulegen. Bei einer Anpassung sind der städtische Anteil und der Anteil der Anwohner an den Kosten, unter Berücksichtigung der Haushaltslage, zukünftig gut abzuwägen. Um das Liquiditätsrisiko der Maßnahmen zu senken, sollte Wuppertal Vorfinanzierungsinstrumente nutzen.

Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die Unterhaltsheranziehung in der Hilfe zur Pflege. Die Stadt Wuppertal verhält sich damit nicht gesetzeskonform. Ein expliziter Verzicht auf Unterhaltsheranziehung bei der Gewährung von Sozialhilfe widerspricht dem Nachrangprinzip. Abgesehen hiervon sind, insbesondere von Stärkungspaktkommunen, alle möglichen Einnahmen zu realisieren. Zudem ist seit 2015 auf die Verfolgung von Rückforderungen verzichtet worden. Ab 2019 ist jedoch erneut eine Rückforderungsstelle eingerichtet worden.

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

Die Stadt Wuppertal weist in der **Hilfe zur Erziehung** eine hohe Falldichte auf. Hierdurch hat das Jugendamt einen höheren Fehlbetrag je Jugendeinwohner. Allerdings liegen die Aufwendungen je Hilfefall sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich unter dem Median. Das Jugendamt konnte den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen in den letzten Jahren steigern. Dies wirkt sich günstig auf die Haushaltsbelastung aus, weil die Vollzeitpflege

deutlich weniger kostet als beispielsweise eine Heimunterbringung. Um die Falldichte zukünftig insgesamt zu reduzieren, sollte die Zugangssteuerung intensiviert werden. Das erfordert zielgerichtete Prävention, mehr Beratungsarbeit und sozialräumliche Ressourcen. Um zielgerichteter agieren zu können, sollte die Steuerung differenzierter nach einzelnen Hilfearten erfolgen sowie konkrete Ziel- und Messwerte hinterlegt werden.

Auch in der **Hilfe zur Pflege** ist die hohe Falldichte in Wuppertal ein Thema. Das heißt, dass in Wuppertal viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren erhalten. Im Vergleich der kreisfreien Städte hat die Stadt Wuppertal auch hohe Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege, die insbesondere durch die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen beeinflusst werden. Die Stadt Wuppertal erreicht eine gute ambulante Quote (hierfür wurden Daten aus dem Benchmarking NRW zugrunde gelegt). Das gute Ergebnis der ambulanten Quote wird maßgeblich beeinflusst durch eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung, eine verbindliche Pflegeplanung und dem Quartiersmanagement in der Stadt Wuppertal. Durch die Zusammenfassung der Aufgaben in einer Abteilung besteht ein umfassender Überblick über die gesamtstädtischen Entwicklungen. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird konsequent umgesetzt und eine umfassende präventive Arbeit in Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Pflege ist gewährleistet.

Die Stadt Wuppertal ist eine Optionskommune nach dem **Zweiten Sozialgesetzbuch** (SGB II). Die Stadt gehört 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der überdurchschnittlichen SGB II-Quote der Stadt Wuppertal.

Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein neues schlüssiges Konzept vor, welches zum 01. Januar 2019 fortgeschrieben worden ist. Dieses wird durch gut strukturierte Richtlinien unterstützt. Bei den Transferaufwendungen für einmalige Leistungen erreicht Wuppertal im Vergleich der kreisfreien Städte das Maximum. In den Jahren 2016 und 2017 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Wuppertal, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Wuppertal deuten auf eine hohe Nutzungsintensität der **Verkehrsflächen** hin. Das bedeutet, dass Wuppertal darauf achten muss die Verkehrsflächen in einem qualitativ guten Zustand halten. Die Basis dafür, also eine gute Datenlage über die Zustände der Verkehrsflächen, ist bei der Stadt vorhanden. Allerdings wurden die Informationen aus den Zustandserfassungen noch nicht für eine etwaige Anpassung der Bilanzwerte im Rahmen einer Inventur verwendet. Das Straßenvermögen hat in Wuppertal aus aktueller bilanzieller Sicht nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von fünf Jahren. Die Stadt Wuppertal muss das Investitionsvolumen deutlich anheben, anderenfalls müssen zukünftige Generationen weitaus höhere Investitionen durchführen, um den Vermögenswert der Straßen wiederherzustellen. Außerdem muss die Stadt Wuppertal drauf achten, die notwendigen Maßnahmen auch zügig umzusetzen. Dazu müssen allerdings auch die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Auch die Unterhaltungsaufwendungen sind in Wuppertal immer noch unzureichend. Dreiviertel der Unterhaltungsaufwendungen sind nicht nachhaltig, denn sie entfallen auf die betriebliche Unterhaltung und örtlich punktuelle oder kleinflächige Flickarbeiten. Die Stadt sollte daher den Anteil nachhaltigerer Maßnahmen erhöhen.

Da die Stadt Wuppertal nur einen kleinen **kommunalen Friedhof** bereitstellt, sind unter diesem Gesichtspunkt die Anforderungen an die strategischen Zielsetzungen herabzustufen. Aktuell überplant die Stadt den Friedhof, um die Ausgestaltung an die Nachfrage anzupassen. Neben dem kommunalen Friedhof existieren in Wuppertal 45 kirchliche Friedhöfe. Dies führt dazu, dass sich besondere Beisetzungen auf dem kommunalen Friedhof konzentrieren. Hierzu gehören die Ordnungsamtsbestattungen und muslimische Bestattungen. Letztere umfassen rund zwei Drittel der Sargbestattungen.

Bei der Stadt Wuppertal sind nur rund 14,5 Prozent der Gesamtfläche des Friedhofs mit Gräbern belegt. Es bestehen aktuell so viele freie Grabstellen, dass die Stadt damit die Nachfrage über einen langen Zeitraum abdecken kann. Freie Grabstellen innerhalb aktiver Grabfelder bilden Flickenteppiche, erhöhen die Aufwendungen für die Grünpflege und schränken die Umgestaltungsmöglichkeiten wegen der noch auslaufenden Nutzungsrechte ein. Die Bestattungen in Kolumbarien sollte die Stadt aktiver bewerben, da die Nachfrage nach dieser Grabart aktuell geringer ausfällt als für einen wirtschaftlichen Betrieb der Kolumbarien benötigt. Für die am häufigsten nachgefragte Grabart der anonymen Urnengräber und Urnengemeinschaftsgräber muss die Stadt sukzessive weitere Flächen bereitstellen.

In der **Bauaufsicht** der Stadt Wuppertal werden die baurechtlichen Verfahren mit einem durchschnittlichen personellen Einsatz bearbeitet. Trotzdem konnten geltende Fristen aus der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen nicht immer eingehalten werden. Gründe hierfür sind die topografische Lage in Wuppertal und vergleichsweise viele Stellungnahmen je Bauantrag. Der Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bietet noch Optimierungsmöglichkeiten. Werden diese genutzt, so kann dies zu einer Verbesserung bei der Einhaltung der Fristen führen. Zudem sollte die Stadt die Kennzahlen zum personellen Einsatz weiter erheben und analysieren, um so die Ursachen detailliert herauszufinden und um Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Einfluss auf die Laufzeiten haben auch die Probleme mit dem Altaktenarchiv. Die Digitalisierung der Verwaltung kann hier Abhilfe schaffen.

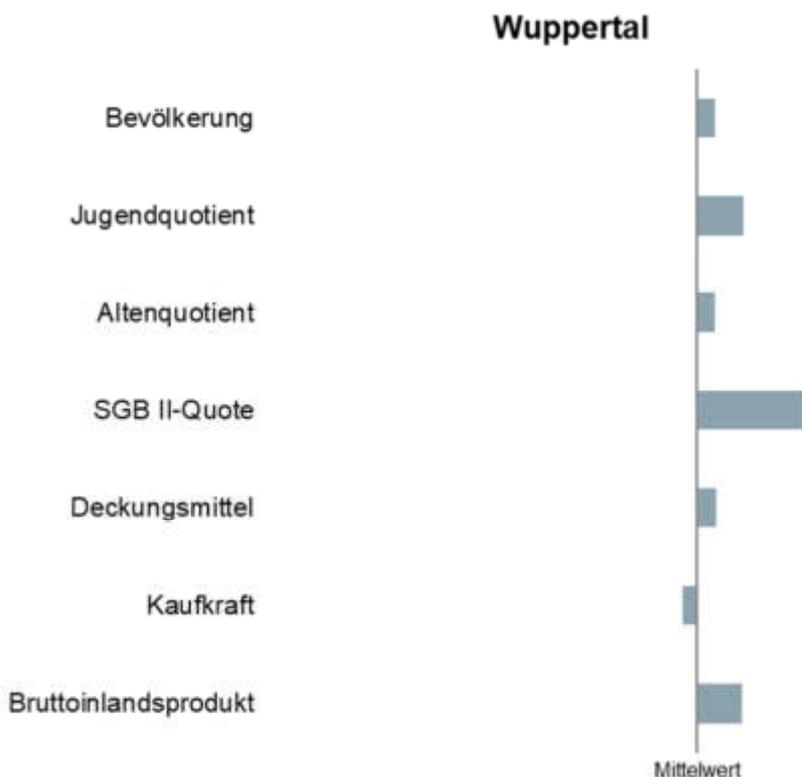
Bei der **Zahlungsabwicklung im engeren Sinne** lässt sich festhalten, dass die Stadt Wuppertal ein überdurchschnittliches Ergebnis bei der Buchung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten erzielt. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Wuppertal ebenfalls noch Entwicklungsmöglichkeiten. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachdienste und damit einhergehend viele ungeklärte Einzahlungen als Belastung heraus. Sie erfordern einen hohen personellen Einsatz. Dort könnten schärfere Regelungen Unterstützung geben.

Die **Vollstreckung** erzielt mit hohem personellen Aufwand überdurchschnittliche Ergebnisse bei der Abwicklung der Vollstreckungsforderungen. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen kann jedoch nicht nachhaltig reduziert werden, da die neuen Vollstreckungsforderungen ebenfalls auf einem hohen Niveau liegen.

→ Ausgangslage der Stadt Wuppertal

Strukturelle Situation

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



Das Stadtgebiet der Stadt Wuppertal ist mit 168 qkm geringfügig größer als der Median in dem Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auf diesen 168 qkm leben 353.590 Einwohner (Stand: 31. Dezember 2017). Damit gehört die Stadt Wuppertal zu den einwohnerstärkeren kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen, obwohl die Einwohner von 1992 bis 2017 um rund neun Prozent gesunken sind. Bis 2040 prognostiziert IT.NRW Wuppertal einen Bevölkerungszuwachs von rund zwei Prozent. Die Bevölkerungsdichte ist in Wuppertal durchschnittlich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Die Stadt Wuppertal

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

tal hat historisch bedingt mit Elberfeld und Barmen zwei größere Stadtzentren sowie fünf weitere Stadtteile. Die einzelnen Stadtteile in Wuppertal sind geprägt durch sehr unterschiedliche soziale Strukturen und Altersgruppen. Das hängt u.a. damit zusammen, dass in einigen Stadtteilen wenig Infrastruktur, aber eine gut situierte Bevölkerung gegeben ist; in anderen eine Siedlungsstruktur mit sozialem Wohnungsbau zu finden ist. Bekannt ist Wuppertal für seine Tallage und dadurch bedingt erhebliche Höhenunterschiede auf dem Stadtgebiet, die besondere Anforderungen an die städtische Infrastruktur stellen. Auf diese Aspekte geht die gpaNRW in den Teilberichten „Verkehrsflächen“ und „Bauaufsicht“ näher ein.

Der Jugendquotient (Anzahl der unter 20-jährigen Bevölkerung/Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung) ist höher als der Mittelwert im Vergleich der kreisfreien Städte. Dabei ist die Stadt Wuppertal eine Stadt mit einer sehr hohen Kinderarmut und einem hohen Migrationsanteil in der Bevölkerung. Belastend können sich in Wuppertal insbesondere der höhere Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften und die leicht erhöhte Jugendarbeitslosenquote auswirken (vgl. Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“).

Der Altenquotient (Anzahl der ab 65-jährigen Bevölkerung/ Anzahl der 20 bis 65-jährigen Bevölkerung) ist in Wuppertal unauffällig. Die Altersgruppe der über 65-jährigen Bevölkerung soll jedoch, laut Prognosen von IT.NRW, zukünftig weiter steigen und bringt Herausforderungen für eine adäquate Versorgung mit sich, die die gpaNRW im Teilbericht „Hilfe zur Pflege“ aufgegriffen hat.

Die SGB II-Quote liegt deutlich über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen und belastet auch den Haushalt der Stadt Wuppertal überdurchschnittlich. Ein hoher Anteil wird durch den Rechtskreiswechsel von geflüchteten Menschen aus Nicht-EU-Ländern in den SGB II-Bezug begründet. Details zur SGB II-Quote finden sich im Teilbericht „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“.

Wuppertal hat leicht überdurchschnittliche Deckungsmittel², die der Stadt dazu dienen ihre Aufwendungen zu decken. Auf Details zur Haushaltslage geht die gpaNRW im Teilbericht „Finanzen“ näher ein.

Die Kaufkraft (Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort) orientiert sich in Wuppertal am Mittelwert. Die Kaufkraft hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen, die wir in unserer Prüfung an verschiedenen Stellen betrachten.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW im Jahr 2014 wurden von der Verwaltung geprüft und in den einzelnen politischen Gremien beraten.

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

→ 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 Wuppertal 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 der Stadt Wuppertal wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Lena Steinkamp
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Hilfe zur Pflege	Frauke Holm
Grundsicherung für Arbeit- suchende nach dem SGB II	Frauke Holm
Verkehrsflächen	Markus Daschner
Friedhofswesen	Markus Daschner
Bauaufsicht	Johannes Schwarz
Zahlungsabwicklung	Johannes Schwarz

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

Herne, den 26. 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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Wuppertal nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Trotz mittlerweile ausgeglichenen Haushalts und überwundener Überschuldung bestehen die Einschränkungen des Haushaltssanierungsplans noch bis 2021 fort.
Ist-Ergebnisse	
F2	Der Haushalt der Stadt Wuppertal ist ausgeglichen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 2 GO NRW werden somit erfüllt. Die Jahresergebnisse haben sich seit Beginn des Stärkungspakts sukzessive verbessert. Ohne die Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich bisher jedoch noch nicht gewährleistet.
F3	Die Stadt Wuppertal hat den Haushaltsausgleich 2018 nur mithilfe der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz erreicht. Trotz der stufenweise abnehmenden Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich auch weiterhin zu erreichen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Wuppertal plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 ausgeglichene Haushalte. Dies ist vor allem auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen. Die für Wertkorrektur von Forderungen geplanten Aufwendungen sind nicht in ausreichender Höhe geplant. Die Planung beinhaltet somit das Risiko, die Jahresergebnisse zu verschlechtern. Das Risiko wird jedoch in der mittelfristigen Haushaltsplanung durch die vorsichtige Ertragsplanung ausgeglichen.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Wuppertal ist es durch den Jahresabschluss 2017 gelungen, das negative Eigenkapital vollständig abzubauen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 7 GO NRW werden erfüllt.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Verschuldung der Stadt Wuppertal ist überdurchschnittlich hoch. Die Verbindlichkeiten sind prägend für die Schulden. 2018 bestehen über 1,3 Mrd. Euro Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Trotz des geplanten Schuldenabbaus werden die Liquiditätskredite auch mittelfristig über eine Milliarde Euro liegen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind hierdurch deutlich eingeschränkt.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Wuppertal hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Gesamtabschlüsse hat sie bisher lediglich bis 2013 aufgestellt. Damit liegen ihr nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtabschluss bietet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Wuppertal liegen 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 Wuppertal gelingt es überwiegend, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Anhebung der Realsteuerhebesätze sowie die Personalkonsolidierung haben den Haushalt entlastet. Gleichzeitig werden die Handlungsspielräume der Stadt stark von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträgen bestimmt.	E2	Die Stadt Wuppertal sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Die Stadt Wuppertal überträgt im Regelfall keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) hat die Stadt nicht getroffen.	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen.
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Wuppertal beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie hat bei den untersuchten Gebührenkalkulationen jedoch noch Optimierungspotenzial. Dies gilt besonders für die Rettungsdienstgebühren.	E1	Die Stadt Wuppertal sollte die Rettungsdienstgebühren regelmäßig nachkalkulieren. Über- und Unterdeckungen sollten in den Folgejahren ausgeglichen werden.
F2	Die gpaNRW sieht keine Notwendigkeit, die Hebesätze zu erhöhen. Die Hebesätze der Stadt Wuppertal sind teilweise unterdurchschnittlich. Sollten die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht hinreichend erfolgreich sein oder andere Einnahmequellen wegfallen, bieten die Grundsteuer-Hebesätze somit noch Potenzial.		
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten			
F1	Durch das von-der-Heydt-Museum ist der Wert der Kunstgegenstände in Wuppertal		

Feststellung		Empfehlung	
	wesentlich höher als in anderen kreisfreien Städten. Die Sammlung beeinflusst durch Nachaktivierungen laufend das Eigenkapital der Stadt.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Wuppertal erhebt strukturelle und soziale Rahmendaten zu den 69 Quartieren des Stadtgebietes. Hieraus leitet das Jugendamt Schwerpunkte für die Arbeit ab. Wuppertal ist insbesondere durch eine hohe Kinderarmut, eine hohe SGB II Quote, mehr alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und einen hohen Ausländeranteil belastet.		
F2	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Individuell auf die einzelnen Quartiere bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert. Eine Verbesserung der Steuerung kann durch konkrete Zielvorgaben mit Kennzahlen zur Messbarkeit erreicht werden.	E2	Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben mit Messwerten festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Die Kennzahlen dieses Berichtes können als Anhaltspunkt dienen.
F3	Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 2.1 – Soziales, Jugend, Schule und Integration – bietet eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Die Wiederherstellung der Teamstruktur der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat den Vorteil einer einheitlichen Leitung und mehr Neutralität bei der Leistungsgewährung.		
F4	Die Stadt Wuppertal hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang anlassbezogen.	E4	Das Jugendamt sollte ein standardisiertes IKS einführen, um Prozesse kontinuierlich wirtschaftlich zu hinterfragen und eine rechtmäßige und an Verfahrensstandards orientierte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.
F5	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes kann noch optimiert werden.	E5	Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben für die Entwicklung innerhalb einzelner Hilfearten setzen. Zu den Zielvorgaben sollten Kennzahlen hinterlegt werden. Die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen sollte in ein kontinuierliches Berichtswesen einfließen. Mit der Überarbeitung des EDV-Verfahrens sollten standardisierte Auswertungen und Bausteine für das Berichtswesen implementiert werden.
F6	Das Jugendamt hat bislang noch keine Indikatoren festgelegt, mit denen die Erfolge und Wirkungen der Hilfen zur Erziehung nachgehalten werden. Die Verfahrensstandards werden anlassbezogen überprüft.	E6	Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen. Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. Mit der Einführung des IKS sollte bei Aktendurchsichten auch die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüft werden. Die Ergebnisse sollten zur qualitativen Wei-

Feststellung		Empfehlung	
			terentwicklung aufbereitet und genutzt werden.
F7	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 eine konkrete Ausrichtung an Zielen und eine einheitliche Darstellung der Abläufe.	E7	Für eine verstärkte Ausrichtung der Prozesse an Zielvorgaben, sollten die Ziele der einzelnen Hilfen im Vorfeld definiert und am Anfang der Prozessbeschreibungen konkret benannt werden. Auch die Indikatoren der Zielvorgaben sollten hier aufgeführt werden. Für das schnelle Auffinden von Informationen sollte eine einheitliche schematische Darstellung der Inhalte bei den einzelnen Hilfearten erfolgen.
F8	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Zielformulierungen sollen künftig konkretisiert werden. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung bislang nicht dokumentiert.	E8.1	Die Kosten der erforderlichen Hilfen sollten im Hilfeplan dargestellt werden. Das schafft Transparenz und intensiviert die wirtschaftliche Sicht für die Hilfen.
		E8.2	Die Träger sollten in der Beschreibung des Behandlungsverlaufes den Fokus auf den Erfüllungsgrad der Zielvorgaben legen. Das gibt Hinweise auf die Wirksamkeit der Hilfen. Die Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Hilfen sollten systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden. Hierfür sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden.
F9	Im Bereich KJE ist eine Personalbemessung aufgrund von Überlastungsanzeigen durchgeführt worden. In der WiJu gab es im Prüfzeitraum Engpässe in der Fallbearbeitung.		
F10	Der gpa-Personalrichtwert für den Bereich KJE von 1:30 Fällen wird in Wuppertal mit 1:39 Fällen überschritten. Der Bearbeitungsschlüssel der Stadt Wuppertal resultiert aus einer Organisationsuntersuchung und ist deshalb als vorrangig zu sehen.	E10	Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Hierdurch kann frühzeitig auf Änderungen der Falldichte reagiert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.
F11	Die Stadt Wuppertal überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfällen mit 1:209 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.	E11	Die Stadt Wuppertal sollte auch für die WiJu einen Richtwert für die Fallbearbeitung ermitteln. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.
F12	Durch den starken Anstieg der UMA war der zusätzliche Einsatz von Personal erforderlich. Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in anderen Städten. Bei der WiJu für UMA positioniert sich die Stadt Wup-	E12	Aufgrund der sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fallschlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Wuppertal auf der Grundlage der Ergebnis-

Feststellung		Empfehlung	
	pertal unter dem Median.		se des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.
F13	Das Jugendamt arbeitet an der Zugangssteuerung für Hilfen. Bei den Hilfeplanverfahren soll die Falleingangsphase vertieft werden, um die Fälle besser zu steuern. Eine passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters ist durch die Qualitätsstandards des Jugendamtes gut vorbereitet.		
F14	Die Stadt Wuppertal positioniert sich mit dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner bei struktureller Benachteiligung leicht über dem Median. In 2018 sinkt der Fehlbetrag durch verminderte Transferaufwendungen und steigende Jugendeinwohner unter den Median. Das ist positiv zu sehen.		
F15	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal stellt bei den Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner 2017 den Median und steigt 2018 trotz verringerter Transferleistungen über den Median. Pro Hilfefall gibt das Jugendamt allerdings weniger aus als andere Städte. Die erhöhten Aufwendungen je Jugendeinwohner stehen 2018 in Zusammenhang mit einer höheren Falldichte.		
F16	Die Falldichte liegt über dem Median. Das wirkt sich nachteilig auf die Aufwendungen des Jugendamtes und dadurch auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es ist positiv zu sehen, dass das Jugendamt die Falldichte 2018 durch sinkende stationäre Hilfen verringern konnte.	E16	Das Jugendamt sollte versuchen, die Falldichte durch die intensivierte Zugangssteuerung weiter zu senken. Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte das Jugendamt einen individuellen Zielwert für die Falldichte festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F17	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat 2017 bei hoher Falldichte einen leicht erhöhten Anteil an ambulanten Hilfen. 2018 steigt der Anteil der ambulanten Hilfen in erster Linie durch eine Verringerung der stationären Hilfen und bildet nunmehr im interkommunalen Vergleich den Median.		
F18	Das Jugendamt konnte den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen in den letzten Jahren steigern. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen wie beispielsweise die Heimunterbringung.		
F19	Die Stadt Wuppertal rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den Flexiblen ambulanten Hilfen zu. Hierdurch und durch einen erhöhten Anteil an UMA ergibt sich eine vergleichsweise hohe Falldichte. Die Aufwendungen je Hilfefall sind steigend; liegen aber im Vergleich unter dem Median.	E19.1	Mit der differenzierten Erfassung von einzelnen Hilfearten ergeben sich individuelle Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt Wuppertal sollte diese Steuerungsmöglichkeiten nutzen und die Hilfen differenziert erfassen.
		E19.2	Durch die geplante Intensivierung der Zugangssteuerung sollte das Jugendamt versuchen, die Falldichte weiter zu reduzieren. Die flexiblen ambulanten Hilfen

Feststellung		Empfehlung	
			sollten bei der Einführung eines IKS in die Kontrollen einbezogen werden.
		E19.3	Bei den Kontrollen im Rahmen des IKS sollte auch die Verweildauer näher betrachtet und ausgewertet werden.
F20	Bei überdurchschnittlicher Falldichte in der Vollzeitpflege hat die Stadt Wuppertal weniger Aufwendungen je Hilfefall als andere Städte. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.	E20	Das Jugendamt sollte eine Zielquote für den Ausbau der Vollzeitpflege festlegen. Hierdurch kann der Umsetzungsgrad des Ausbauangebotes noch besser gemessen werden.
F21	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Heimunterbringung. Zwar sinkt die Falldichte 2018, dafür steigen aber die Aufwendungen je Hilfefall weiter. Auch die Verweildauer in den Heimeinrichtungen ist länger.	E21.1	Auch in diesem Bereich sollte die Stadt Wuppertal eine Trennung der einzelnen Hilfen vornehmen, um die Steuerung zu verbessern.
		E21.2	Aufgrund der hohen Falldichte verbunden mit hohen Aufwendungen je Hilfefall sollten die stationären Unterbringungen im Heim genauer überprüft und in das IKS des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Zielwerte für die Falldichte und für die Aufwendungen je Hilfefall gebildet werden. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F22	Bei der Eingliederungshilfe bleiben die Fallzahlen im Zeitvergleich relativ konstant. Die ambulante Eingliederungshilfe ist mit einem Anteil von 95 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen im Vergleich kostenintensiv.	E22	Aufgrund der hohen Aufwendungen sollten die stationären Eingliederungshilfen in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.
F23	Die hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen steht in Zusammenhang mit dem hohen Anteil an UMA. Mit dem Rückgang der UMA sinkt die Falldichte. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall können durch kurze Verweildauern vergleichsweise niedrig gehalten werden. Bei den ambulanten Aufwendungen liegt Wuppertal über dem Median. Grund hierfür sind erhöhte Aufwendungen für UMA. Positiv ist zu sehen, dass ein hoher Anteil der jungen Volljährigen ambulant betreut wird.	E23	Das Jugendamt sollte die Falldichte bei den jungen Volljährigen im Blick behalten. Auch hier hilft die Festlegung eines Zielwertes, um Entwicklungen aufzuzeigen und zielgerichtet zu steuern. Als Richtwert kann der Median des Vergleiches dienen.
F24	Die Stadt Wuppertal hat einen leicht erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfefällen. Hierbei liegt der Aufwand je Fall unter dem Median, weil sich die Stadt früh auf die UMA eingestellt und Wohnungen angemietet hat. Deshalb kann ein hoher Anteil der UMA ambulant betreut werden.		
F26	Bei hoher Falldichte liegen die Aufwendungen je Inobhutnahme unter dem Median.		

Feststellung		Empfehlung	
	Durch die flankierende Krisenintervention kann die Stadt Wuppertal die Verweildauer reduzieren und damit Kosten senken.		
Hilfe zur Pflege			
F1	Die Gesamtbevölkerungszahlen werden laut Prognose in Wuppertal ansteigen. Die Altersverschiebung hin zu der älteren Bevölkerungsgruppe zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.		
F2	Die örtliche Pflegeplanung der Stadt Wuppertal bezieht soziodemografische Daten zur Analyse ein. Die kleinräumige Analyse der Sozialdaten zu den einzelnen Stadtteilen stellen ein wichtiges Steuerungselement für die Hilfe zur Pflege dar.		
F3	Die Stadt Wuppertal hat sich im Umgang mit den Bestandsfällen nach § 138 SGB XII an den Handlungsempfehlungen des KOLS (Konferenz der obersten Landesbehörden) orientiert. Die Anzahl der Bestandsfälle konnte nicht genannt werden.	E3	Die Stadt Wuppertal sollte ermitteln, wie viele Übergangsfälle nach § 138 SGB XII zu begutachten waren bzw. noch zu begutachten sind. Bei den nicht begutachteten Übergangsfällen sollte der Pflegegrad schnellstmöglich ermittelt und entsprechend eingestuft werden.
F4	Die Stadt Wuppertal konnte die Anzahl der Leistungsbezieher nicht valide erheben, so dass nur wenige Daten für die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden können.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Daten zu den Leistungsbeziehern zukünftig so aufbereiten, dass eine Zuordnung und Auswertung zu den Hilfearten, aber auch zu den Pflegegraden, möglich ist.
F5	Die ermittelte Leistungsdichte für 2018 ist hoch, d. h. in Wuppertal erhalten viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.		
F6	Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht im Fokus der Stadt Wuppertal.		
F7	Im Vergleich der kreisfreien Städte hat die Stadt Wuppertal hohe Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege. Insbesondere die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen beeinflussen das Ergebnis. Der positive Effekt der ambulanten Quote wird durch die insgesamt hohe Leistungsdichte aufgehoben.		
F8	Die Aufwendungen für Pflegewohngeld in Wuppertal sind vergleichsweise niedrig. Das Pflegewohngeld ist nur bedingt über die Anzahl der Pflegebedürftigen in Einrichtungen steuerbar.		
F9	Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII dar.	E9	Die Stadt Wuppertal hat dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig der Nachrang der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII beachtet wird. Soweit nach neuer Rechtslage Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Unterhaltspflichtige über ein Jah-

Feststellung		Empfehlung	
			resbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügen, muss die Stadt Wuppertal diesen nachgehen und ggf. die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.
F10	Die Organisation in Wuppertal unterstützt die Aufgabenerledigung in der Hilfe zur Pflege. Durch z. B. die Einführung der E-Akte können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.	E10.1	Zum weiteren Ausbau der Digitalisierung und aufgrund der unterschiedlichen Standorte für die Pflegebearbeitung sollte das Projekt E-Akte weiter vorangetrieben werden. So können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.
		E10.2	Um bestehendes Personal zu binden und Fluktuation einzudämmen, sollten verwaltungsübergreifend Maßnahmen zur Personalbindung und Personalentwicklung weiterentwickelt werden.
F11	Die Fachstelle Hilfe zur Pflege ist gut aufgestellt. Die Sachbearbeitung wird durch die fachlich qualifizierten Pflegefachkräfte bei der Bedarfsfeststellung rund um die Pflegegewährung optimal unterstützt.		
F12	Die Stellenausstattung bei den Hilfen in Einrichtungen ist einwohnerbezogen niedriger als im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dadurch werden auch mehr Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Für die Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen konnte keine Leistungskennzahl ermittelt werden. Die einwohnerbezogene Stellenausstattung liegt hier über dem Durchschnitt.		
F13	Das Fach- und Finanzcontrolling in Wuppertal kann noch weiter ausgebaut werden, in dem ein regelmäßiges Berichtswesen installiert wird und die fachlichen und finanziellen Ziele aufeinander abgestimmt werden.	E13	Die Stadt Wuppertal sollte das Fach- und Finanzcontrolling weiterentwickeln, in dem es enger verbunden bzw. aufeinander abgestimmt wird. Konkrete Ziele und Maßnahmen sind festzulegen, die u. a. durch Kennzahlen messbar gemacht werden. So lassen sich Wirkungen feststellen, um Zielanpassungen und -änderungen transparent zu machen.
F14	Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Wuppertal am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Zusammenarbeit mit den Pflegefachkräften und mit der Pflege- und Wohnberatung wirkt sich positiv auf den Gesamtsteuerungsprozess Hilfe zur Pflege aus.		
F15	Die Stadt Wuppertal stellt eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung sicher. Die stadtweite Vernetzung mit den betroffenen Akteuren und Zusammenarbeit innerhalb des Sozialamtes unterstützt den Grundsatz „ambulant vor stationär“.	E15	Die Stadt Wuppertal sollte die Internetpräsenz der Pflege- und Wohnberatung optimieren und an die Bedürfnisse der älteren Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen leichter zugänglich gemacht werden (z.B. mehrsprachig, Vorlesefunktion).
F16	Die Pflegeberatung erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht über die Beratungsleis-		

Feststellung		Empfehlung	
	tungen.		
F17	Die Stadt Wuppertal erstellt seit 2015 eine verbindliche Bedarfsplanung, die Bestandteil der örtlichen Planung ist. Sie entspricht den gesetzlichen Vorgaben und wird jährlich fortgeschrieben mit einer perspektivischen Betrachtung von drei Jahren.		
F18	Durch die beteiligten Akteure ist eine gute gesamtstädtische Vernetzung gewährleistet.		
F19	Die örtliche Pflegeplanung zeigt Versorgungslücken und Überangebote des Pflegeangebotes auf und dient als Steuerungsgrundlagen für eine ausgewogene Versorgung in Wuppertal.		
F20	Die gute Quartiersarbeit in Wuppertal sorgt für eine altengerechte Versorgung in den unterschiedlichen Stadtteilen und leistet so einen wichtigen Beitrag zur präventiven Arbeit		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Wuppertal schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und enthält klare Zielvorgaben. Es erfolgt eine enge Abstimmung des Jobcenters mit dem Sozialamt der Stadt Wuppertal. Kommunale Ziele werden berücksichtigt. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht, eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet.		
F2	Die Stadt Wuppertal verfügt über ein schlüssiges Konzept. Zusätzlich sind einheitliche Richtlinien erarbeitet, um die Leistungsgewährung einheitlich und gesetzeskonform zu steuern.		
F3	Um die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft in Wuppertal festzustellen, sind umfassende Richtlinien mit Arbeitshinweisen erstellt worden. Werden die Angemessenheitswerte überschritten, wird ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Für die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen sind ebenfalls Regelungen getroffen worden, hinterlegt mit Richtwerten.		
F3	Für die Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II stehen Richtlinien mit verschiedenen themenbezogenen Arbeitshinweisen zur Verfügung.	E3	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Richtlinien explizit darauf hingewiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. So wird auch zukünftig sichergestellt, dass eine klare Abgrenzung der Kostenträger für die

Feststellung		Empfehlung	
			Sachbearbeitung ersichtlich ist und eine korrekte Abrechnung erfolgt. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur richtigen Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Wuppertal verfügt über eine gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und hat den Zustand ihrer Straßen aktuell erhoben. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt den finanziellen Einsatz für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur mit Hilfsmitteln abschätzen.		
F2	Die Stadt Wuppertal verwaltet die wesentlichen Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in einer Straßendatenbank. So kann die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen auf der Basis umfassender und aktueller Daten steuern.		
F3	Die Stadt Wuppertal verfügt aufgrund der rudimentären Kostenrechnung nicht über die vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen.	E3	Die Stadt Wuppertal sollte die Kostenrechnung im Ressort 104 weiterentwickeln. Dabei sollte sich der Aufbau der Kostenrechnung eng an dem Informationsbedarf des Ressorts orientieren. Die Kosten sollte Wuppertal dann den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.
F4	Die Stadt Wuppertal hat noch keine langfristigen strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen formuliert. Sie beschließt die Erhaltungsmaßnahmen der nächsten Jahre in den Bezirksvertretungen. Operative Ziele ergeben sich aus den Koordinierungsverfahren der Aufbrüche, der Zustandserfassung und dem Management der Straßenschäden. Kennzahlen zur Steuerung verwendet die Stadt Wuppertal rudimentär.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung für ein weiteres politisch beschlossenes Erhaltungsprogramm verwenden. Dabei sollte sie festlegen, in welchem Zeitraum sie die Straßen im schlechten Zustand erneuern will und die Ressourcen daran ausrichten. Sie sollte auch die Auswirkungen darstellen, wenn die notwendigen Maßnahmen nicht umgesetzt werden. Mit Hilfe von Kennzahlen sollte sie die Zielerreichung messen und frühzeitig Maßnahmen einleiten, die die Zielerreichung sicherstellen.
F5	Die Stadt Wuppertal koordiniert die Aufbrüche unter Berücksichtigung ihrer geplanten Erhaltungsmaßnahmen und stimmt diese frühzeitig mit den örtlichen Versorgungsträgern ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die Stadt die Maßnahmen bereits während der Bauphase. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Aufbrüche werden in der Straßendatenbank verwaltet.	E5.1	Die Stadt Wuppertal könnte eine Portallösung zur Unterstützung der Koordinierung einführen.
		E5.2	Die Stadt Wuppertal sollte die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand des Ober- und Unterbaus zu dokumentieren.
		E5.3	Die Stadt Wuppertal sollte den Straßenbegeher die Daten des Moduls Aufbruchmanagement bereitstellen, damit diese erkennen können ob ein Schaden auf einen

Feststellung		Empfehlung	
			Aufbruch zurückzuführen ist. Dies könnte die Beseitigung von Schäden an den Aufbrüchen beschleunigen und verhindern, dass die Stadt Aufbruchschäden auf eigene Kosten beseitigt.
		E5.4	Da die Stadt Wuppertal nicht alle Aufbrüche zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert, sollte sie eine systematische Stichprobe für die Auswahl der Kontrollen bilden.
F6	Bei der Stadt Wuppertal stehen das Ressort 104 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Das Ressort 104 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Wuppertal führte bislang zwar eine körperliche Inventur ihres Straßenvermögens durch, verwendet die Ergebnisse jedoch nicht zur Anpassung der Vermögenswerte.	E6.1	Die Stadt Wuppertal sollte im Rahmen ihrer Inventuren auch Bewertungsanpassungen vornehmen um den Ansprüchen der kommunalen Haushaltsverordnung gerecht zu werden. Hierbei sollte sie die Informationen aus der aktuellen Zustandserfassung nutzen.
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend auf die Stadt Wuppertal aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen.		
F8	Der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist in Wuppertal vergleichsweise niedrig. Dies führt die gpaNRW auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück. Die Stadt Wuppertal hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 394 Mio. Euro um 69 Mio. Euro auf 325 Mio. Euro. Rund die Hälfte des Bilanzwertes 2017 besteht aus Anlagen im Bau, sodass sich der Wert des Bestandsvermögens in zehn Jahren mehr als halbiert hat.	E8	Die Stadt Wuppertal sollte die Umbuchung der Straßenbaumaßnahmen unverzüglich nach Fertigstellung sicherstellen
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 87,5 Prozent extrem hoch und stellt den höchsten Wert in der Vergleichsgruppe. Die Verteilung der Zustandsklassen auf der Basis der visuellen Zustandserhebung im Jahr 2018 zeigt ein günstigeres Bild des Zustandes der Fahrbahnen.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unterschreiten bei der Stadt Wuppertal deutlich den Richtwert. Bereits in den vorangegangenen Prüfrunden wies die gpaNRW auf zu geringe Unterhaltungsaufwendungen hin. Auf der Basis des Richtwertes der Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehr müsste die Stadt Wuppertal doppelt so hohe Unterhaltungsaufwendungen aufbringen, damit die Straßen die geplanten Nutzungsdauern erreichen. Dreiviertel der Unterhaltungsaufwendungen entfällt auf die betriebliche Unterhaltung und damit örtlich punktuelle	E10	Die Stadt Wuppertal sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen. Dabei sollte sie den Anteil der nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen steigern, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.

Feststellung		Empfehlung	
	oder kleinflächige Flickarbeiten.		
F11	Die Reinvestitionen der Stadt Wuppertal reichen nicht aus, um den Werteverzehr durch Abschreibungen zu kompensieren. Sie sind auch nicht geeignet, den Straßenzustand auf dem aktuellen Niveau zu halten. Das ab 2019 geplante höhere Investitionsvolumen erzielt eine Reinvestitionsquote von rund 35 Prozent. Damit verzehrt die Stadt Wuppertal das Straßenvermögen. Zukünftige Generationen werden weitaus höhere Investitionen durchführen müssen, um den Vermögenswert der in Wuppertal notwendigen Straßen wiederherzustellen.	E11	Die Stadt Wuppertal muss das Investitionsvolumen deutlich anheben und für eine zügige Umsetzung der Finanzmittel die notwendigen Ressourcen bereitstellen.
F12	Die Stadt Wuppertal erhebt regelmäßig Straßenbau- und Erschließungsbeiträge. Die Empfehlungen aus der letzten Prüfung wurden nicht umgesetzt. Das Liquiditätsrisiko der Maßnahmen liegt weiterhin zum Großteil bei der Stadt.		
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Wuppertal hat die Aufgabe des Friedhofswesens im Ressort 103 organisatorisch gebündelt. Die Prozesse und Strukturen sind angemessen aufgestellt.	E1	Die Stadt Wuppertal sollte die Aufgaben im Verwaltungsbereich möglichst medienbruchfrei digital gestalten.
F2	Die Stadt Wuppertal hat für das Friedhofswesen noch keine strategischen Ziele formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen mit dem im Haushaltsplan abgebildeten Kennzahlen grundsätzlich vor.		
F3	Die Stadt Wuppertal überplant aktuell den städtischen Friedhof, um ihn nachfrageorientiert zu gestalten.		
F4	Die Stadt Wuppertal verwaltet die Daten für das Friedhofswesen in verschiedenen Softwareprodukten. Da für die Programme keine Schnittstellen bestehen, kann die Stadt die Potenziale der Digitalisierung nicht vollständig ausnutzen.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Daten des Friedhofswesens möglichst in einer integrierten Softwarelösung verwalten. Die Verknüpfung insbesondere mit der Finanzsoftware sollte die Stadt anstreben, um damit Aufgabenschritte möglichst zu automatisieren.
F5	Die Vermarktung des städtischen Friedhofs ist bei der Stadt Wuppertal angemessen gut aufgestellt.		
F6	Die Stadt Wuppertal erreicht im Vergleichsjahr 2017 einen unterdurchschnittlich hohen Kostendeckungsgrad. Im Jahr 2018 kalkuliert die Stadt die Gebühren neu. Dabei basieren die Kosten auf den Daten des Jahres 2016, weil die Stadt keine Nachkalkulation für das Jahr 2017 erstellte.	E6	Die Stadt Wuppertal sollte eine regelmäßige Nachkalkulation der Gebühren sicherstellen. Sie sollte auch die Vorauskalkulation der Gebühren möglichst in kürzeren Zeitabständen vornehmen, damit die regelmäßigen Preissteigerungen angemessen berücksichtigt werden und zu kleinen Gebührenveränderungen führen.
F7	Die Stadt Wuppertal nutzt die gebührenrechtlichen Handlungsspielräume noch nicht	E7.1	Die Stadt Wuppertal sollte durch die regelmäßige Nachkalkulation feststellen, ob

Feststellung		Empfehlung	
	vollständig aus.		Über- und Unterdeckungen bestehen. Diese sollte die Stadt in den folgenden vier Jahren berücksichtigen.
		E7.2	Die Stadt Wuppertal sollte in der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berücksichtigen.
F8	Die Stadt Wuppertal gestaltet die Gebühren über Äquivalenzziffern so, dass der Abstand zwischen den Bestattungsvarianten Sarg- und Urnengrab relativ gering ausfällt. Über Zu- und Abschläge werden die besonderen Leistungen der jeweiligen Grabart bei den Grabnutzungsgebühren berücksichtigt.		
F9	Der Kostendeckungsgrad bei den Nutzungen der Trauerhallen ist in Wuppertal äußerst niedrig. Dies liegt vor allem an einer geringen Nutzungsintensität. Sie begründet sich damit, dass in Wuppertal muslimische Bestattungen und Ordnungsamtsbestattungen ausschließlich auf diesem kommunalen Friedhof stattfinden und in der Regel zu keiner Trauerhallennutzung führen.		
F10	Bei der Stadt Wuppertal ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Durch die hohe Zahl freier Gräber hat sich ein „Flickenteppich“ gebildet, der die Unterhaltungskosten für die Grünpflege erhöht und die Umgestaltungsmöglichkeiten einschränkt.		
F11	Die hohe Zahl freier Grabstellen ermöglicht es der Stadt Wuppertal ausreichende Bestattungsflächen für einen langen Zeitraum bereit zu stellen. Da innerhalb der Grabarten eine unterschiedlich hohe Nachfrage besteht, ist die aktuell initiierte Anpassung der Friedhofsnutzung ein notwendiges Vorgehen.	E11	Die Stadt sollte aktiv für die gebauten Kolumbarien werben, um die Beisetzungszahlen in dieser Grabart zu steigern. So kann sie verhindern, dass Grabstellen über die Dauer der Nutzungszeit frei bleiben.
F12	Die Stadt Wuppertal kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof Ronsdorf zu nahezu durchschnittlich Kosten realisieren. Die geringe Größe des Friedhofs, die Topographie und die vergleichsweise engere Belegung begründen die zum Median leicht erhöhten Kosten.		
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Wuppertal hat mehr Stellungnahmen je Bauantrag zu bearbeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ursache hierfür sind die topografischen Gegebenheiten und viele Baudenkmäler innerhalb des Stadtgebietes.		
F2	Die Stadt Wuppertal konnte mehrere in der BauO NRW bis Ende 2018 geltende Fristen nicht immer einhalten. Auch die Fristen nach der ab dem 01. Januar gelten-		

Feststellung		Empfehlung	
	den BauO NRW werden nicht immer eingehalten.		
F3	Bauanträge, die erkennbar nicht prüffähig waren, wurden bis Ende 2018 unregistriert zurückgegeben.		
F4	Der Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren der Stadt Wuppertal bietet insbesondere beim Eingangsverfahren Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Das Eingangsverfahren für Anträge auf Baugenehmigungen sollte gestrafft werden.
F5	Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigungen“ erreicht die Stadt Wuppertal ein durchschnittliches Niveau.	E5	Die Stadt Wuppertal sollte die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ fortschreiben. Nach Abschluss der Organisationsuntersuchung sollte sie Maßnahmen ergreifen, die zu einer Verbesserung des Kennzahlenwertes führen.
F6	Erhebliche Probleme mit den papierhaften Altakten führen zu Verzögerungen im Bearbeitungsprozess und in weiteren behördlichen Verfahren. Die Digitalisierung der Verwaltung wird zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.	E6	Im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Akte ist auch der gesamte Bestand der beiden Teile des Altaktenarchivs zu digitalisieren. Um den Aufwand für eine Zwischenlösung mit einer Zusammenführung der Teilbestände zu vermeiden, sollte mit der Digitalisierung unverzüglich begonnen werden.
F7	Die Stadt Wuppertal hat für die Bauaufsicht Zielwerte definiert, die sie jährlich überprüft.		
F8	Die Stadt Wuppertal führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang durch.	E8.1	Die Stadt Wuppertal sollte zukünftig Auswertungen zu den durchgeführten Bauüberwachungen vornehmen.
		E8.2	Die Stadt Wuppertal sollte in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr pflichtgemäßes Ermessen ausübt.
F9	Die Stadt Wuppertal hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens durchgeführt.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Wuppertal erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal den Maximalwert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind vollständig erfüllt.	E2	Um zu verhindern, dass Dienstanweisungen nicht mehr gültig sind, sollten diese rechtzeitig vor Ablauf auf Aktualität geprüft werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung	E3.1	Die Vollziehungsbeamten und Vollziehungsbeamtinnen der Stadt Wuppertal sollten wie auch in der DA VZB beschrieben, soweit wie möglich die Abnahme der Ver-

Feststellung		Empfehlung	
	bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.		mögensauskunft selbst vornehmen.
		E3.2	Die Stadt Wuppertal sollte die schriftlichen Regelungen zu Zuständigkeit und Verfahren für die Bearbeitung von Insolvenzen zügig in Kraft setzen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen durchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Wuppertal nicht aufgebaut.	E4.1	Zusätzlich zu den bereits definierten Kennzahlen sollten auch für die Vollstreckung der Stadt Wuppertal Kennzahlen definiert und im Haushaltsplan fortgeschrieben werden.
		E4.2	Wie in der DA KLR beschrieben sollte auf der Grundlage der bereits bestehenden und der für die Vollstreckung zusätzlich definierten Kennzahlen ein regelmäßiges Berichtswesen aufgebaut werden.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Wuppertal einen durchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Wuppertal sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten.	E1	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Wuppertal sollte die liquiden Mittel der Wechselgeld- und Handvorschüsse im Tagesabschluss mitführen. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.
F2	Die Stadt Wuppertal erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf ihren Geschäftskonten mit einem durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand.		
F3	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an mehreren Forderungsarten bestehen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil zu erhöhen.	E3.1	Die Stadt Wuppertal sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.
		E3.2	Allgemein sollte in Zusammenarbeit mit den Ämtern bzw. Ressorts überprüft werden, ob noch weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen, z. B. bei der Anmeldung in der Kindertageseinrichtung oder der Offenen Ganztagschule auf die Vorteile eines SEPA-Lastschriftmandates hinzuweisen.
F4	Die Stadt Wuppertal liegt mit ihrem Anteil an Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten unterhalb des Median. Ursächlich hierfür sind die unterdurchschnittlichen Anteile der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungen.		
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Ämter und Ressorts gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Wuppertal	E5	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Ressortleitung mit eingeschaltet werden.

Feststellung		Empfehlung	
	pertal hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.		
F6	Die Stadt Wuppertal hat ein durchschnittliches Mahnaufkommen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt leicht über dem Median..		
F7	Die Stadt Wuppertal erzielt auskömmliche Erträge für die Übernahme der Zahlungsabwicklung für Dritte.		
Vollstreckung			
F1	Trotz hohem Personaleinsatz erzielt die Stadt Wuppertal mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad.	E1	Um den Erfolg zu messen, sollte die Stadt Wuppertal die Fälle erfassen, in denen aufgrund der Vollstreckungsankündigung Zahlungen erfolgen.
		E1.2	Die Stadt sollte, soweit möglich, Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Wuppertal unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F2	Die Stadt Wuppertal wickelt je Vollzeit-Stelle in der Vollstreckung mehr Vollstreckungsforderungen ab als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da jedoch die neuen Vollstreckungsforderungen auf dem gleichen Niveau liegen, kann der Bestand an Vollstreckungsforderungen kaum verringert werden.	E2	Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte die Stadt Wuppertal zumindest befristet die Vollstreckungsstelle der Stadt personell verstärken.
F3	Die Stadt Wuppertal erledigt Aufgaben für Dritte. Ob diese kostendeckend erledigt werden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht festgestellt werden. Die Aufgaben für die Anstalt öffentlichen Rechts Jobcenter werden zurzeit nicht nach den rechtlichen Vorgaben abgewickelt.	E3	Die Abrechnung für die Übernahme von Vollstreckungsaufgaben der Stadt Wuppertal für das Jobcenter sollte auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW erfolgen.

→ 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
Wuppertal 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	14
Schulden und Vermögen	16
→ Haushaltssteuerung	22
Informationen zur Haushaltssituation	22
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	23
Ermächtigungsübertragungen	26
→ Kommunale Abgaben	29
Beiträge	29
Gebühren	29
Steuern	31
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	32
Bilanzposition „Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler“	32
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Wuppertal 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			▲

Die Stadt Wuppertal hat weiterhin einen hohen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Eine deutliche Verbesserung hat sie bereits durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 erreicht. Hierdurch konnte auch die Überschuldung der Stadt überwunden werden. Dennoch unterliegt die Stadt bis zum Auslaufen des Stärkungspakts noch aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Die Stadt profitiert von der positiven konjunkturellen Lage. In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2022 plant die Stadt ebenfalls mit Jahresüberschüssen. Die gpaNRW sieht den Handlungsbedarf der Stadt darin, die positiven Ergebnisse zu bestätigen und die Überschüsse zu verstetigen.

Die Schulden der Stadt Wuppertal schränken die Handlungsfähigkeit stark ein. Dies gilt besonders für die Liquiditätskredite. Zum Jahresabschluss 2018 betragen diese über 1,3 Mrd. Euro. Die Stadt setzt die geplanten Finanzmittelüberschüsse zum Abbau der Liquiditätskredite ein.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Wuppertal hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Der Stadt liegen jedoch keine aktuellen Gesamtabschlüsse vor: Die Stadt hat bisher lediglich die Gesamtabschlüsse bis 2013 aufgestellt. Die Entscheidungsträger in Rat und Stadt werden regelmäßig über die unterjährige Entwicklung der Haushaltswirtschaft unterrichtet. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, können die Entscheidungsträger so rechtzeitig gegensteuern.

Die Stadt kann Aufwandssteigerungen zu großen Teilen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Noch entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer. Vor allem für den Fall wegbrechender Steuereinnahmen muss der eingeschlagene Konsolidierungsweg daher weiter verfolgt werden.

Die Stadt Wuppertal überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Lediglich in Ausnahmefällen werden Ermächtigungen für die Aufnahme von Investitionskrediten übertragen. Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen sind nicht geregelt.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Wuppertal erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen Gebühren gem. § 6 KAG NRW. Die gpaNRW sieht jedoch Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung der Gebühren. Auch die Rettungsdienstgebühren sollten regelmäßig nachkalkuliert werden.

In der Vergangenheit hat die Stadt die Realsteuerhebesätze aktiv zur Umsetzung der Haushaltssanierung genutzt. Derzeit sieht die gpaNRW keine Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben. Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind teilweise unterdurchschnittlich.

→ 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 Gesamtab schlüssen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

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

Die Stadt Wuppertal hat bisher nur die Gesamtab schlüsse bis 2013 aufgestellt. Die Gesamtab schlüsse 2012 und 2013 wurden allerdings erst nach Abschluss der überörtlichen Prüfung aufgestellt. Daher nimmt die gpaNRW lediglich einen interkommunalen Vergleich auf Basis der Gesamtab schlüsse bis 2011 vor.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Trotz mittlerweile ausgeglichenen Haus-

halts und überwundener Überschuldung bestehen die Einschränkungen des Haushaltssanierungsplans noch bis 2021 fort.

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
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt						
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt					X	

2018 konnte die **Stadt Wuppertal** aufgrund stark gesunkener Schlüsselzuweisungen in der Planung keinen laut Stärkungspaktgesetz vorgeschriebenen Haushaltsausgleich darstellen. Die Bezirksregierung hat daher die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2018 nicht genehmigt. Im Jahresabschluss konnte der Haushaltsausgleich 2018 jedoch erreicht werden. Aufgrund der Teilnahme am Stärkungspakt ist die Stadt trotz ausgeglichen geplanter Haushalte ab 2019 weiterhin verpflichtet, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-56.260	-8.634	-4.339	90.784	11.298
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	4.272	14.743
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	57.750	62.841	70.335	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	-10.997	-370
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	-5.181	-457
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemH-	2.772	2.652	10.823	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
VO (Verrechnungssaldo)					
Sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages	5.177	-6.195	-7.669	0	0

Die sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage bzw. des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages geht auf Nachaktivierungen von Grafiken aus der von-der-Heydt-Sammlung zurück. Weitere Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel „Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler“.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	32.211	19.729	5.062	10.962
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	46.955	66.684	71.746	82.708

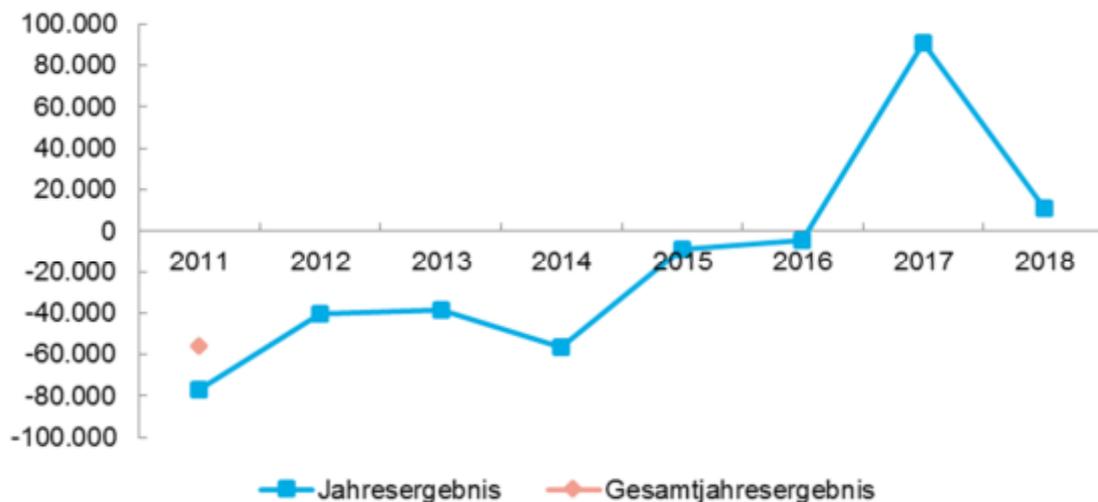
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Wuppertal ist ausgeglichen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 2 GO NRW werden somit erfüllt. Die Jahresergebnisse haben sich seit Beginn des Stärkungspakts sukzessive verbessert. Ohne die Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich bisher jedoch noch nicht gewährleistet.

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



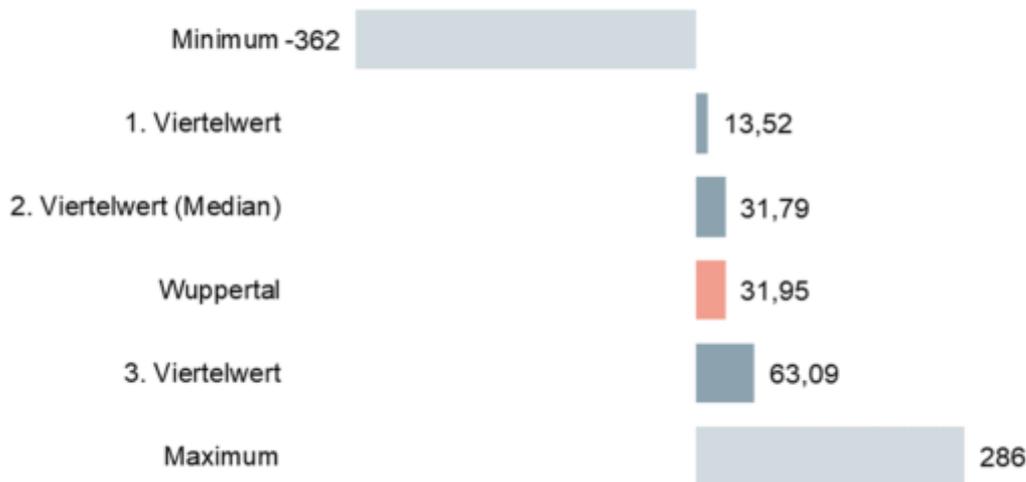
Die Gesamtabstchlüsse 2012 und 2013 wurden erst nach Abschluss der überörtlichen Prüfung aufgestellt. Daher konnten nur die Ergebnisse bis einschließlich 2011 in der Prüfung berücksichtigt werden.

Die Jahresergebnisse der Stadt Wuppertal haben sich – bis auf das Jahr 2014 – stetig verbessert. Die deutlichen Verbesserungen der Jahre 2012, 2015 und 2017 sind auf die Gewerbesteuererträge zurückzuführen:

- 2012 liegen die Gewerbesteuererträge 33 Mio. Euro über dem Ergebnis des Vorjahres.
- 2015 sticht vor allem aufgrund des geringeren Ergebnisses 2014 hervor. Die Gewerbesteuer 2014 bleibt wesentlich hinter den Erträgen 2013 und 2015 zurück. Hierdurch steigen die Schlüsselzuweisungen 2015 stark an.
- Mit über 80 Mio. Euro Mehrerträge macht die Gewerbesteuer 2017 einen besonders großen Sprung. Dies ist auf Sondereffekte aus Nachveranlagungen zurückzuführen und steht dem städtischen Haushalt nicht dauerhaft zur Verfügung.

Bis einschließlich 2011 lag das Gesamtjahresergebnis über dem Ergebnis des Kernhaushalts. Ab 2012 fallen die Ergebnisse im Gesamtabstchluss hingegen deutlich geringer aus als im Kernhaushalt allein. Dies ist unter anderem auf die Fehlbeträge der Wuppertaler Stadtwerke zurückzuführen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
258	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

2017 ist Wuppertal die kreisfreie Stadt mit dem zweithöchsten Jahresergebnis je Einwohner. Aber auch 2018 hat die Stadt ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als die Hälfte der kreisfreien Städte im Vergleich. Dies ist trotz teilweise hoher Fehlbeträge seit 2014 der Fall.

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 bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Jahresergebnis	11.297,96
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-655.364,27
Bereinigungen Sondereffekte	0,00
= bereinigtes Jahresergebnis	-644.066,31
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	591.216,52
= strukturelles Ergebnis	-52.849,79

Das strukturelle Ergebnis liegt deutlich unter dem vom Stadtrat festgestellten Jahresergebnis. Dies ist vor allem auf die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen. Zieht man diese nicht ab, ändert sich das strukturelle Ergebnis wie folgt:

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis 2018 in Tausend Euro“ - inklusive Konsolidierungshilfe

Strukturelles Ergebnis	-52.849,79
Hinzurechnung: Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	44.400,00
=strukturelles Ergebnis inkl. Konsolidierungshilfe	-8.449,79

Zu beachten ist hierbei, dass die Konsolidierungshilfe letztmalig 2020 dem Haushalt zur Verfügung steht. Seit 2018 wird diese jährlich reduziert – 2017 betrug die Konsolidierungshilfe noch 60 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal hat den Haushaltsausgleich 2018 nur mithilfe der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz erreicht. Trotz der stufenweise abnehmenden Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich auch weiterhin zu erreichen.

Neben der Konsolidierungshilfe führt vor allem der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer zu einem gegenüber der strukturellen Situation verbesserten Jahresergebnis. Dieser lag 2018 um elf Mio. Euro über dem im strukturellen Ergebnis berücksichtigten Wert¹.

Sowohl die Schlüsselzuweisungen als auch die Gewerbesteuererträge sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dies zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Wuppertal stark durch die positive konjunkturelle Lage unterstützt werden. Strukturell ist der Haushalt weiterhin noch nicht ausgeglichen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich das strukturelle Ergebnis bei stabiler konjunktureller Lage und kontinuierlicher Konsolidierung in den nächsten Jahren weiter verbessern würde. Derzeit mehren sich hingegen Anzeichen, dass der konjunkturelle Höchststand vorerst erreicht wurde. Bei einbrechenden Steuererträgen könnte das strukturelle Ergebnis somit wieder an Bedeutung gewinnen.

Wie sich die Ergebnisse und die einzelnen Jahresergebnisse in der Haushaltsplanung verändern, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

Plan-Ergebnisse

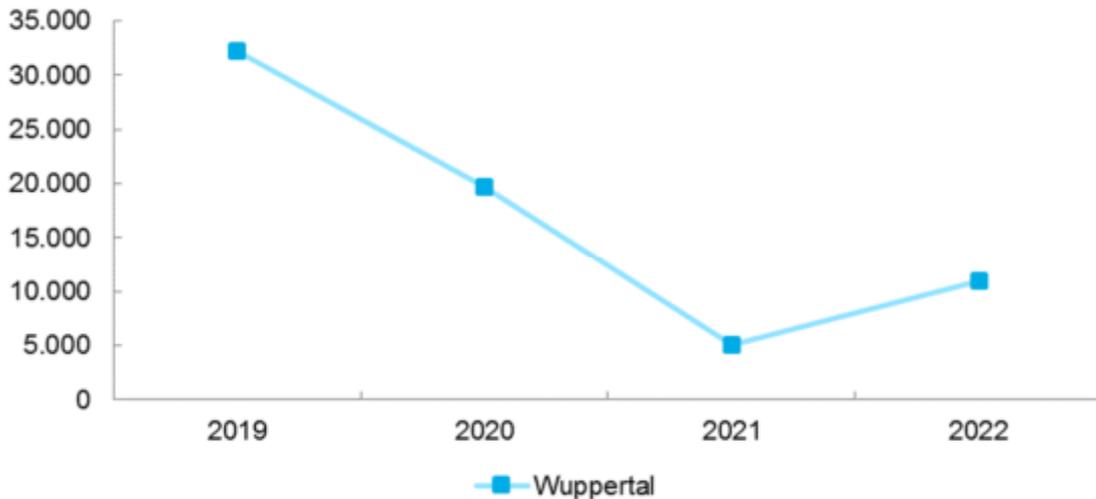
→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 ausgeglichene Haushalte. Dies ist vor allem auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen. Die für Wertkorrektur von Forderungen geplanten Aufwendungen sind nicht in ausreichender Höhe geplant. Die Planung beinhaltet somit das Risiko, die Jahresergebnisse zu verschlechtern. Das Risiko wird jedoch in der mittelfristigen Haushaltsplanung durch die vorsichtige Ertragsplanung ausgeglichen.

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.

¹ Die Berechnung der verwendeten Durchschnittsbeträge ist in Tabelle 5 des Anhangs aufgeführt.

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Wuppertal** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018/2019 für 2022 einen Überschuss von 16,8 Mio. Euro. Entsprechend der verminderten Konsolidierungshilfe sinken auch die geplanten Jahresergebnisse. Am Tiefpunkt 2021 fließt erstmals überhaupt keine Konsolidierungshilfe mehr.

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	211.489 (209.230)	238.400	26.911 (29.170)	3,0 (3,3)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	190.449 (171.787)	222.000	31.551 (50.213)	3,9 (6,6)
Schlüsselzuweisungen	246.537 (244.316)	319.200	72.663 (74.884)	6,7 (6,9)
Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe	44.400	0	-44.400	-100,0
Übrige Erträge*	675.741	655.508	-20.233	-0,8
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	289.895	306.917	17.022	1,4
Transferaufwendungen	547.621	595.704	48.083	2,1
Wertkorrekturen zu Forderungen	7.052	3	-7.049	-85,6

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Zinsaufwendungen	35.887	40.751	4.864	3,2
Übrige Aufwendungen*	476.862	480.771	3.909	0,2

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

*Summe der übrigen Erträge/Aufwendungen

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

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

Die **Gewerbsteuer** ist von der konjunkturellen Lage abhängig. Sie ist daher besonders schwankungsanfällig und unterliegen einem hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Diese Schwankungen haben sich in den Jahresabschlüssen der Stadt Wuppertal bereits positiv wie negativ bemerkbar gemacht. Umso wichtiger ist eine vorsichtige Planung des Haushaltsansatzes. Die Stadt Wuppertal plant auf Grundlage der Orientierungsdaten des Landes². Diese werden auf dem aktuellen Stand der Gewerbsteuer, hochgerechnet zum Jahresende, angewandt. Sondereffekte bleiben bei der Betrachtung hierbei außen vor. Mittelfristig rechnet die Stadt mit Abschlägen auf die Orientierungsdaten um das allgemeine Risiko für den Haushalt abzufedern. Die Planung ist somit vorsichtig.

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) werden ebenfalls von der konjunkturellen Lage beeinflusst. Auch hier wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Für die Planung 2021 weicht sie jedoch deutlich nach unten ab: Ab dem Jahr werden die Schlüsselzahlen für die Verteilung der Gemeinschaftssteuern neu festgesetzt. Die Stadt Wuppertal geht von sinkenden Schlüsselzahlen aus und hat die Planung entsprechend angepasst. Aber auch mit dieser vorsichtigen Planung wird die Haushaltsplanung deutlich von der positiven Entwicklung der Gemeinschaftssteuern gestützt. Für die Stadt besteht hier somit ein allgemeines Risiko, da sie diese Positionen nicht beeinflussen kann.

Neben den steigenden Steuererträgen wirkt sich vor allem die Entwicklung der **Schlüsselzuweisungen** positiv aus. Aufgrund der steigenden Finanzausgleichsmasse rechnet die Stadt Wuppertal mit knapp 73 Mio. Euro zusätzlichen Erträgen. Auch hier orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten. Abermals bleibt sie aber unter den Landesprognosen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Stadt aufgrund des sogenannten Sofia-Gutachtens mit einer für sie nachteiligen Anpassung der Verteilsätze gerechnet hat. Ursprünglich sollten die Empfehlungen des Gutachtens in zwei Schritten, 2019 und 2020, umgesetzt werden. Mittlerweile ist

² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW vom 02. August 2018

klar, dass nach 2019 keine Anpassung mehr erfolgen wird. Die erste Arbeitskreisrechnung zu den Schlüsselzuweisungen 2020 bestätigt die Planung der Stadt.

Die **Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz** baut sich planmäßig schrittweise ab. Ab 2021 fällt diese vollständig weg. Auch ohne Konsolidierungshilfe muss die Stadt ausgeglichene Haushalte darstellen. In Wuppertal gelingt dies vor allem durch die bereits ausgeführten Ertragssteigerungen.

In den **Personalaufwendungen** sind die prognostizierten Steigerungen aus den Tarif- und Besoldungsanpassungen enthalten. Auch noch bestehende Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungskonzept wirken sich in der Planung positiv aus. Für die Jahre, für die noch keine Tarif- oder Besoldungsanpassung feststeht, plant die Stadt mit Steigerungsraten von 1,5 Prozent. Die **Versorgungsaufwendungen** sinken in der Haushaltsplanung (- 15 Mio. Euro im Eckjahresvergleich 2018/2022). Hier wirken sich vor allem die Anpassungen der Pensions- und Beihilferückstellungen aus. Die Planung liegt deutlich unter den Erfahrungswerten der Vorjahre. Auch in der Vergangenheit hat dies zu Planüberschreitungen geführt. Im Schnitt lag die Haushaltsplanüberschreitung seit 2014 bei ca. 19 Mio. Euro jährlich. Aufgrund der festgestellten Abweichungen wird die Haushaltsplanung zum Jahr 2020 angepasst.

Die Stadt Wuppertal ist eine Optionskommune nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Das bedeutet, dass die Aufgaben der Bundesagentur nach dem SGB II vollständig von der Stadt Wuppertal übernommen werden. Entsprechend hoch ist der Posten der **Transferaufwendungen**. Gleichzeitig stehen den Aufwendungen Erträge aus Kostenerstattungen für die Aufgabenerfüllung nach dem SGB II entgegen. Das Risiko aus erhöhten Aufwendungen wird so aufgefangen.

Die Stadt Wuppertal führt regelmäßig **Wertkorrekturen zu Forderungen** durch. Seit 2014 entsteht so ein durchschnittlicher jährlicher Aufwand in Höhe von 8,9 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung ist kein Aufwand hierfür eingeplant. Lediglich 2.800 Euro werden jährlich für Wertkorrekturen von Forderungen geplant. Vom tatsächlich Aufwand abzuziehen sind Erträge aus der Wertkorrektur von Forderungen. 2018 liegen diese bei knapp zwei Mio. Euro. Betrachtet man die Nettobelastung der letzten Jahre ist es wahrscheinlich, dass der Haushaltsansatz nicht ausreichen wird. Dies stellt ein Risiko für die Haushaltsplanung dar.

Die Stadt Wuppertal hat eine Zinslastquote 2018 von 2,9 Prozent – diese liegt höher als bei Dreiviertel der Vergleichsstädte. Die Stadt plant in der Haushaltsplanung sogar mit weiter steigenden **Zinsaufwendungen**. Sie geht hierbei von moderat steigenden Zinsen aus. Die Planung folgt den Ergebnissen einer Risikoanalyse des Kreditportfolios. Um sich gegen die sinkenden Zinsen abzusichern, sind die Zinsvereinbarungen eher lang gewählt. Dies ermöglicht eine genauere und vorsichtige Haushaltsplanung. Die Sicherheit in der Verzinsung geht jedoch zulasten niedrigerer Zinsaufwendungen.

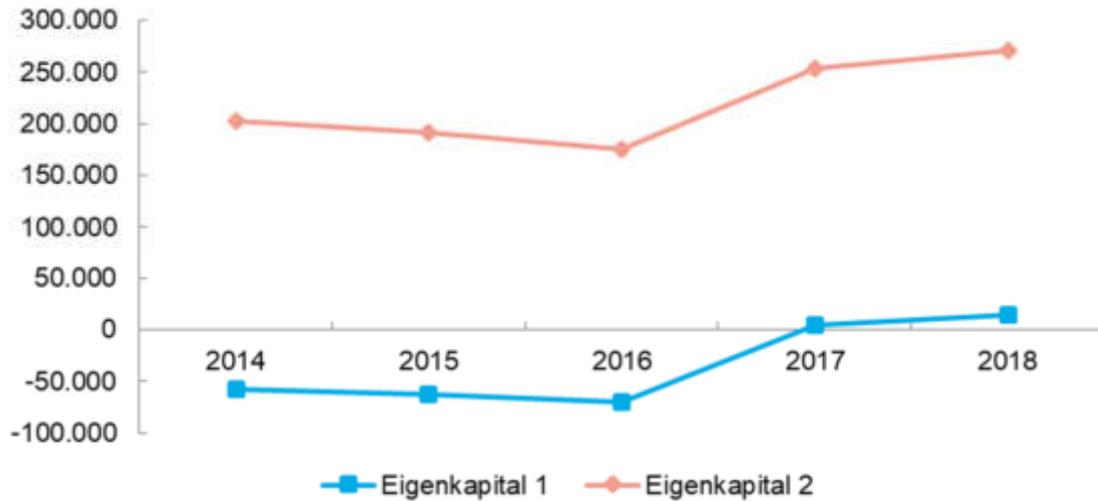
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal ist es durch den Jahresabschluss 2017 gelungen, das negative Eigenkapital vollständig abzubauen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 7 GO NRW werden erfüllt.

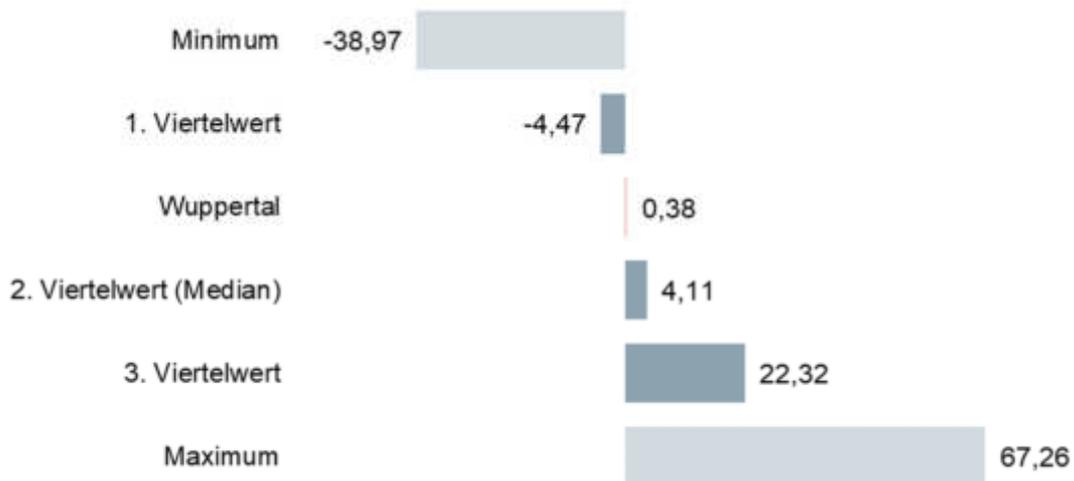
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital in Tausend Euro



Die **Stadt Wuppertal** hat durch hohe Fehlbeträge 2014 ihr Eigenkapital verbraucht. Ab dem Zeitpunkt ist die Stadt überschuldet. 2015 und 2016 hat sich das negative Eigenkapital nur noch leicht erhöht. Durch den hohen Jahresüberschuss hat 2017 ist es der Stadt Wuppertal gelungen, die Überschuldung vollständig abzubauen. 2018 beträgt das positive Eigenkapital bereits 14,7 Mio. Euro. Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 plant die Stadt, das Eigenkapital durch Jahresüberschüsse weiter auszubauen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, kann sie 2022 ein positives Eigenkapital von fast 90 Mio. Euro ausweisen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,11	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Lediglich ein Viertel der Vergleichskommunen hat eine niedrigere Eigenkapitalquote 1. Diese Einordnung in den interkommunalen Vergleich ist seit 2014 konstant. Anders sieht es beim Eigenkapital 2 (inkl. Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) aus. Hier haben mehr als 75 Prozent der kreisfreien Städte eine höhere Eigenkapitalquote 2. Dies deutet auf einen unterdurchschnittlichen Anteil Sonderposten an der Bilanz hin. Das könnte auch auf ausgelagerte Aufgabenbereiche zurückzuführen sein. Daher betrachten wir ergänzend die Eigenkapitalquote 2 des Gesamtabchlusses:

Gesamteigenkapitalquote 2 in Prozent

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.*	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18
2011	13,71	-8,11	23,41	35,06	40,86	73,62	22

*Die Stadt Wuppertal hat noch keinen Gesamtabchluss 2015 aufgestellt.

Auf Ebene der Gesamtabchlüsse zeigt sich kein Unterschied in der Einordnung im interkommunalen Vergleich. Nur eine kreisfreie Stadt hat auf Ebene der Gesamtabchlüsse 2011 eine niedrigere Gesamteigenkapitalquote 2. Auch unter Berücksichtigung der ausgelagerten Sonderposten ist der Anteil an der Bilanz somit eher gering.

Schulden und Vermögen

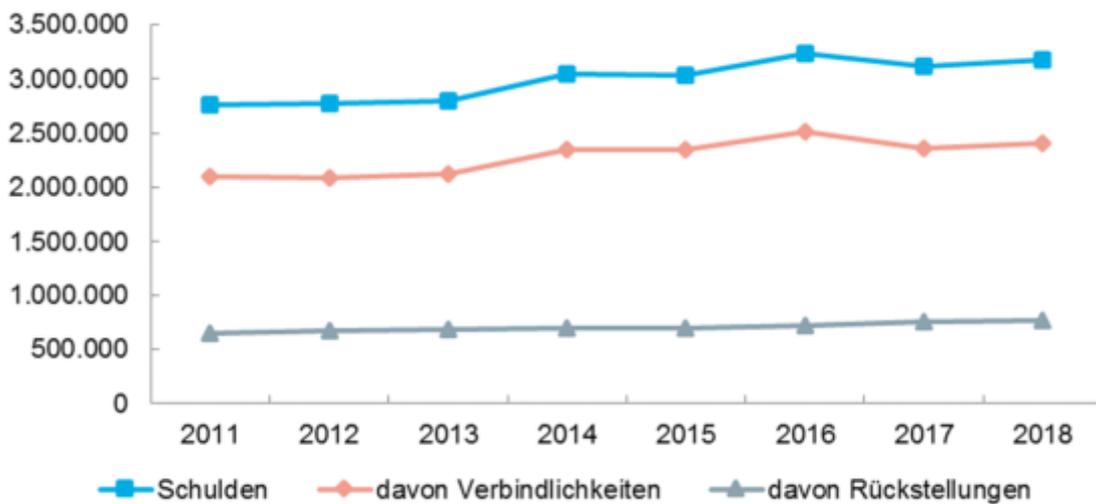
→ Feststellung

Die Verschuldung der Stadt Wuppertal ist überdurchschnittlich hoch. Die Verbindlichkeiten sind prägend für die Schulden. 2018 bestehen über 1,3 Mrd. Euro Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Trotz des geplanten Schuldenabbaus werden die Liquiditätskredite auch mittelfristig über eine Milliarde Euro liegen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind hierdurch deutlich eingeschränkt.

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

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

Schulden in Tausend Euro (Kernhaushalt)



Da die **Stadt Wuppertal** über keinen aktuellen Gesamtabchluss verfügt, stellen wir die Schulden des Kernhaushalts dar. Die Schulden sind seit 2011 um 422,4 Mio. Euro gestiegen. Vor allem die Verbindlichkeiten sind für diese Entwicklung verantwortlich.

Im Folgenden betrachten wir den interkommunalen Vergleich auf Ebene des Gesamtabchlusses und des Kernhaushalts.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.*	5.606	8.023	9.571	11.758	12.915	18
2011	11.319	5.224	7.354	8.999	11.223	12.171	22
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2018	8.986	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17
2011	7.878	3.137	4.880	6.098	7.031	10.451	23

*Die Stadt Wuppertal hat noch keinen Gesamtabchluss 2015 aufgestellt.

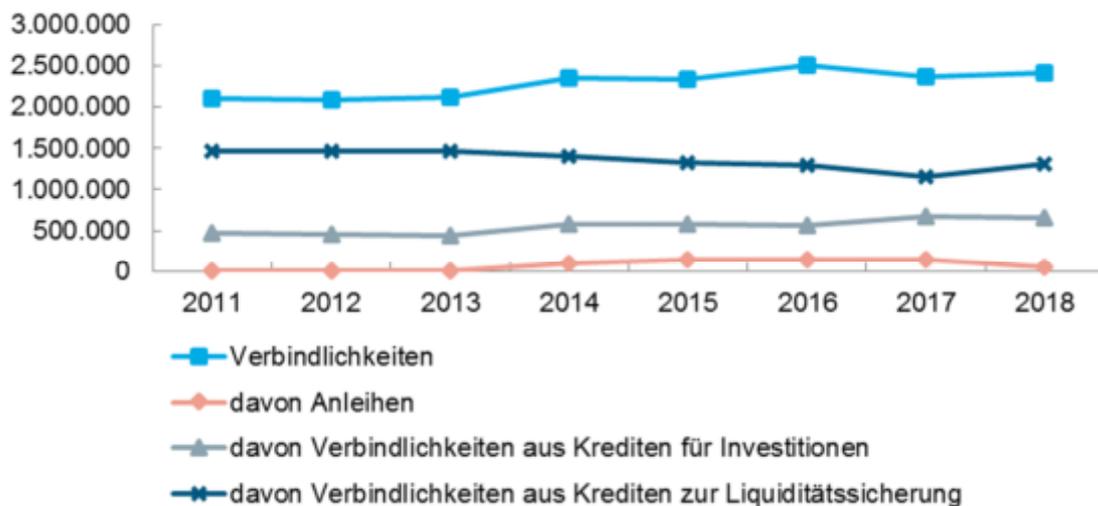
2011 haben nur vier Kommunen höhere Gesamtschulden als der Konzern Wuppertal. Der interkommunale Vergleich auf Ebene des Kernhaushalts stellt sich 2011 ähnlich dar. Anders sieht es 2018 aus: Durch Auslagerung des Abwasserbetriebs 2013 sind auch Verbindlichkeiten ausgelagert worden. Das senkt die Verschuldung des städtischen Haushalts.

78 Prozent der Schulden des Gesamtabschlusses 2011 gehen auf die Gesamtverbindlichkeiten zurück. Diese wiederum werden von den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts geprägt. Knapp 68 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten entfallen 2011 auf den Kernhaushalt. Die restlichen Verbindlichkeiten des Gesamtabschlusses sind überwiegend bei den Stadtwerken Wuppertal bilanziert.

Die Rückstellungen spielen bei den Gesamtschulden im Vergleich eine untergeordnete Rolle. Lediglich 22 Prozent der Gesamtschulden entfällt auf die Rückstellungen. Der größte Posten sind hierbei die Pensionsrückstellungen. Diese sind nahezu vollständig im Kernhaushalt bilanziert.

Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten in Tausend Euro (Kernhaushalt)



Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind seit 2011 um 292,2 Mio. Euro gestiegen. Diese Entwicklung geht vor allem auf die gestiegenen Investitionskredite zurück. Teilweise geht dies auch auf die Kredite zurück, die die Stadt Wuppertal an ihre Eigenbetriebe weitergeleitet hat. Um auch in städtische Betriebe ausgelagerte Verbindlichkeiten zu erfassen, vergleichen wir zunächst die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro

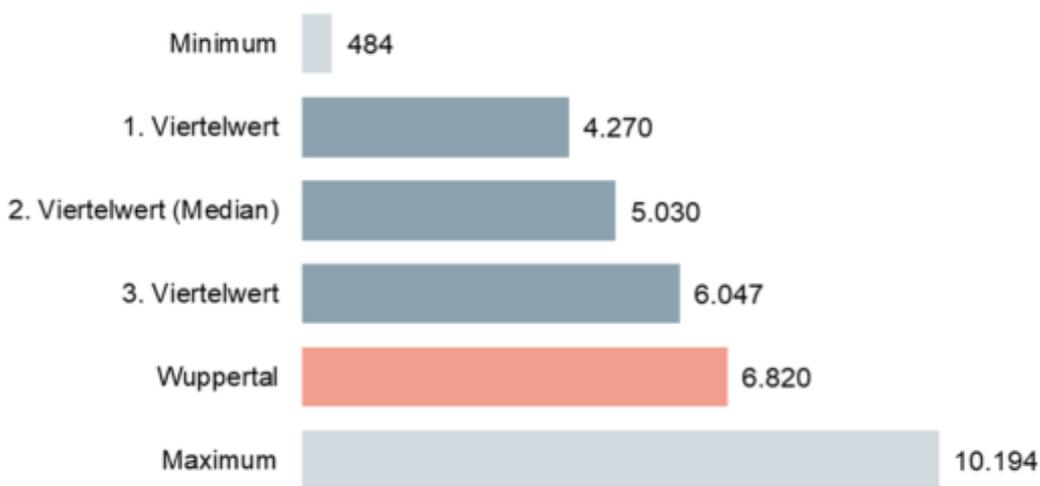
Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	k.A.*	3.066	5.313	6.625	8.431	9.743	18
2011	8.837	2.665	5.090	6.104	8.647	9.247	22

* Die Stadt Wuppertal hat noch keinen Gesamtabschluss 2015 aufgestellt.

Die gpaNRW hat die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten seit 2011 anhand der Einzelabschlüsse abgeschätzt. Berücksichtigt wurden hierbei lediglich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts, des Gebäudemanagements Wuppertal sowie des Konzerns Stadtwerke. Demnach werden die Verbindlichkeiten voraussichtlich auch weiterhin höher sein als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Einschätzung wird erschwert durch die hohe Verwebung der Verbindlichkeiten im Konzern Wuppertal: Die Stadt Wuppertal hält alle Kreditverbindlichkeiten ihrer Eigenbetriebe. Diese werden als Ausleihung an die Betriebe weitergeleitet.

Da die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts – auch durch die Weiterleitung der Kredite – prägend sind für die Gesamtverbindlichkeiten, betrachten wir diese im Folgenden genauer.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018 (Kernhaushalt)



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



Nur drei kreisfreie Städte haben höhere Verbindlichkeiten je Einwohner als Wuppertal. Über die

Hälfte der Verbindlichkeiten entfällt auf Liquiditätskredite (54 Prozent). Der Stadt Wuppertal ist es jedoch gelungen, diese in den letzten Jahren kontinuierlich zu senken. Seit 2010 sind sie um knapp ein Zehntel zurückgegangen, also um 157,4 Mio. Euro. Der Rückgang wäre noch höher ausgefallen. Jedoch sind die Liquiditätskredite entgegen der bisherigen Entwicklung 2018 um 160,4 Mio. Euro angewachsen: Sowohl 2017 als auch 2018 ist die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz nicht ausgezahlt worden. Zwar konnte die Stadt die Erträge verbuchen. Da aber ein ausgeglichener Haushalt 2018 lange nicht absehbar war, wurde die Konsolidierungshilfe (104,4 Mio. Euro) erst 2019 tatsächlich ausgezahlt. 2017 und 2018 musste daher verstärkt auf Liquiditätskredite zurückgegriffen werden.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	57.258	46.818	33.394	38.473
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-18.053	-19.434	-10.393	-11.000
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	39.205	27.384	23.001	27.472
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-144	11.340	1.317	1.584
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	39.061	38.724	24.318	29.056

Die Stadt Wuppertal hat im gesamten Haushaltsplanungs-Zeitraum einen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. Summiert ergibt sich hieraus ein Finanzbedarf von 59 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung bleibt unter diesem Wert zurück. Lässt man die Tilgung und Weiterleitung von Darlehen an die Betriebe außen vor, ist lediglich eine Nettoneuverschuldung von 12,9 Mio. Euro geplant. Dies ist auf eine Tilgung des Darlehens für die Schwebbahn-Infrastruktur 2019 zurückzuführen. Der Tilgung von zehn Mio. Euro steht eine Einzahlung aus dem Verkauf von Fonds in gleicher Höhe gegenüber. Diese wurden seit Beginn des endfälligen Kredits zur Tilgung angespart. Auch für die fortlaufende Abschreibung der Schwebbahninfrastruktur werden 2,5 Mio. Euro jährlich in Fonds angespart. Bis 2022 werden so zehn Mio. Euro für zukünftig fällig werdende Tilgung angespart.

Ein Teil der Investitionen wird auch aus dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert. Dieser muss gleichzeitig zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden. Doch auch das ist gewährleistet: Realisiert sich die Haushaltsplanung, werden sich die Liquiditätskredite bis 2022 um 131 Mio. Euro reduzieren. Damit liegen die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung jedoch auch weiterhin bei über einer Milliarde Euro.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Städte, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegen-

über 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.

Die **Stadt Wuppertal** hat einen Großteil des Gebäudevermögens an den Eigenbetrieb „Gebäudemangement Wuppertal“ ausgelagert. Nur etwa ein Prozent des Anlagevermögens entfällt auf bebaute Grundstücke. Hiervon entfallen wiederum knapp Zweidrittel auf den Wuppertaler Zoo. Auch das Kanalvermögen wurde an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Wasser und Abwasser Wuppertal“ übertragen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Wuppertal daher das zweitniedrigste Sachanlagevermögen je Einwohner. Wir beschränken uns somit auf eine Untersuchung des Straßenvermögens.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

	durchschnittliche GND	durchschnittliche RND	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen und Wirtschaftswege	40	5	87,5

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND=Restnutzungsdauer

Die Stadt Wuppertal hat eher kurze Gesamtnutzungsdauern festgelegt³. Der jährliche Abschreibungsaufwand steigt hierdurch. Gleichzeitig sinkt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von fünf Jahren. Die Stadt wird daher in den nächsten Jahren vermehrt in die Verkehrsflächen 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“.

³ vgl. NKF-Rahmentabelle

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Wuppertal 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 Wuppertal hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Gesamtabschlüsse hat sie bisher lediglich bis 2013 aufgestellt. Damit liegen ihr nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtabschluss bietet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Wuppertal liegen 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 Wuppertal** 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 Haushaltsanierungsplans berichtet.

Diese Fristen hält die Stadt Wuppertal ein. Anders sieht es bei der Aufstellung von Gesamtab schlüssen aus: Die Stadt hat bisher lediglich die Gesamtab schlüsse bis 2013 aufgestellt. Den Gesamtab schluss des Vorjahres wird die Stadt wiederholt nicht fristgerecht zum 30. September aufstellen. Hierdurch fehlen ihr wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung. Auch nach dem 2. NKFVG ist die Stadt verpflichtet, weiterhin einen Gesamtab schluss aufzustellen. Bis zum 31. Dezember 2021 hat die Stadt noch die Möglichkeit, die Gesamtab schlüsse im vereinfachten Verfahren nach dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse aufzustellen. Die Abschlüsse für die Jahre 2012 bis 2017 können der Anzeige des Gesamtab schlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde beigelegt werden. Die Stadt plant, diese Sonderregelung zu nutzen.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dieses wurde nach Maßgabe der Bezirksregierung eingerichtet, um die Zielerreichung des Haushaltsanierungsplans zu überwachen. Sowohl dem Rat wie auch der Aufsichtsbehörde wird monatlich über die Haushaltsprognose berichtet. In diesem sogenannten Finco-Bericht (Finanzcontrolling) werden auch die Chancen und Risiken der Planerreichung dargestellt. Zusätzlich wird dem Rat in jedem Quartal zur Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten berichtet.

Intern wird eine feinmaschige Kontrolle durchgeführt. Ab Abweichungen von einer halben Mio. Euro wird ein zweistufiges System eingeleitet. Zunächst wird geprüft, ob die Abweichung plausibel ist oder gegebenenfalls auf einen Buchungsfehler zurückgeht. Im zweiten Schritt werden Gegenmaßnahmen festgelegt um den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Wuppertal gelingt es überwiegend, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Anhebung der Realsteuerhebesätze sowie die Personalkonsolidierung haben den Haushalt entlastet. Gleichzeitig werden die Handlungsspielräume der Stadt stark von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträgen bestimmt.

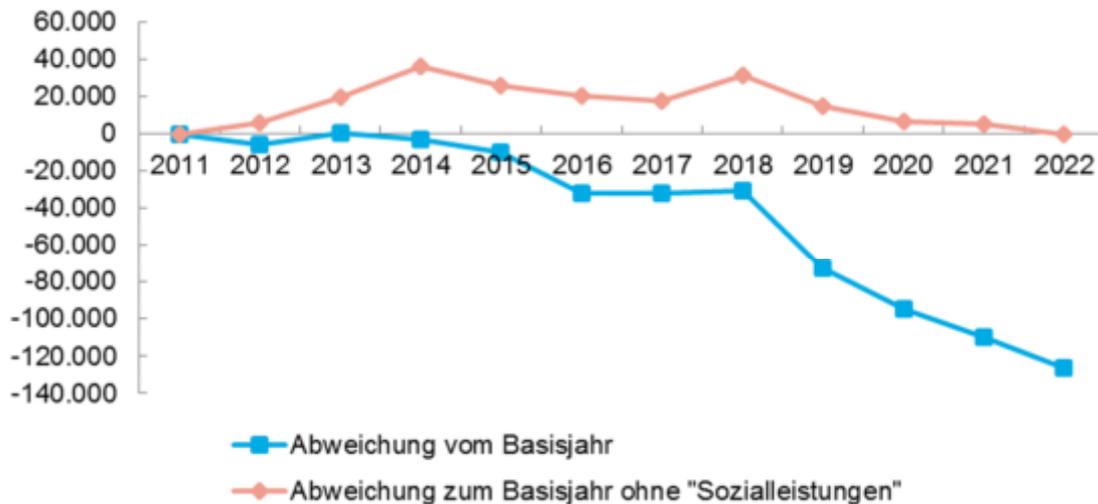
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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.

Als Sondereffekte in den Jahresergebnissen der **Stadt Wuppertal** wurden unter anderem Zuführungen zu Rückstellungen sowie die Erstattung vom Landschaftsverband 2017 bereinigt.

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

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2018 Ist-Daten, ab 2019 Plandaten

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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse inklusive „Sozialleistungen“ (blauer Graph). Der Stadt Wuppertal ist es überwiegend gelungen, die allgemeinen Aufwandssteigerungen seit 2011 auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Lediglich 2015 und 2016 haben die eigenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausgereicht um die Aufwandssteigerung auszugleichen. Das bereinigte Ergebnis 2018 liegt 30 Mio. Euro unter dem bereinigten Ergebnis 2011 – die nicht ausgeglichenen Aufwandssteigerungen betragen damit weniger als ein Prozent jährlich.

Der Stadt Wuppertal ist es im Haushaltssanierungsplan gelungen, jährliche Einsparungen von 46 Mio. Euro zu erzielen (Stand lt. 8. Fortschreibung des HSP 2019). Vor allem folgende Maßnahmen haben zur Entlastung des Haushalts beigetragen:

- Anhebung der Gewerbesteuer- und Grundsteuer B-Hebesätze 2013,
- Kürzung der Sachkosten sowie
- Stelleneinsparungen.

Weniger direkt wirken sich weitere Steuerungsmaßnahmen aus. So hat die Stadt Wuppertal seit Jahren ein umfangreiches Fördermanagement. Investitionen werden systematisch auf ihre Förderfähigkeit geprüft. Aber auch laufende Aufwendungen werden auf Förderfähigkeit geprüft. So übernehmen Bund und Land ein Teil der Betriebskosten des Pina-Bausch-Zentrums. Auf diese Weise können freiwillige Leistungen beibehalten oder ausgebaut werden ohne die Haushaltskonsolidierung zu gefährden. Gleichzeitig belasten die Abschreibungen der geförderten Investitionen weniger den Haushalt: Die Erträge aus den durch Zuwendungen gebildeten Sonderposten senken die laufende Belastung der Abschreibungen. Die Stadt Wuppertal hat so eine der höchsten Drittfinanzierungsquoten der kreisfreien Städte:

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2018



Neben dem strukturierten Fördermanagement ist dies aber auch auf die sehr niedrige Abschreibungsintensität zurückzuführen. Mit Auslagerung des Gebäudevermögens belasten Abschreibungen kaum den Haushalt. Dementsprechend hat die Stadt Wuppertal auch die niedrigste Abschreibungsintensität der kreisfreien Städte.

Deutlich sinkt der Graph der bereinigten Jahresergebnisse im Übergang zur Haushaltsplanung ab 2019. Obwohl sich die beeinflussbaren Haushaltspositionen laut der Grafik negativ entwickeln, plant die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. 2022 wird laut Haushaltsplanung ein Überschuss von elf Mio. Euro erreicht. Dies ist jedoch kein Widerspruch. Es zeigt vielmehr, dass die positive Konjunktur die Haushaltsplanung stützt: Die Stadt rechnet mit deutlich steigenden Steuererträgen sowie Schlüsselzuweisungen. Da sie diese Positionen kaum beeinflussen kann, unterliegt die positive Entwicklung jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“).

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 61,4 Mio. Euro weniger negativ (roter Graph). In diesem Umfang ist die Nettobelastung für die „Sozialleistungen“ seit 2011 gestiegen. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Landschaftsumlage: 20,2 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -1,1 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 42,3 Mio. Euro

Die Unterschiede sind deutlich zu erkennen. Während der Zuschussbedarf im Produktbereich 05 – Soziale Leistungen sogar gesunken ist, hat er sich im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe deutlich erhöht. Im Produktbereich 06 werden unter anderem die Kindertagesstätten verwaltet. Der starke Ausbau von Kindertagesstätten hat in den letzten Jahren den Haushalt deutlich belastet. Dieser Trend wird voraussichtlich weitergehen: Auch in der Haushaltsplanung sieht die Stadt Wuppertal den Bau zusätzlicher Kindertagesstätten vor, um den steigenden Betreuungsbedarf zu decken. Dies führt zu steigenden Mieten an das Gebäudemangement Wuppertal. Lässt man die „Sozialleistungen“ bei der Betrachtung außen vor, werden die übrigen Aufwandssteigerungen ausgeglichen.

Auch in der Haushaltsplanung ab 2019 ändert sich der Graph: Konnten die Aufwandssteigerungen ab 2019 in der Gesamtbetrachtung nicht ausgeglichen werden, so bleibt der Graph ohne die „Sozialleistungen“ konstanter. Die geplanten positiven Konsolidierungseffekte können die allgemeinen Aufwandssteigerungen somit ausgleichen. Für die steigenden Aufwendungen der „Sozialleistungen“ reichen die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nicht aus. Dies verdeutlicht, dass die zukünftigen Handlungsspielräume der Stadt vor allem durch Pflichtaufgaben begrenzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal überträgt im Regelfall keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) hat die Stadt nicht getroffen.

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

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

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

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018*
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.203.257	1.219.629	1.219.466	1.256.157	1.310.726
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.203.257	1.219.629	1.219.466	1.256.157	1.310.727
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.249.706	1.285.194	1.266.591	1.295.149	1.319.325
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103,9	105,4	103,9	103,1	100,7

*Der Haushaltssanierungsplan 2018 wurde nicht genehmigt. Daher gelten die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.

Die Stadt Wuppertal hat in der Regel höhere Aufwendungen als in der Haushaltssatzung geplant. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagt sie häufiger in ausreichender Höhe.

In keinem der betrachteten Jahre hat die Stadt Wuppertal Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Sie folgt damit den Vorgaben der Aufsichtsbehörde, nur sehr restriktiv Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. Dies zeigt sich auch im interkommunalen Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018*
Haushaltsansatz in Tausend Euro	190.897	47.476	52.470	91.903	73.902
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	190.897	47.476	52.470	91.903	73.902
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	171.776	48.326	45.295	84.016	51.044
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	90,0	101,8	86,3	91,4	69,1

*Der Haushaltssanierungsplan 2018 wurde nicht genehmigt. Daher gelten die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.

Die Stadt Wuppertal veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht in Anspruch genommene investive Auszahlungen werden ebenfalls nicht ins Folgejahr übertragen. Mit 0,00 Euro je Einwohner bildet die Stadt Wuppertal auch hier wieder das Minimum im interkommunalen Vergleich.

Die Stadt hat keine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Eine Übertragung von Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr wäre somit auch nicht zulässig.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen.

Da keine investiven Auszahlungen ins Folgejahr übertragen werden, muss die Stadt zur Finanzierung auch keine Kreditermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Hiervon abgewichen ist die Stadt lediglich 2017: Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen 2016 wurden in Höhe von 44 Mio. Euro nach 2017 übertragen. Diese dienen der Weiterleitung an die Eigenbetriebe der Stadt⁴. Eigene Investitionstätigkeiten mussten nicht durch die Übertragung von Kreditermächtigungen finanziert werden. Die Investitionsauszahlungen waren auch ohne Übertragung von Kreditermächtigungen gesichert.

⁴ 25,0 Mio. Euro an ESW, 10,0 Mio. Euro an WAW, 4,5 Mio. Euro an GMW und 2,5 Mio. Euro an APH.

→ Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie hat bei den untersuchten Gebührenkalkulationen jedoch noch Optimierungspotenzial. Dies gilt besonders für die Rettungsdienstgebühren.

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.

Abwassergebühren

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in Wuppertal wird von der Wuppertaler Stadtwerke AG (WSW) ausgeführt. Die Gebühren werden somit wesentlich vom Entgelt an die WSW bestimmt.

Die Stadt Wuppertal kalkuliert jährlich die Abwassergebühren. Festgestellte Über- und Unterdeckungen werden hierbei in den Folgejahren ausgeglichen. Auch wenn ein Großteil der Kanäle an die WSW übertragen wurden, befinden sich Teile der Entwässerungs-Infrastruktur weiter im Besitz der Stadt. Die Abschreibungen hierfür werden auf Anschaffung- und Herstellungskosten kalkuliert. Wirtschaftlich sinnvoller wäre es, auf Wiederbeschaffungszeitwerte zu kalkulieren. So würden die Kostensteigerungen bei der Reinvestition über die Gebühren finanziert.

Das gebundene Vermögen wird kalkulatorisch verzinst. Gemäß § 6 Abs. 2 KAG sind kalkulatorische Zinsen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation. Die rechtmäßige Höhe des Zinssatzes orientiert sich an dem von der OVG-Rechtsprechung⁵ festgelegten zulässigen Durchschnittszinssatz. Dieser basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. 2018

⁵ Vgl.: Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

liegt der angemessene Zinssatz bei 5,87 Prozent. Das Oberverwaltungsgericht sieht für die Kommunen die Möglichkeit vor, einen Zinsaufschlag von 0,5 Prozent vorzunehmen. Die Stadt Wuppertal nutzt diese Regelung und hat den kalkulatorischen Zinssatz 2019 auf 6,3 Prozent festgelegt.

Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren

Die Straßenreinigung wird in Wuppertal vom Eigenbetrieb Straßenreinigung durchgeführt. Die Stadt kalkuliert die Gebühren jährlich. Hierbei werden festgestellte Über- und Unterdeckungen der Vorjahre ausgeglichen.

Die Stadt Wuppertal hat die Straßen in verschiedene Reinigungskategorien unterteilt. Je nach Reinigungs- und damit Straßenkategorie unterscheidet sich der Anteil des öffentlichen Interesses. Für die Gebührenberechnung wird der durchschnittliche Öffentlichkeitsanteil festgesetzt. Dieser liegt bei 22 Prozent.

Das für die Straßenreinigung benötigte Anlagevermögen (z.B. Kehrmaschinen) fließt in die Gebührenkalkulation mit ein. Die Abschreibungen werden ebenfalls auf Anschaffungs- und Herstellungskosten kalkuliert. Betriebswirtschaftlich sinnvoller wäre eine Kalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Die kalkulatorische Verzinsung erfolgt ebenfalls mit 6,3 Prozent.

Seit 2013 wird für den Winterdienst keine Gebühr mehr erhoben. Stattdessen wurde ein Aufschlag auf die Grundsteuer B erhoben und der Aufwand somit über den allgemeinen Haushalt finanziert. 2013 wurde der Grundsteuer B-Hebesatz daher um 20 Punkte angehoben. Seither ist der Hebesatz nicht mehr angepasst worden. Es erfolgt ein jährliches Kostencontrolling. Bisher ist der Aufschlag auf die Grundsteuer B auskömmlich.

Rettungsdienstgebühren

Die Rettungsdienstgebühren wurden zuletzt 2011 überarbeitet. Der Anlass war die Aufstellung eines neuen Rettungsdienstbedarfsplanes. Im Gegensatz zu den übrigen Gebühren werden die Rettungsdienstgebühren nicht jährlich neu ermittelt. Auch eine jährliche Nachkalkulation findet nicht statt. Dies ist unter anderem auf das besondere Verfahren zurückzuführen: Rettungsdienstgebühren müssen mit den Krankenkassen abgestimmt werden.

Wie in den übrigen Gebührenbereichen werden die Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstellungskosten kalkuliert.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte die Rettungsdienstgebühren regelmäßig nachkalkulieren. Über- und Unterdeckungen sollten in den Folgejahren ausgeglichen werden.

Die Stadt plant, die Gebührenkalkulation kurzfristig neu zu erstellen. Nach Aussage der Stadt fehlte hierzu bisher das Personal.

Steuern

→ Feststellung

Die gpaNRW sieht keine Notwendigkeit, die Hebesätze zu erhöhen. Die Hebesätze der Stadt Wuppertal sind teilweise unterdurchschnittlich. Sollten die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht hinreichend erfolgreich sein oder andere Einnahmequellen wegfallen, bieten die Grundsteuer-Hebesätze somit noch Potenzial.

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 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Wuppertal	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse*	Teilnehmer Stärkungspakt**	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	240	252	254	265	217
Grundsteuer B	620 (600)	561	606	672	429
Gewerbsteuer	490	427	477	499	417

In Klammern: Ohne Aufschlag für den Winterdienst

*kreisfreie Städte

**kreisfreie Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Wie im Abschnitt „Straßenreinigungs- und Winterwartungsgebühren“ erläutert, hat die **Stadt Wuppertal** die Hebesätze der Grundsteuer B zuletzt zum Jahr 2013 angehoben. Neben der Anhebung um 20 Punkte für den Winterdienst erfolgte eine weitere Anhebung um 90 Punkte auf Grundlage des HSP. Gleichzeitig wurde der Gewerbesteuerhebesatz um 30 Punkte angehoben.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten sind die Hebesätze teilweise unterdurchschnittlich. Vor allem wenn man den Grundsteuer B-Hebesatz ohne den Aufschlag für den Winterdienst betrachtet. Jedoch liegen sie deutlich oberhalb der fiktiven Hebesätze.

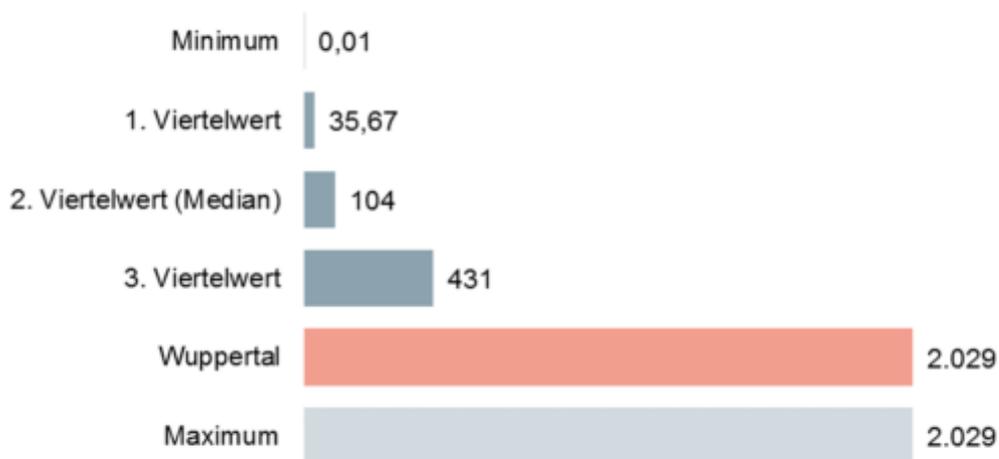
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Bilanzposition „Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler“

→ Feststellung

Durch das von-der-Heydt-Museum ist der Wert der Kunstgegenstände in Wuppertal wesentlich höher als in anderen kreisfreien Städten. Die Sammlung beeinflusst durch Nachaktivierungen laufend das Eigenkapital der Stadt.

Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler je Einwohner in Euro 2018



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 17 Städten, die sich wie folgt verteilen:



Die grafische Sammlung als Bestandteil des von-der-Heydt-Museums wird teilweise als un-selbstständige Stiftung und teilweise im Stadtbetrieb Museum von der **Stadt Wuppertal** verwaltet. Die Sammlung umfasst eine große Zahl an Grafiken, die noch immer nicht vollständig bewertet und inventarisiert sind. Die Stadt hat den Wert der Sammlung geschätzt und bilanziert. Mit fortschreitender Inventarisierung wird die Bilanzposition konkreter. Zu- und Abschreibungen durch die Bewertung der Grafiken werden ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Die Grafiksammlung hat auch Auswirkungen auf den städtischen Ergebnishaushalt: Die Museumsverwaltung erzeugt Aufwand von knapp 4,5 Mio. Euro jährlich.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Wuppertal nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Trotz mittlerweile ausgeglichenen Haushalts und überwundener Überschuldung bestehen die Einschränkungen des Haushaltssanierungsplans noch bis 2021 fort.
Ist-Ergebnisse	
F2	Der Haushalt der Stadt Wuppertal ist ausgeglichen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 2 GO NRW werden somit erfüllt. Die Jahresergebnisse haben sich seit Beginn des Stärkungspakts sukzessive verbessert. Ohne die Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich bisher jedoch noch nicht gewährleistet.
F3	Die Stadt Wuppertal hat den Haushaltsausgleich 2018 nur mithilfe der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz erreicht. Trotz der stufenweise abnehmenden Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich auch weiterhin zu erreichen.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Wuppertal plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2022 ausgeglichene Haushalte. Dies ist vor allem auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen. Die für Wertkorrektur von Forderungen geplanten Aufwendungen sind nicht in ausreichender Höhe geplant. Die Planung beinhaltet somit das Risiko, die Jahresergebnisse zu verschlechtern. Das Risiko wird jedoch in der mittelfristigen Haushaltsplanung durch die vorsichtige Ertragsplanung ausgeglichen.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Wuppertal ist es durch den Jahresabschluss 2017 gelungen, das negative Eigenkapital vollständig abzubauen. Die Vorgaben aus § 75 Abs. 7 GO NRW werden erfüllt.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Verschuldung der Stadt Wuppertal ist überdurchschnittlich hoch. Die Verbindlichkeiten sind prägend für die Schulden. 2018 bestehen über 1,3 Mrd. Euro Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Trotz des geplanten Schuldenabbaus werden die Liquiditätskredite auch mittelfristig über eine Milliarde Euro liegen. Die Handlungsspielräume der Stadt sind hierdurch deutlich eingeschränkt.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie des Beschlusses zur Haushaltssatzung ein. Die Bezirksregierung wird in den nach Stärkungspaktgesetz vorgegebenen Fristen unterrichtet. Gesamtabchlüsse hat sie bisher lediglich bis 2013 aufgestellt. Damit liegen ihr nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtabchluss bietet. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Wuppertal liegen 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 Wuppertal gelingt es überwiegend, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch Konsolidierung auszugleichen. Vor allem die Anhebung der Realsteuerhebesätze sowie die Personalkonsolidierung haben den Haushalt entlastet. Gleichzeitig werden die Handlungsspielräume der Stadt stark von kaum beeinflussbaren Positionen wie den Steuererträgen bestimmt.	E2	Die Stadt Wuppertal sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Die Stadt Wuppertal überträgt im Regelfall keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) hat die Stadt nicht getroffen.	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie hat bei den untersuchten Gebührenkalkulationen jedoch noch Optimierungspotenzial. Dies gilt besonders für die Rettungsdienstgebühren.	E1	Die Stadt Wuppertal sollte die Rettungsdienstgebühren regelmäßig nachkalkulieren. Über- und Unterdeckungen sollten in den Folgejahren ausgeglichen werden.
F2	Die gpaNRW sieht keine Notwendigkeit, die Hebesätze zu erhöhen. Die Hebesätze der Stadt Wuppertal sind teilweise unterdurchschnittlich. Sollten die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht hinreichend erfolgreich sein oder andere Einnahmequellen wegfallen, bieten die Grundsteuer-Hebesätze somit noch Potenzial.		

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

	Feststellung	Empfehlung
F1	Durch das von-der-Heydt-Museum ist der Wert der Kunstgegenstände in Wuppertal wesentlich höher als in anderen kreisfreien Städten. Die Sammlung beeinflusst durch Nachaktivierungen laufend das Eigenkapital der Stadt.	

Tabelle 5: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	0,38	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	6,97	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	14,45	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	2,50	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	60,15	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	120	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	53,73	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	23,25	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	23,52	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	2,88	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	36,31	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	29,66	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	18,50	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,20	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	41,51	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 (strukturelles Ergebnis)

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-56.260	-8.634	-4.339	90.784	11.298	
Gewerbsteuer	156.581	180.398	208.473	289.208	211.489	209.230
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	133.831	142.663	144.374	152.834	157.182	146.177
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	21.101	22.317	22.751	28.614	33.266	25.610
Ausgleichsleistungen	20.372	18.169	18.024	20.232	22.509	19.861
Schlüsselzuweisungen vom Land	223.254	250.405	247.768	253.614	246.537	244.316

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	60.012	60.012	60.012	60.012	44.400	
Allgemeinen Umlagen vom Land	1.277	0	0	1.156	2.061	899
Summe der Erträge	595.327	651.647	678.651	777.055	684.178	620.482
Gewerbesteuerumlage	11.536	12.961	13.338	21.927	14.766	14.906
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	11.207	12.591	12.957	20.998	14.048	14.360
Summe der Aufwendungen	22.743	25.552	26.296	42.924	28.814	29.266
Saldo	572.584	626.094	652.356	734.131	655.364	591.217

Tabelle 7: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	4.272	14.743
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	57.750	62.841	70.335	0	0
Eigenkapital 1	-57.750	-62.841	-70.335	4.272	14.743
Sonderposten für Zuwendungen	239.256	236.056	229.780	234.603	242.780
Sonderposten für Beiträge	20.903	18.367	15.838	14.418	13.002
Eigenkapital 2	202.409	191.582	175.284	253.293	270.525
Bilanzsumme	3.724.904	3.718.885	3.903.864	3.797.767	3.879.517

Tabelle 8: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	100.000	150.000	150.000	150.000	50.000

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	574.161	572.002	567.687	668.904	663.202
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.403.700	1.320.000	1.301.300	1.153.402	1.313.800
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.051	824	809	302	218
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	12.326	10.949	16.041	31.206	18.498
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	15.192	7.268	8.537	6.927	2.713
Sonstige Verbindlichkeiten	167.203	192.428	353.855	225.773	224.640
Erhaltene Anzahlungen	75.565	91.091	112.139	126.365	138.358
Verbindlichkeiten	2.349.198	2.344.561	2.510.369	2.362.877	2.411.429
Rückstellungen	689.142	690.942	719.040	746.938	764.194
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.904	1.508	1.484	1.588	1.745
Schulden	3.040.244	3.037.011	3.230.894	3.111.404	3.177.367

Tabelle 9: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011
Verbindlichkeiten	3.045.221	3.090.375
Rückstellungen	865.322	857.560
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	12.342	10.476
Gesamtschulden	3.922.884	3.958.411

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011
Anleihen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.272.362	1.328.381
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.481.092	1.471.177
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.714	1.507
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	92.540	85.969
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten	197.513	203.340
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	3.045.221	3.090.375

Tabelle 11: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011
Anlagevermögen	4.660.519	4.636.965
davon Gebäudevermögen	1.227.069	1.239.149
davon Infrastrukturvermögen	1.853.265	1.806.994

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	-77.243	-40.584	-38.343	-56.260	-8.634	-4.339	90.784	11.298	32.211	19.729	5.062	10.962
Gewerbesteuer	154.114	187.602	192.768	156.581	180.398	208.473	289.208	211.489	221.400	227.000	232.600	238.400

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	116.860	125.327	129.503	133.831	142.663	144.374	152.834	157.182	165.900	175.400	178.900	188.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	21.380	20.454	20.546	21.101	22.317	22.751	28.614	33.266	31.900	32.800	32.800	33.500
Ausgleichsleistungen	23.289	20.390	22.680	20.372	18.169	18.024	20.232	22.509	21.500	21.500	21.500	21.500
Schlüsselzuweisungen vom Land	217.679	221.833	206.838	223.254	250.405	247.768	253.614	246.537	303.800	306.800	313.000	319.200
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	72.012	70.891	60.012	60.012	60.012	60.012	60.012	44.400	29.400	14.400	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	1.277	0	0	1.156	2.061	9.300	0	0	0
Summe der Erträge	605.335	646.498	632.348	616.429	673.963	701.402	805.669	717.445	783.200	777.900	778.800	801.100
Gewerbesteuerumlage	12.982	13.531	13.059	11.536	12.961	13.338	21.927	14.766	15.780	16.180	16.600	17.000
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	12.993	13.136	12.686	11.207	12.591	12.957	20.998	14.048	15.340	0	0	0
Summe der Aufwendungen	25.976	26.667	25.745	22.743	25.552	26.296	42.924	28.814	31.120	16.180	16.600	17.000
Saldo der Bereinigungen	579.359	619.831	606.602	593.686	648.411	675.107	762.744	688.631	752.080	761.720	762.200	784.100
Saldo der Sondereffekte	-9.596	-7.664	1.838	0	0	-653	6.799	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-647.006	-652.751	-646.784	-649.945	-657.046	-678.793	-678.759	-677.333	-719.869	-741.991	-757.138	-773.138
Abweichung vom Basisjahr	0	-5.744	223	-2.939	-10.039	-31.787	-31.753	-30.326	-72.862	-94.985	-110.132	-126.132

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-647.006	-652.751	-646.784	-649.945	-657.046	-678.793	-678.759	-677.333	-719.869	-741.991	-757.138	-773.138
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	72.012	70.891	60.012	60.012	60.012	60.012	60.012	44.400	29.400	14.400	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-574.995	-581.859	-586.772	-589.934	-597.034	-618.781	-618.748	-632.933	-690.469	-727.591	-757.138	-773.138
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-6.865	-11.777	-14.939	-22.039	-43.787	-43.753	-57.938	-115.474	-152.596	-182.143	-198.143

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-647.006	-652.751	-646.784	-649.945	-657.046	-678.793	-678.759	-677.333	-719.869	-741.991	-757.138	-773.138
Landschaftsumlage	81.264	89.291	90.015	93.941	96.872	100.209	95.380	101.483	104.800	106.900	109.600	112.300
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-180.101	-177.249	-180.162	-197.595	-183.169	-184.919	-185.128	-178.973	-196.564	-203.148	-206.826	-210.745
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-117.047	-123.790	-127.338	-126.156	-134.357	-145.548	-147.152	-159.391	-164.516	-169.723	-176.965	-181.488
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-268.594	-262.420	-249.270	-232.254	-242.647	-248.117	-251.099	-237.485	-253.989	-262.220	-263.748	-268.605
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	6.174	19.325	36.341	25.947	20.478	17.495	31.109	14.606	6.374	4.847	-11

→ 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
Wuppertal im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	8
→ Steuerung und Organisation	10
Gesamtsteuerung und Strategie	10
Organisation	11
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	13
Finanzcontrolling	14
Fachcontrolling	15
→ Verfahrensstandards	16
Prozess- und Qualitätsstandards	16
→ Personaleinsatz	19
→ Leistungsgewährung	23
Fallsteuerung	23
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	25
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	35
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	47
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	49
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	52

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Erziehung

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

Die **Stadt Wuppertal** ist **strukturell** durch hohe Kinderarmut, eine hohe SGB II Quote und einen hohen Ausländeranteil belastet. Auch die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMA) hat Auswirkungen auf die Arbeit des Jugendamtes. Allerdings hat das Jugendamt hierfür eine gute Strategie entwickelt. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde Wohnraum akquiriert, in dem ältere UMA ambulant betreut werden. Auch auf sonstige Anforderungen reagiert das Jugendamt gut. Hierzu trägt die Quartiersarbeit der Verwaltung bei. Projekte werden schwerpunktmäßig nach individuellen Bedarfen konzipiert und entsprechende Maßnahmen abgeleitet.

Die Stadt Wuppertal hat eine **hohe Falldichte**. Um die Falldichte zu reduzieren, sollte die Zugangssteuerung intensiviert werden. Das erfordert zielgerichtete Prävention, mehr Beratungsarbeit und sozialräumliche Ressourcen.

Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt den **Anteil der Vollzeitpflegefälle** an den stationären Hilfen in den letzten Jahren steigern konnte. Das Betreuungsangebot ist nach eigenen Angaben noch nicht ausreichend. Trotzdem hat Wuppertal bei der Vermittlung in Vollzeitpflege mehr Erfolg als andere Städte und verringert dadurch stationäre Hilfen.

Sowohl der leicht erhöhte Anteil ambulanter Fälle als auch der hohe Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen tragen dazu bei, dass das Jugendamt niedrige Aufwendungen je Hilfsfall hat. Trotz der hohen Falldichte und der nachteiligen strukturellen Situation der Stadt Wuppertal liegt der **Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung** 2017 nur leicht über dem Median und sinkt zudem 2018 unter den Median. Das ist positiv zu sehen.

Handlungsempfehlungen hat die gpaNRW in erster Linie in Bezug auf eine **Verbesserung der Steuerung**:

Einzelne Hilfen sollten differenziert erfasst und ausgewertet werden, um hierdurch **individuelle Handlungsansätze** aufzuzeigen.

Es sollten **konkrete Zielwerte** festgelegt werden, die mit Messwerten hinterlegt sind, aus denen sich wiederum Kennzahlen ableiten. Hierdurch kann der Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentiert werden; die Wirksamkeit der Hilfen kann stärker hinterfragt werden. Die Ergebnisse können zur qualitativen Weiterentwicklung der Arbeit genutzt werden und sollten hierfür in

ein Wissensmanagement überführt werden. Für die Festlegung von Zielwerten enthält der Bericht verschiedene Vorschläge, die sich an den interkommunalen Vergleichswerten orientieren.

Es sollte ein **internes Kontrollsystem (IKS)** eingeführt werden, um eine wirtschaftliche, rechtmäßige und qualitativ gute Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Ein kontinuierliches Berichtswesen mit wesentlichen Inhalten sichert Transparenz für alle Beteiligten. Bausteine hierfür sollten mit der Überarbeitung der Jugendamts-Software implementiert werden.

Auch bei der Fallbearbeitung helfen Ziel- oder Richtwerte bei einer verlässlichen **Personaleinsatzplanung**. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen der Falldichte reagieren.

→ 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 tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

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 (ZOVP)

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 Wuppertal. 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 Wuppertal folgende Prüfergebnisse:

- Überdurchschnittlich hoher Zuschussbedarf je Einwohner,
- Überdurchschnittlich hohe Falldichte,
- Unterdurchschnittliche Ausgaben je Hilfefall,
- Erhöhter Anteil an ambulanten Hilfefällen,
- Durchschnittlicher Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen.

In der zweiten Prüfung der gpaNRW – Vergleichsjahr 2011 – hat die gpaNRW die Kennzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung fortgeschrieben. Hierbei hat die Stadt Wuppertal ihre Positionierung der ersten Prüfung im Prinzip beibehalten. Allerdings hat sich der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weiter verringert.

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erhebt strukturelle und soziale Rahmendaten zu den 69 Quartieren des Stadtgebietes. Hieraus leitet das Jugendamt Schwerpunkte für die Arbeit ab. Wuppertal ist insbesondere durch eine hohe Kinderarmut, eine hohe SGB II Quote, mehr alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und einen hohen Ausländeranteil belastet.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen 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. Darüber hinaus kann auch Bildungsarmut eine Rolle spielen. Die gpaNRW betrachtet nachfolgend verschiedene soziostrukturelle Rahmenfaktoren² der **Stadt Wuppertal** im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Soziostrukturelle Kennzahlen

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,21	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	8,50	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
SGB-II Quote in Prozent	17,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,49	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	6,14	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

² 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, SGB-II Quote lt. BA (Stand 31.12.2017), Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Belastend kann sich in Wuppertal insbesondere die erhöhte SGB II-Quote auswirken. Ein großer Anteil der SGB II-Quote wird durch den Rechtskreiswechsel von geflüchteten Menschen aus Nicht-EU-Ländern begründet. Aber auch der höhere Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften und die leicht erhöhte Jugendarbeitslosenquote können Leistungen der Hilfen zur Erziehung erforderlich machen.

Der höhere Anteil der Jugendeinwohner wirkt sich hingegen bei den Kennzahlen des Berichtes mit Bezug zu den Jugendeinwohnern begünstigend aus. Die Zahl der Jugendeinwohner steigt laut Daten von IT.NRW bis 2035³:

Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21-Jahren

Altersgruppe	2017	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21-Jahre	72.003	72.306	74.391	76.103	76.905	74.720

Quelle: IT.NRW – Bevölkerungsprognose

Laut Melderegister der Stadt Wuppertal liegt die Zahl der Jugendeinwohner noch deutlich höher. In 2017 waren nach eigenen Angaben beispielsweise 278 Kinder und Jugendliche bis unter 21 Jahren mehr zu verzeichnen. Um eine einheitliche Datenbasis sicherzustellen, wählt die gpaNRW für die Kennzahlenermittlung ausschließlich die Daten von IT.NRW. Durch die höhere Jugendeinwohnerzahl positioniert sich das Jugendamt bei Bezug von Kennzahlen auf Jugendeinwohner regulär etwas besser. Das ist bei den weiteren Ausführungen zu berücksichtigen.

Nach Untersuchungen der Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik der Technischen Universität Dortmund (AKJ TU Dortmund) ist die Stadt Wuppertal dem Jugendamtstyp „Städte mit sehr hoher Kinderarmut“ der Belastungsklasse eins zugeordnet. In dieser Belastungsklasse finden sich zwölf weitere Jugendämter. Insgesamt neun kreisfreie Städte sind der Belastungsklasse zwei (Städte mit hoher Kinderarmut) zugeordnet; nur eine kreisfreie Stadt ist in Belastungsklasse drei (Stadt mit geringer Kinderarmut) eingestuft.

Insbesondere der hohe Ausländeranteil (Wuppertal 18,8 Prozent / NRW 12,8 Prozent) wird vom Jugendamt als Herausforderung gesehen. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 hatten 37,8 Prozent der Bevölkerung in Wuppertal einen Migrationshintergrund. Die Spannweite in den Quartieren liegt zwischen 10,2 und 67,4 Prozent.

Die Stadt Wuppertal hat Transparenz über die Strukturdaten. Die Stadt hat ihr Stadtgebiet in 69 Quartiere unterteilt. In den Quartieren werden soziale Belastungsindikatoren erhoben (z.B. SGB II-Quote, Leistungen nach SGB XII, AsylBLG, Migrationsanteil, Armutsquote, Quote Alleinerziehender, etc.) und bewertet. Gezielt auf die Bedürfnisse der Quartiere bezogen werden Handlungsbedarfe abgeleitet und hierfür Projekte und Maßnahmen entwickelt. Die Erkenntnisse aus den Projekten werden auf andere Stadtteile übertragen. Zur Umsetzung der Projekte zählt die Stadt Wuppertal auf Unterstützungsmöglichkeiten aus Förderprojekten.

³ 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. Individuell auf die einzelnen Quartiere bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert. Eine Verbesserung der Steuerung kann durch konkrete Zielwerte mit Kennzahlen zur Messbarkeit erreicht 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 muss sie zeitnah nachzusteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Wuppertal** entwickelt ihre Gesamtstrategie aus der Quartiersarbeit. Für Quartiere mit besonderem Förderbedarf werden gesamtstädtische Maßnahmen und Projekte abgeleitet. Dabei steht eine hausinterne Vernetzung (Bereiche Jugend, Schule, Soziales, Gesundheit, Zuwanderung/Integration, job-center, Städtebau, etc.) im Fokus. Projektquartiersentwickler und Steuerungsgruppen für ausgewählte Stadtteile beschäftigen sich mit Förderanträgen und Mittelverwaltung.

Auch im Jugendamt werden individuelle Handlungsstrategien aus der Quartiersarbeit abgeleitet. Im präventiven Bereich steht die Netzwerkarbeit mit Kliniken, Schwangerschaftsberatungsstellen, Familienhebammen, Erziehungsberatungsstellen und der Schulsozialarbeit im Vordergrund. Darüber hinaus bietet das Familienbüro niederschwellige Gesprächsangebote an. Generell sind niederschwellige Hilfen dem Jugendamt der Stadt besonders wichtig. Diese sollen künftig dauerhaft eingerichtet werden und übergreifende Problemlagen erfassen.

Beispielsweise hat die Stadt Wuppertal Anfang 2019 das Projekt „Quartiere im Quadrat“ eingerichtet. In vier Quartieren mit besonders hoher Kinderarmut werden Fachkräfte eingesetzt, um passgenaue Hilfen zu geben. Erfolgreiche Maßnahmen sollen auf andere Quartiere übertragen werden. Das Projekt läuft bis Ende 2020. Möglich wurde das Projekt durch Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds und vom Land.

In einem weiteren vom Land geförderten Projekt „Kurve Kriegen“ geht es um Kriminalprävention. Polizei, Sozialamt und die aufsuchende Hilfe des Jugendamtes arbeiten hierbei Hand in Hand, um insbesondere strafunmündige Kinder aus der Kriminalität zu führen. Hintergrund waren in der Vergangenheit vermehrte Konflikte mit Kindern bis 14 Jahren. In einem weiteren Projekt, das Anfang 2019 gestartet ist, geht es ebenfalls um strafunmündige Jugendliche. In Stadt-

teilen mit einer hohen Kriminalitätsrate jugendlicher Gangs sind zwei Streetworker mit jeweils einer halben Stelle eingesetzt, um frühzeitig einzugreifen.

Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf entsprechend modifiziert. Mit den Erkenntnissen wird gearbeitet. Es werden neue Ziele abgeleitet. Die Stadt Wuppertal will ein Regelsystem einrichten, das auf Nachhaltigkeit setzt und auf das Erreichen von Zielen fokussiert ist. Für die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen ist die Stadt ständig auf der Suche nach Fördermöglichkeiten und nach Unterstützung.

Verbessern kann die Stadt Wuppertal das Regelsystem, indem konkret messbare Zielwerte festgelegt werden. Der Zielerreichungsgrad kann anhand von Kennzahlen noch besser dargestellt werden. Das erleichtert die Messbarkeit der Wirkung.

Gute Ansätze hat die Stadt Wuppertal bereits im Doppelhaushalt 2018/2019 geschaffen. Es sind folgende Produktziele festgelegt⁴:

- Senkung der Anzahl der Heimunterbringungen und
- Erhöhung des Anteils der Vollzeitpflegestellen an den stationären Hilfen bei Neufällen.

Um die Produktziele zu messen werden folgende Zahlen erhoben:

- Anzahl der Heimunterbringungen ohne UMA sowie
- Anteil der Vollzeitpflegefälle an den Neufällen stationäre Hilfen.

Es sollten allerdings Zielquoten festgelegt werden, um den Erfüllungsgrad noch besser messbar zu machen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben mit Messwerten festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Die Kennzahlen dieses Berichtes können als Anhaltspunkt dienen.

Organisation

→ **Feststellung**

Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 2.1 – Soziales, Jugend, Schule und Integration – bietet eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Die Wiederherstellung der Teamstruktur der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat den Vorteil einer einheitlichen Leitung und mehr Neutralität bei der Leistungsgewährung.

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

Das Jugendamt ist in der **Stadt Wuppertal** dem Geschäftsbereich 2.1 – Soziales, Jugend, Schule und Integration zugeordnet. Die Zuordnung bietet Synergien für die Zusammenarbeit.

⁴ Stadt Wuppertal, Haushaltsplan 2018 und 2019, Seite 512

Der Bezirkssozialdienst (BSD) umfasst in Wuppertal auch die Jugendgerichtshilfe (JGH) und die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Für die erzieherischen Hilfen ist der Bereich Sozialarbeit Kinder, Jugendliche, Eltern (KJE) zuständig.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist dezentral bei den einzelnen Bezirkssozialdiensten angegliedert. Bisher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WiJu den BSD-Leitungen unterstellt. Durch eine Neugliederung wird dies künftig geändert. Zum 01. Januar 2020 wird eine Teamleitung für die WiJu eingerichtet. Die zentrale Leitung soll einheitliche Qualitäten und Standards sowie Neutralität bei der Leistungsgewährung sichern. Der Standort der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WiJu soll weiterhin dezentral bleiben.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang anlassbezogen.

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

Im Jugendamt der **Stadt Wuppertal** gibt es bislang noch kein systematisches internes Kontrollsystem. Zwar verfügt die verwendete Jugendamts-Software über verschiedene Auswertungsmöglichkeiten; diese werden aber nur anlassbezogen und nicht konstant nachgehalten. Zur Risikominimierung dienen in erster Linie die Verfahrensstandards zur systematischen Fallbearbeitung. Allerdings erfolgt auch hier nur bei konkretem Anlass eine Akteneinsicht zur Überprüfung der Standards.

→ **Empfehlung**

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

Für ein IKS sind grundsätzlich 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 prozessunabhängigen Kontrollen durch eine Führungsperson. Festlegung von Hilfsmitteln und Standards,
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse,
- IT-Berechtigungskonzept.

Ein IT-Berechtigungskonzept ist im Jugendamt bereits vorhanden. Es gibt Abstufungen bei den Zugriffsberechtigungen. Auch Warnlisten bei Fristabläufen sind in der Software bereits hinterlegt. Ein „Vier-Augen-Prinzip“ erfolgt in Wuppertal beispielsweise im Kontext mit der Bewilligung von Maßnahmen oder bei der Risikoeinschätzung von Kindeswohlgefährdungen. Prozessunabhängige Kontrollen werden per Zufallsgenerator durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe durchgeführt. Es sollten aber auch die anderen Komponenten des IKS – insbesondere die Beurteilung

von Korruptionsrisiken mit der Ableitung entsprechender Maßnahmen und regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen durch Führungspersonen mit schriftlicher Dokumentation und Evaluation - berücksichtigt werden.

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 Wuppertal** arbeitet mit einem EDV-Verfahren. Aus dem Verfahren können verschiedene Auswertungen abgerufen werden. Zahlungsströme können durch eine Vernetzung von Jugendamts- und Finanzsoftware nachgehalten werden. Sowohl das Ressortmanagement als auch der Bereich Steuerung und Service können Auswertungen machen. Allerdings ist das EDV-Verfahren nach Aussage der Jugendamtsleiterin veraltet und wird derzeit komplett überarbeitet. Ziel ist es, Prozesse genauer auf Bedarfe abzustimmen.

Das Finanzcontrolling in Wuppertal beschränkt sich in erster Linie auf einen Abgleich von Aufwendungen und Erträgen im Soll und Ist. Es fehlen Zielwerte und Messgrößen. 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. Anlassbezogen erfolgen zwar entsprechende Auswertungen, sie sind aber nicht Gegenstand einer kontinuierlichen Betrachtung. Es fehlt auch ein standardisiertes Berichtswesen, das regelmäßig Entwicklungen steuerungsrelevanter Kennzahlen aufzeigt und für die Steuerungsebene aufbereitet.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben für die Entwicklung innerhalb einzelner Hilfearten setzen. Zu den Zielvorgaben sollten Kennzahlen hinterlegt werden. Die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen sollte in ein kontinuierliches Berichtswesen einfließen. Mit der Überarbeitung des EDV-Verfahrens sollten standardisierte Auswertungen und Bausteine für das Berichtswesen implementiert werden.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bislang noch keine Indikatoren festgelegt, mit denen die Erfolge und Wirkungen der Hilfen zur Erziehung nachgehalten werden. Die Verfahrensstandards werden anlassbezogen überprüft.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Wuppertal** erfolgt anlassbezogen und ist derzeit noch nicht auf eine Gesamtsicht der Ergebnisqualität ausgelegt. Für die Messung der Zielerreichung sind Indikatoren erforderlich, die die Wirkung der Hilfen zur Erziehung hinterfragen. Indikatoren können sich sowohl auf Zahlen, Daten, Fakten oder auch auf Verfahrensweisen beziehen (z.B. Verweildauer differenziert nach Hilfearten, Hilfeformen, Beendigungsgründen / Nachhaltigkeit der Hilfen / Kategorisierung der Zielperspektiven nach Verbleib, Rückkehr, Verselbständigung, etc. / Effizienz von Aufwand und Wirkung).

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen. Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. 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

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 eine konkrete Ausrichtung an Zielen und eine einheitliche Darstellung der Abläufe.

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. 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 Wuppertal** hat die Verfahrensabläufe und Standards des Jugendamtes in einem umfangreichen Handbuch festgeschrieben⁵. Die festgelegten Verfahrensstandards und Richtwerte wurden im Rahmen einer Organisationsuntersuchung in 2009 entwickelt. Eine Verlinkung von Unterpunkten ermöglicht ein schnelles Auffinden von Textinhalten. Formulierten Verfahrensstandards und beigelegte Formblätter sichern eine einheitliche Aufgabenerfüllung. Die Formulare sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt.

Auf der Seite 64 des Handbuches befindet sich eine Übersicht über die einzelnen Hilfen, in denen die Dauer der Erstbewilligung, der Weiterbewilligung sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten aufgelistet sind. Zu einzelnen Prozessen (z.B. Kinderschutz) gibt es Arbeitsablaufeschemen, die Verantwortlichkeiten, Fristen und Abläufe festhalten. Abweichungen von den formulierten Mindeststandards sind zu dokumentieren und von einer Bezirkssozialdienstleitung mit Unterschrift zu bestätigen. Bestimmte Aufgaben und Prozesse sind in Form einer verbindlichen Dienstanweisung hinterlegt. Für einzelne Prozesse werden Richtwerte zur Bearbeitung und zu Bearbeitungszeiten vorgegeben. Auch Nachweis- und Dokumentationspflichten sind dokumentiert.

Was fehlt, ist eine verstärkte Ausrichtung an Zielvorgaben. Die Zielvorgaben sind im Fließtext zwar benannt (z.B. „In der Regel endet eine ambulante Hilfe zur Erziehung nach 18 Monaten“), sie sollten aber einen besonderen Stellenwert erhalten und am Anfang einer Hilfe klar formuliert werden, weil sich die weiteren Abläufe hieraus ableiten. Das ist auch insofern wichtig, weil es ein Ziel des Jugendamtes ist, die Arbeit mit den Trägern künftig verstärkt an Zielvorgaben auszurichten. Auch Angaben zu Richtwerten und Zeitvorgaben sind bereits im Fließtext des Handbuches hinterlegt, sollten aber in einer einheitlichen Übersicht hinter den Zielvorgaben angeordnet werden, weil sie als Indikatoren für die Zielvorgaben dienen.

⁵ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Stand 01. August 2018

→ **Empfehlung**

Für eine verstärkte Ausrichtung der Prozesse an Zielvorgaben, sollten die Ziele der einzelnen Hilfen im Vorfeld definiert und am Anfang der Prozessbeschreibungen konkret benannt werden. Auch die Indikatoren der Zielvorgaben sollten hier aufgeführt werden. Für das schnelle Auffinden von Informationen sollte eine einheitliche schematische Darstellung der Inhalte bei den einzelnen Hilfearten erfolgen.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Zielformulierungen sollen künftig konkretisiert werden. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung bislang nicht dokumentiert.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind. Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sollten transparent sein.

Die **Stadt Wuppertal** hat verbindliche Standards für die Durchführung des Hilfeplanverfahrens formuliert. Die erforderlichen Inhalte wurden festgelegt. Nachfolgend einige Beispiele:

- Bei einer Erstbewilligung von Hilfen findet immer ein Fachgespräch mit der BSD-Leitung statt. Im Vorfeld zu dem Fachgespräch muss die zuständige Fachkraft eine erzieherische Bedarfsanalyse (EBA) erstellen. Diese ist in der Jugendamtssoftware einzustellen. Auf der Grundlage der EBA findet das Fachgespräch statt.
- Ambulante Maßnahmen werden bei Erstbewilligung mit maximal 14 Fachleistungsstunden (FLS) im Monat für zunächst sechs Monate bewilligt. In der Regel enden ambulante Hilfen nach 18 Monaten. Ist eine Beendigung in diesem Zeitrahmen fachlich nicht vertretbar, kann die Hilfe mit besonderer Begründung im Fachgespräch darüber hinaus fortgeführt werden.
- Teilstationäre und stationäre Maßnahmen können im Rahmen der Erstbewilligung für zwölf Monate bewilligt werden.
- Hilfen für junge Volljährige werden nur für maximal sechs Monate bewilligt bzw. weiterbewilligt.
- Hilfeplangespräche werden in der Regel alle sechs Monate geführt. In Ausnahmefällen, z.B. bei langfristiger Unterbringung in Pflegefamilien kann eine jährliche Hilfeplanung ausreichen.
- Besonderen Wert legt die Stadt Wuppertal auch auf eine geregelte Nachbetreuung. Um sicherzugehen, dass die Fälle nicht erneut in einem Hilfeplanverfahren münden, sehen

die Allgemeinen Regelungen zu §§ 27 ff. SGB VIII des Handbuches des Jugendamtes vor, dass nach Beendigung einer Maßnahme für drei Monate eine Nachbetreuung erfolgt⁶.

Weitere Mindeststandards zum Hilfeplangespräch und zur Weiterbewilligung von Hilfen finden sich im Handbuch des Jugendamtes⁷. Die Mindeststandards sind verbindlich. Laut Qualitätshandbuch werden Hilfen im Rahmen der Fachgespräche nicht bewilligt, wenn die Standards nicht eingehalten werden. Abweichende Entscheidungen sind nur in Ausnahmefällen möglich. Sie werden dokumentiert und von der BSD-Leitung mit Unterschrift bestätigt.

Die Überprüfung der Umsetzung der Standards in den Fallakten erfolgt allerdings nur anlassbezogen und nicht im Rahmen eines integrierten internen Kontrollsystems. Zudem sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Hilfen nicht aus der Hilfeplanung ersichtlich.

→ **Empfehlung**

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

Ein weiterer Ansatz der Stadt Wuppertal betrifft die Zielformulierungen der Hilfeplanung. Die Zielfindung mit dem Träger soll künftig konkreter erfolgen und besser angesteuert werden. Die Ziele sollen auf die individuellen Bedürfnisse der Familie ausgerichtet sein. Sie sollen erreichbar sein und in Teilzielen gemessen werden. Insofern liegt der Fokus künftig stärker auf der Wirksamkeit der Hilfen.

→ **Empfehlung**

Die Träger sollten in der Beschreibung des Behandlungsverlaufes den Fokus auf den Erfüllungsgrad der Zielvorgaben legen. Das gibt Hinweise auf die Wirksamkeit der Hilfen. Die Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Hilfen sollten systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden. Hierfür sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden.

⁶ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 56, Allgemeine Regelungen

⁷ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 62 ff., Ziffer 3.4 und 3.5

→ Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Bereich Sozialarbeit Kinder, Jugendliche, Eltern (KJE) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

→ Feststellung

Im Bereich KJE ist eine Personalbemessung aufgrund von Überlastungsanzeigen durchgeführt worden. In der WiJu gab es im Prüfzeitraum Engpässe in der Fallbearbeitung.

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

Nach Angaben der **Stadt Wuppertal** stellt insbesondere der Fachkräftemangel das Jugendamt vor eine besondere Herausforderung. Nach eigenen Angaben geht rund die Hälfte der Belegschaft in den nächsten fünf bis zehn Jahren in den Ruhestand. Hiervon sind auch Führungskräfte betroffen. Darüber hinaus gibt es teilweise eine hohe Fluktuation durch Schwangerschaft. Die Akquise neuer Fachkräfte ist nicht einfach. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen oftmals direkt von der Fachhochschule oder Universität. Nach Aussage der Jugendamtsleiterin fehlen dann oftmals noch wichtige Kompetenzen. Insofern ist ein hoher Aufwand für die Einarbeitung und Qualifizierung gegeben. Hierdurch fehlt in der ersten Zeit die volle Arbeitskraft; die restlichen Beschäftigten werden verstärkt belastet.

Die Stadt Wuppertal hat ein Einarbeitungsmanagement. Neues Personal erhält eine intensive Begleitung. Neben einer Einarbeitungsreferentin gibt es in jedem BSD eine eigene Einarbeitungskraft, die mit einer halben Stelle neue Kräfte anleitet. Für neue Beschäftigte sind die Fallzahlen reduziert. Im ersten Jahr gibt es vierteljährlich zentrale Treffen der neuen Kräfte, um sich auszutauschen. Um das Personal zu halten, setzt das Jugendamt auf ein positives Arbeitsklima und gute Teamstrukturen.

Für die nachfolgenden Betrachtungen gelten folgende Verfahrensweisen:

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

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle KJE	39,01	21,76	30,41	32,22	37,04	41,53	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	209	83	122	154	176	230	22

Bei beiden Kennzahlen positioniert sich das Jugendamt am dritten Viertelwert. In **2018** sind die Fallzahlen - in erster Linie im Bereich der UMA - gesunken. Hierdurch verringert sich der Fall-schlüssel im KJE auf 38,66 Fälle je Stelle und in der WiJu auf 204 Fälle je Vollzeit-Stelle.

Sozialarbeit Kinder, Jugendliche, Eltern (KJE)

→ Feststellung

Der gpa-Personalrichtwert für den Bereich KJE von 1:30 Fällen wird in Wuppertal mit 1:39 Fällen überschritten. Der Bearbeitungsschlüssel der Stadt Wuppertal resultiert aus einer Organisationsuntersuchung und ist deshalb als vorrangig zu sehen.

Um die interkommunale Vergleichbarkeit sicherzustellen, sind die Stellenanteile an den Aufgabenkatalog der gpaNRW angepasst worden. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des KJE beeinflussen durch die Steuerung ihrer Fälle maßgeblich den Aufwand des Jugendamtes. Deshalb sollte die Personalausstattung angemessen sein. Für die Stellenausstattung hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. 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 Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des KJE im interkommunalen Vergleich. Er entspricht weitestgehend dem Median. Der Richtwert kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Für den Bereich KJE hat im Jugendamt der **Stadt Wuppertal** 2017 eine Personalbemessung stattgefunden. Hierbei wurden Arbeitsprozesse und Fallbelastungen analysiert. Grundlage für die Untersuchung waren Überlastungsanzeigen. Laut den Untersuchungsergebnissen waren 7,4 zusätzliche Stellen erforderlich. Die zusätzlichen Stellen sind in die oben dargestellte Kennzahlenermittlung bereits mit einbezogen. Der gpa-Richtwert von 1:30 Hilfeplanfällen wird trotz der zusätzlichen 7,4 Vollzeit-Stellen mit 1:39 Hilfeplanfällen überschritten, ist aber aufgrund der Personalbemessung als vorrangig anzusehen.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Hierdurch kann frühzeitig auf Änderungen der Falldichte reagiert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.

Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfällen mit 1:209 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die veraltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Sie sollte frühzeitig in den Prozess der Fallbearbeitung durch den KJE 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 und damit im Vergleich unterhalb des Median von 155 Hilfeplanfällen. Der Personalrichtwert dient als Orientierung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Wuppertal** hatte 2017 13,32 Stellen in der WiJu. Das Stellenvolumen wurde ohne 0,90 Vollzeit-Stellen für eine Expertenstelle ermittelt. Die Expertenstelle übernimmt keine originäre Fallbearbeitung, sondern ist eine dezentrale Steuerungs- und Service-Stelle. Sie hat übergeordnete Aufgabeninhalte und dient als Fachreferat und Stelle für Wissensmanagement. Da keine originäre Fallbearbeitung erfolgt, bleiben die Stellenanteile unberücksichtigt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Wuppertal mit 209 bearbeiteten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Fällen je Stelle.

Im interkommunalen Vergleich ist die Heranziehung von Kostenbeiträgen als Aufgabe der WiJu enthalten. In Wuppertal ist die Heranziehung von Kostenbeiträgen nach dem SGB II und von Kindergeldzahlungen beim Jugendamt angesiedelt; jedoch nicht die Heranziehung von UVG-Beiträgen. Insofern ist das Aufgabenspektrum in Wuppertal etwas geringer als bei den anderen Städten.

Verschärft wurde die Situation in der WiJu im Prüfzeitraum dadurch, dass zwei Stellen längere Zeit unbesetzt und zwei weitere Stellen langzeiterkrankt waren. Hierdurch gab es Rückstände in der Fallbearbeitung. Die Fälle konnten zwar noch vor Verstreichen von Fristen zur Geltendmachung von Erstattungen bearbeitet werden; trotzdem sind zeitliche Verzögerungen bei den Einnahmen entstanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte auch für die WiJu einen Richtwert für die Fallbearbeitung ermitteln. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.

Fachdienst unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (UMA)

Im Folgenden werden die im KJE und in der WiJu enthaltenen Stellenanteile des Fachdienstes für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (UMA) einer gesonderten Betrachtung unterzogen.

→ **Feststellung**

Durch den starken Anstieg der UMA war der zusätzliche Einsatz von Personal erforderlich. Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in anderen Städten. Bei der WiJu für UMA positioniert sich die Stadt Wuppertal unter dem Median.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (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.

Im April 2016 hat die **Stadt Wuppertal** einen eigenen Fachdienst für die UMA eingerichtet. In 2017 sind 5,49 Vollzeit-Stellen in dem Bereich eingesetzt worden. Bezogen auf die 317 betreuten UMA ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

Hilfeplanfälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Vollzeit-Stelle Fachdienst UMA 2017

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57,74	18,18	32,93	38,95	47,89	97,50	21

Die Stadt Wuppertal positioniert sich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Auch hier ist die Stellensituation durch einen hohen Krankenstand verschärft worden.

In der WiJu sind 2017 3,24 Vollzeit-Stellen für die UMA eingesetzt worden. Hier positioniert sich Wuppertal unter dem Median.

Hilfeplanfälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Vollzeit-Stelle WiJu 2017

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
98	32	74	87	127	195	15

Aufgrund von sinkenden Fallzahlen wurden in **2018** Stellenanteile in einem Umfang von 0,23 Vollzeit-Stellen reduziert. Die Leistungskennzahl steigt hierbei leicht auf 99 Fälle je Vollzeitstelle, weil die Stellenanteile stärker sinken als die Fallzahlen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fall-schlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Wuppertal auf der Grundlage der Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Das Jugendamt arbeitet an der Zugangssteuerung für Hilfen. Bei den Hilfeplanverfahren soll die Falleingangsphase vertieft werden, um die Fälle besser zu steuern. Eine passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters ist durch die Qualitätsstandards des Jugendamtes gut vorbereitet.

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. Zu einer guten Fallsteuerung gehört neben der fachlichen Zugangssteuerung auch die passende Auswahl des Leistungsanbieters und eine intensive Fallbegleitung.

Die **Stadt Wuppertal** hat für die Falleingangs-/Klärungsphase im Qualitätshandbuch Mindeststandards und Richtwerte festgelegt⁸. Zurzeit arbeitet das Jugendamt an der Zugangssteuerung. Das Qualitätsmanagement soll verbessert werden. Es sollen mehr Hilfen im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung greifen. Deshalb sollen in der Klärungsphase bewusst alternative Perspektiven offengehalten werden. Nur die Fälle, die tatsächlich auch Erziehungshilfen benötigen, sollen im Hilfeplanverfahren bearbeitet werden. So ist im Qualitätshandbuch beispielsweise festgelegt, dass eine unzureichende Recherche nach präventiven Angeboten dazu führt, dass ein Fall im Rahmen des Fachgespräches nicht bewilligt wird, solange eine akute Kindeswohlgefährdung ausgeschlossen werden kann⁹. Insbesondere die stark gestiegene Zahl der Kinderschutzfälle soll noch einmal einer verstärkten Zugangssteuerung unterzogen werden.

Im Bereich des Hilfeplanverfahrens soll die Falleingangsphase vertieft werden. Es sollen möglichst mehrere Hausbesuche stattfinden, um die Familien genauer kennenzulernen und individuelle passgenaue Hilfen zu finden. Hierbei stehen auch die Eltern besonders im Blickpunkt. In der späteren Zusammenarbeit mit freien Trägern sollen die Hilfen durch das vertiefte Hintergrundwissen besser gesteuert werden. Hierdurch soll der Aufwand für die Hilfen zur Erziehung vermindert werden. Die vertiefende Kennenlernphase soll künftig in die Prozessstandards des BSD aufgenommen werden.

In der Jugendamtssoftware ist ein Anbieterverzeichnis hinterlegt, in dem das Profil des Trägers, die Leistungsbeschreibung und die jeweiligen Entgeltsätze hinterlegt sind. Anbieter flexibler Erziehungshilfen außerhalb von Wuppertal dürfen nur mit vorheriger Zustimmung der BSD-Leitung beauftragt werden. Auch bei den stationären Hilfen sind vorrangig Einrichtungen in Wuppertal zu belegen. Wenn das nicht möglich ist, ist eine ortsnahe Unterbringung anzustreben. Bei geschlossener Unterbringung und geplanten Hilfen im Ausland ist die Fachbereichsleitung vor Umsetzung am Planungsprozess zu beteiligen. Zeichnet sich eine mögliche Unterbrin-

⁸ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 58, Ziffer 1.1, Mindeststandards in der Falleingangs-/Klärungsphase

⁹ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 57

gung bei Kindern bis zu sechs Jahren ab, ist der Pflegekinderdienst in die Fallbesprechungen einzubeziehen.

Darüber hinaus gibt es laut Qualitätshandbuch des Jugendamtes weitere Regelungen, welche Einrichtungen und Anbieter nur mit Zustimmung des Teams Steuerung und Service belegt werden dürfen: Das Team Steuerung und Service steht bei der Suche nach passenden Einrichtungen beratend zur Verfügung. Bei allen Zusatzleistungen, Modulen, etc. die über 250 Euro im Monat hinausgehen, muss das Team hinzugezogen werden. Dann verhandelt das Team die Zusatzleistungen mit den Trägern. Über günstigere Zusatzleistungen wird in den Fachgesprächen mit der BSD-Leitung entschieden. Das Team Steuerung und Service führt auch die Verhandlungen und Vereinbarungen zu Bettengeldregelungen, die über 49 Tage hinausgehen. Darüber hinaus ist das Team bei folgenden Hilfen hinzuzuziehen:

- Geschlossene Unterbringungen,
- Individualpädagogische Maßnahmen,
- Unterbringung von Kindern unter 6-Jahren in Schichtdienstgruppen.

Im Rahmen des Inobhutnahmemanagements sowie des Rückführungs- und Beendigungsmanagements sind die Referenten des Teams Steuerung und Service ebenfalls in die Prozesse einzubeziehen. Darüber hinaus soll das Team bei komplexen Fallkonstellationen in die Beratung einbezogen werden.

Einzelfallbezogene Abstimmungen und Rückmeldungen erfolgen direkt zwischen der Fachkraft und dem Anbieter. Sollte dies nicht ausreichen, erfolgt eine Rückkopplung mit dem Anbieter durch die BSD-Leitung oder über die BSD-Leitung durch das Team Steuerung und Service.

Mit allen Anbietern ambulanter Hilfen sind Dokumentationsstandards vereinbart worden¹⁰. Um Fallabbrüche zu vermeiden, sind Fehlkontakte zu dokumentieren; bei zwei Fehlkontakten ist der BSD zu informieren, um die weitere Verfahrensweise abzustimmen.

Für eine verlässliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung hat die Stadt Wuppertal Bewertungsbögen über die Arbeit der Träger und Einrichtungen in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Bei jeder Fortschreibung oder Beendigung einer Hilfe sind die Bewertungsbögen auszufüllen und zu verschicken. Bewertet wird die Zusammenarbeit mit dem Träger (Erreichbarkeit, Information zum Fallverlauf, Kooperation) und die Einschätzung der fachlichen Arbeit (fachliche Kompetenz, Partizipation/Beteiligung der Adressaten, Stringenz der Zielverfolgung)¹¹. Die einzelnen Kriterien werden mit Schulnoten von eins bis sechs bewertet. Die entsprechenden Bewertungen werden im Team Steuerung und Service gesammelt und ausgewertet. Die Auswertung erfolgt nicht einzelfallbezogen, sondern in der Summe als Gesamtbewertung. Auf der Grundlage der Bewertungen werden Qualitätsdialoge mit den Anbietern geführt. Einmal im Jahr nimmt das Team Steuerung und Service unter Beteiligung der BSD-Leitungen eine Klassifizierung der Einrichtungen vor¹².

¹⁰ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 216

¹¹ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 214, Ziffer 1.1

¹² Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 61, Ziffer 3.3, Sonderregelungen bei stationären Maßnahmen

Die fallverantwortliche Fachkraft kann jederzeit kollegiale Beratung, Fachberatung durch die BSD-Leitung oder das Team Steuerung und Service, Fallbesprechungen im Team, Helferkonferenzen oder Fallsupervision in Anspruch nehmen.

Die Art und der Umfang der Hilfen zur Erziehung wird in einem Fachgespräch zwischen der BSD-Leitung und der Fachkraft entschieden. Es ist von einer einvernehmlichen Entscheidung in den Fachgesprächen auszugehen. Ist dies nicht der Fall, entscheidet die Fachbereichsleitung. Wird von der festgelegten Hilfe abgewichen, ist die BSD-Leitung zu informieren. Sind von der Abweichung auch Anbieter oder Einrichtungen betroffen, ist darüber hinaus das Team Steuerung und Service zu unterrichten.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

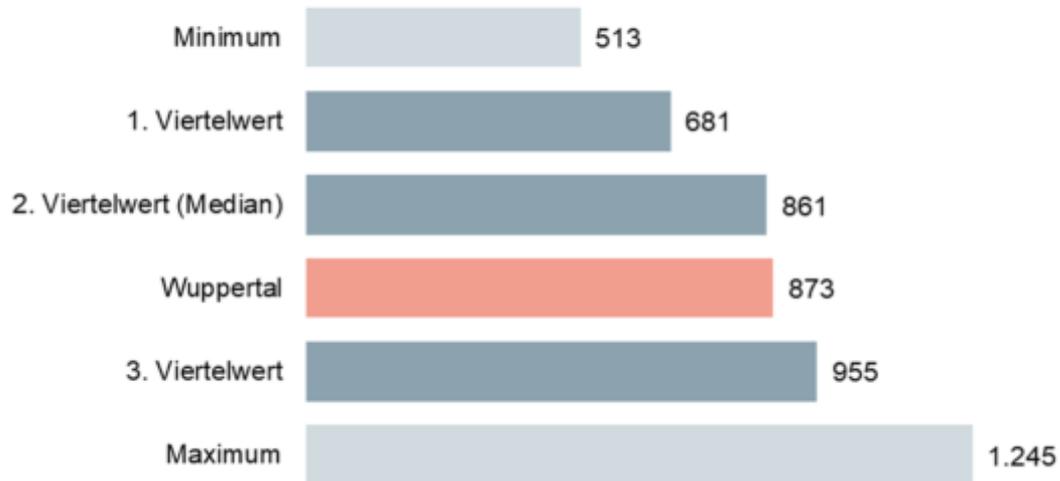
Die Stadt Wuppertal positioniert sich mit dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner bei struktureller Benachteiligung leicht über dem Median. In 2018 sinkt der Fehlbetrag durch verminderte Transferaufwendungen und steigende Jugendeinwohner unter den Median. Das ist positiv zu sehen.

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.

Bei der **Stadt Wuppertal** entspricht der Fehlbetrag dem ordentlichen Ergebnis. Hierbei ist das ordentliche Ergebnis nicht mit dem Ergebnis des Produktes 1.36.05.01 - Hilfen zur Erziehung und präventive Projekte - der Stadt Wuppertal gleichzusetzen, weil die gpaNRW für ihre Prüfung teilweise andere Inhalte zu Grunde legt. Beispielsweise sind in dem Vergleich der gpaNRW die Hilfen des Zweiten Abschnittes – Förderung der Erziehung in der Familie §§ 16 – 21 SGB VIII nicht enthalten. Insofern weichen die nachfolgenden Darstellungen von dem Haushalt der Stadt Wuppertal ab. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zugeordnet.

Für das Vergleichsjahr 2017 liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in Wuppertal bei 62.178.455 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins Verhältnis zu den 71.210 Jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre.

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:



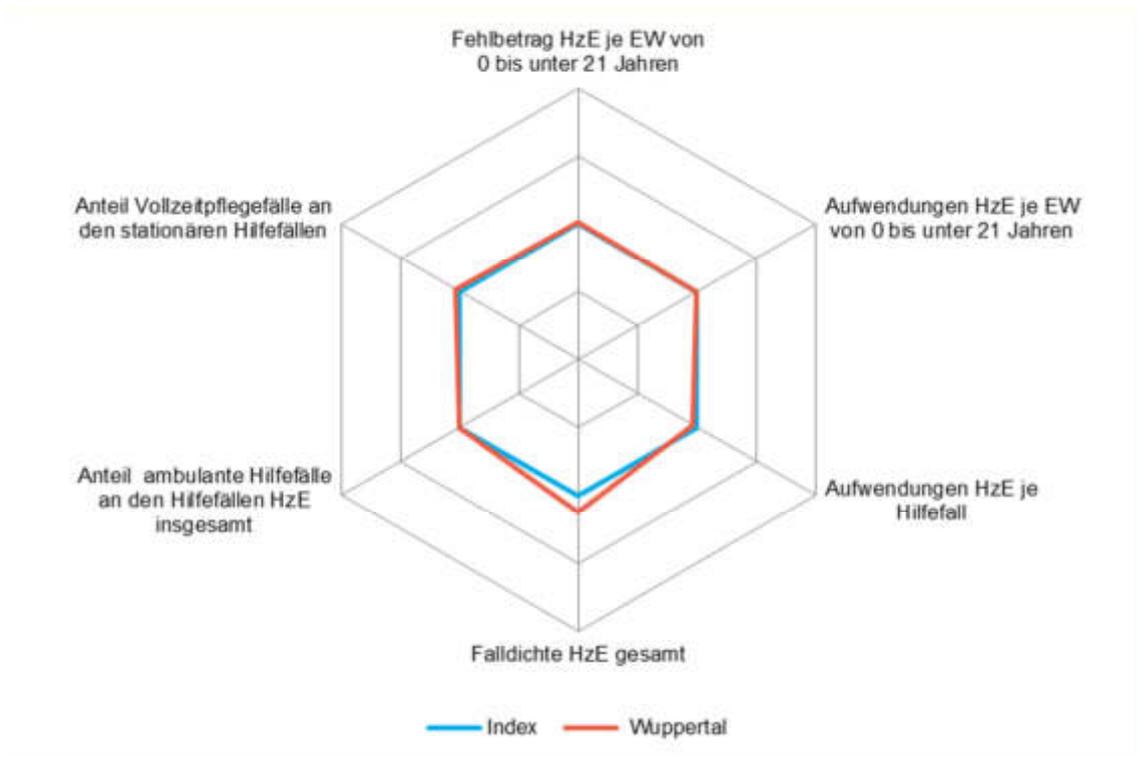
2018 positioniert sich die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
864	617	710	877	1.039	1.360	18

Der Fehlbetrag sinkt durch verringerte Transferaufwendungen und steigende Jugendeinwohner.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



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 einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

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

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung einge-

setzt 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**

Das Jugendamt der Stadt Wuppertal stellt bei den Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner 2017 den Median und steigt 2018 trotz verringerter Transferleistungen über den Median. Pro Hilfefall gibt das Jugendamt allerdings weniger aus als andere Städte. Die erhöhten Aufwendungen je Jugendeinwohner stehen 2018 in Zusammenhang mit einer höheren Falldichte.

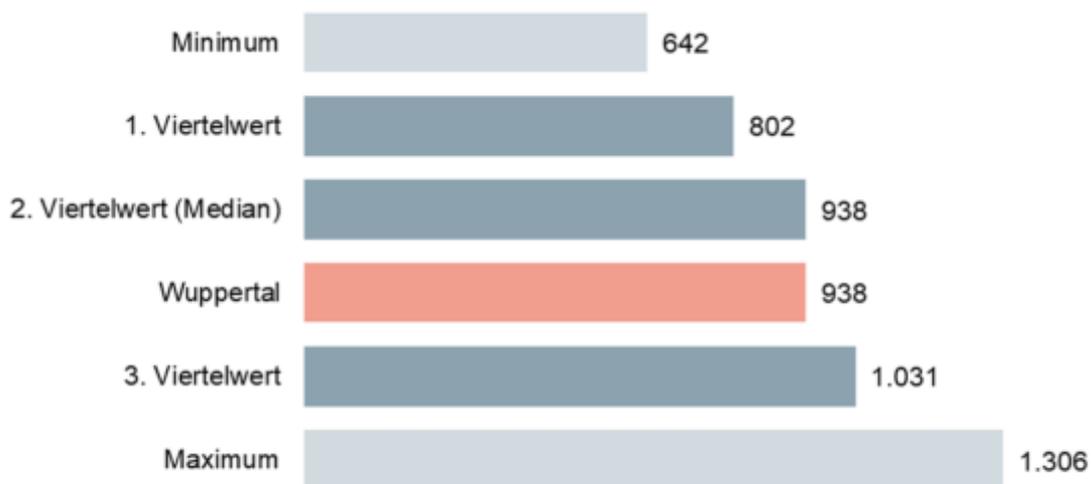
Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Wuppertal** hat im Zeitvergleich folgende Aufwendungen für Transferleistungen:

2013	2014	2015	2016	2017	2018
47.729.365	49.576758	54.511.188	65.873.945	66.783.477	66.221.493

Insbesondere durch sinkende Fallzahlen bei den UMA konnte das Jugendamt die Transferaufwendungen 2018 um rund 562.000 Euro reduzieren.

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



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



Die Stadt Wuppertal stellt bei einem leicht erhöhten Anteil an Jugendeinwohnern (siehe Strukturdaten) den Median.

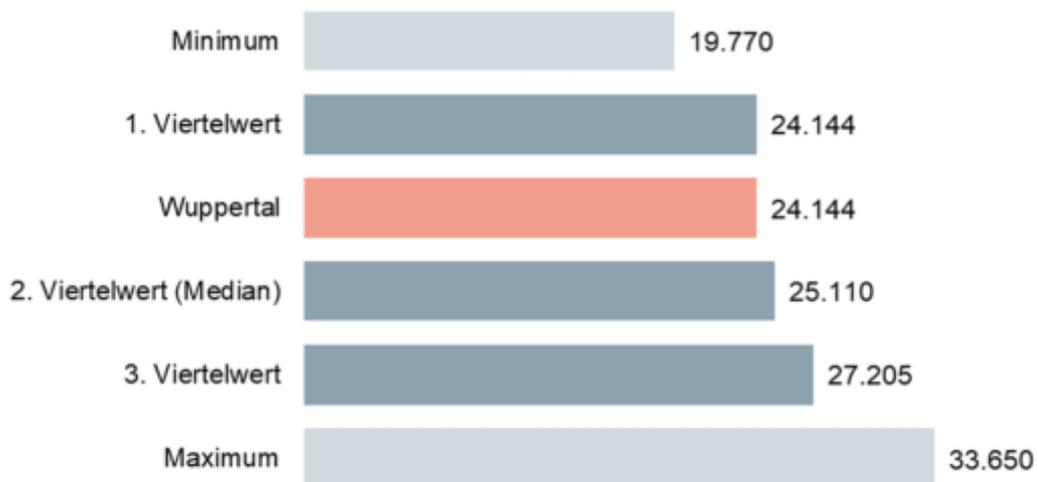
In **2018** positioniert sich die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
920	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Aufwendungen von Wuppertal verringern sich bei einer steigenden Zahl der Jugendeinwohner. Allerdings steigen die Aufwendungen über den Median, weil auch andere Städte – insbesondere durch rückläufige UMA-Zahlen in stationären Hilfen – weniger Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung haben.

Bezieht man die Aufwendungen 2017 von 66.783.477 Euro auf die 2.766 Hilfeplanfälle des Jahres ergibt sich ein Aufwand je Fall von 24.144 Euro.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfeplanfall in Euro 2017



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



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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24.160	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Trotz geringfügiger absoluter Steigerung liegen die Aufwendungen je Helfefall unterhalb des Median.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Helfefall	10.439	6.372	10.439	12.154	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Helfefall	40.194	32.665	38.472	40.790	43.478	47.769	21

Das Jugendamt liegt im Vergleich der ambulanten Aufwendungen je Helfefall bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Wert. Bei den stationären Hilfen positioniert sich die Stadt Wuppertal unter dem Median.

In **2018** sinken die Aufwendungen je ambulantem Fall weiter. Die Aufwendungen für stationäre Hilfen steigen, weil die Aufwendungen für stationäre Hilfen nicht in demselben Umfang reduziert werden konnten wie die Fallzahlen. Die Stadt Wuppertal stellt im interkommunalen Vergleich den Median.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Helfefall	10.182	6.854	10.488	12.369	14.370	21.376	19
Aufwendungen stationäre Hilfen je Helfefall	41.005	30.861	37.865	41.005	46.130	49.883	19

Da die Aufwendungen je Hilfefall nicht den Ausschlag dafür geben, dass die Aufwendungen je Jugendlicheinwohner 2018 über dem Median liegen, muss die Falldichte hierfür ausschlaggebend sein. Diese betrachtet die gpaNRW nachfolgend.

Falldichte

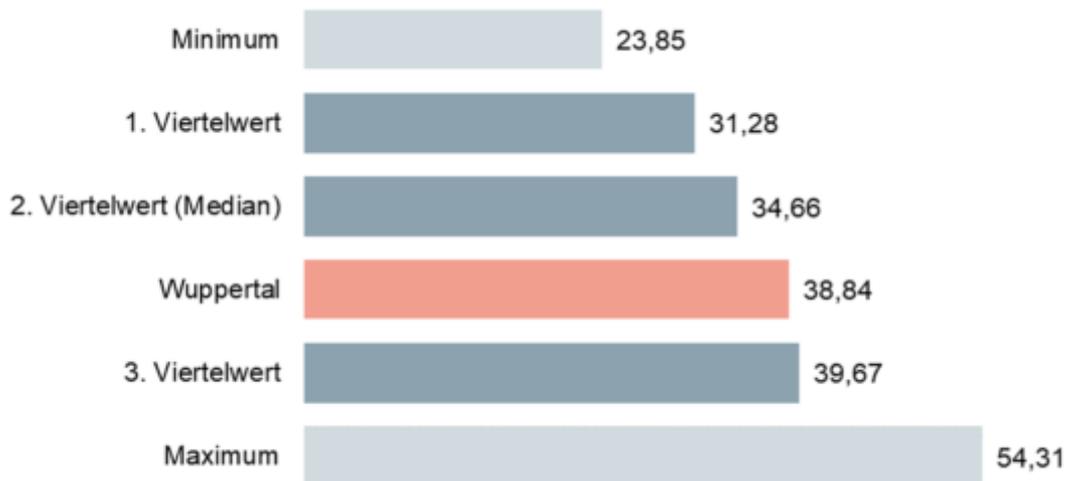
→ **Feststellung**

Die Falldichte liegt über dem Median. Das wirkt sich nachteilig auf die Aufwendungen des Jugendamtes und dadurch auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es ist positiv zu sehen, dass das Jugendamt die Falldichte 2018 durch sinkende stationäre Hilfen verringern konnte.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung 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 2.766 Hilfeplanfälle und 71.210 Jugendlicheinwohner der **Stadt Wuppertal** zu Grunde.

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



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



In **2018** erreicht die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgenden Wert:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,07	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Stadt Wuppertal konnte die Fallzahlen im stationären Bereich reduzieren. Darüber hinaus steigt die Zahl der jugendlichen Einwohner.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfen	1.205	1.246	1.333	1.434	1.492	1.498
stationäre Hilfen	1.018	1.070	1.133	1.276	1.274	1.243
Hilfen insgesamt	2.223	2.316	2.466	2.710	2.766	2.741

Die steigenden Fallzahlen bis 2017 stehen in Zusammenhang mit der zunehmenden Zahl der Kinderschutzfälle und den UMA. 2018 konnten insbesondere stationäre Fälle in der Heimerziehung reduziert werden. Hierzu hat unter anderem auch ein Rückgang der UMA-Zahlen beigetragen.

Das Jugendamt arbeitet bereits an einer intensivierten Zugangssteuerung. Das Jugendamt sollte sich hierbei folgende Fragen stellen:

- Bestehen genug zeitliche Kapazitäten des KJE für Beratungstätigkeiten oder werden Fälle zu ambulanten Fällen, weil entsprechende Zeiten nicht gegeben sind?
- Werden andere Einrichtungen, z.B. die Erziehungsberatung vorrangig in Anspruch genommen?
- Sind ausreichend sozialräumliche Ressourcen vorhanden, auf die ggfs. zurückgegriffen werden kann?
- Reichen die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Hilfen aus?

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte versuchen, die Falldichte durch die intensivierte Zugangssteuerung weiter zu senken. Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte das Jugendamt einen individuellen Zielwert für die Falldichte festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.

Anteil ambulanter Hilfeplanfälle

→ Feststellung

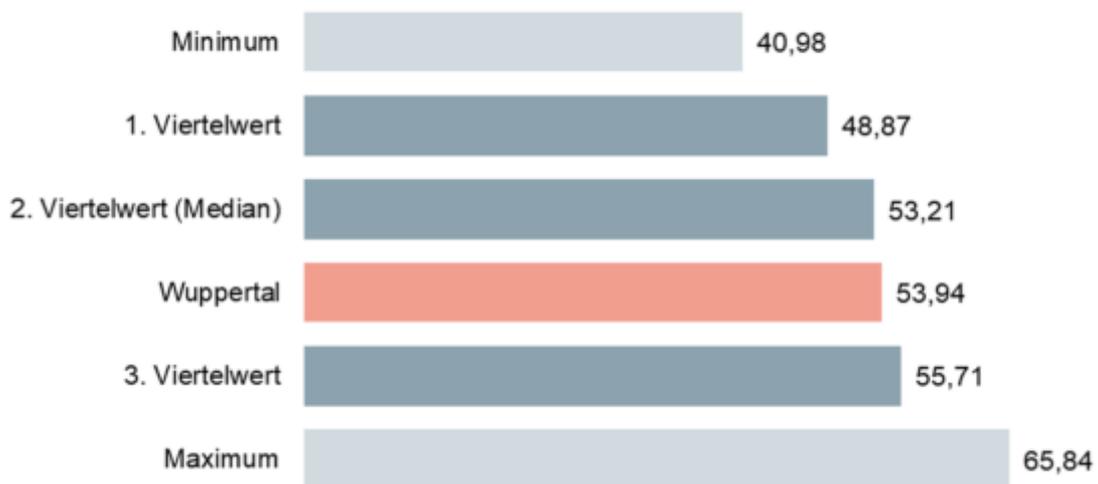
Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat 2017 bei hoher Falldichte einen leicht erhöhten Anteil an ambulanten Hilfen. 2018 steigt der Anteil der ambulanten Hilfen in erster Linie durch

eine Verringerung der stationären Hilfen und bildet nunmehr im interkommunalen Vergleich den Median.

Ambulante Hilfen sind deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Deshalb sollte eine Stadt bei niedriger Falldichte einen möglichst hohen Anteil an ambulanten Hilfen haben.

In 2017 waren 1.492 der insgesamt 2.766 Hilfeplanfälle der **Stadt Wuppertal** ambulante Fälle.

Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



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



2018 erreicht die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgenden Wert:

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

Der Anteil steigt in erster Linie durch eine Verringerung der stationären Hilfen. Die Stadt Wuppertal stellt im interkommunalen Vergleich 2018 den Median.

In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2011) lag der Anteil der ambulanten Hilfen noch bei rund 61 Prozent. Die Verringerung der ambulanten Quote im Vergleich zur letzten Prüfung steht in Zusammenhang mit den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Diese benötigen bis zur Verselbständigung oftmals stationäre Hilfen, so dass der Anteil der ambulanten Hilfen sinkt.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen

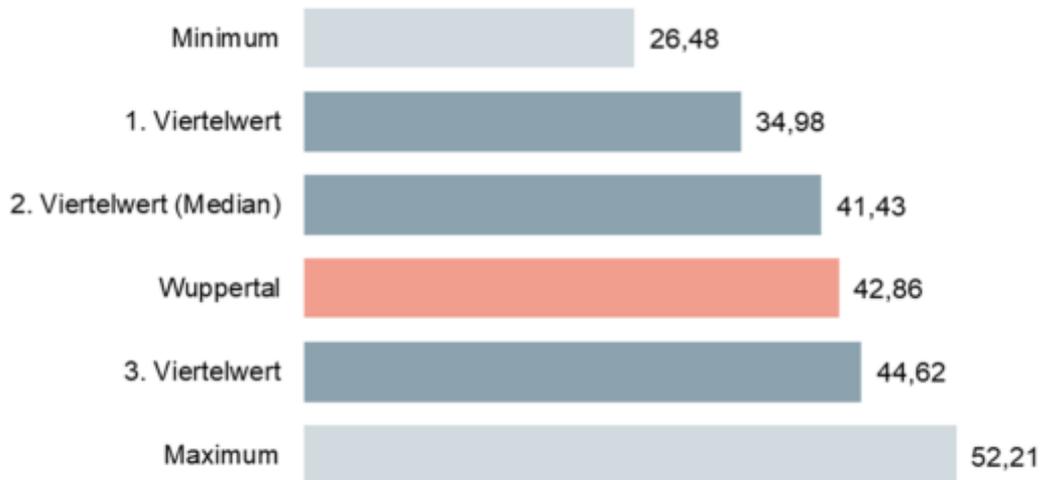
→ Feststellung

Das Jugendamt konnte den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen in den letzten Jahren steigern. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen wie beispielsweise die Heimunterbringung.

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 Heimunterbringungen vermieden werden.

In 2017 waren 546 der 1.274 stationären Hilfeplanfälle in der **Stadt Wuppertal** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil von 42,86 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:



Der erhöhte Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen ist positiv zu sehen, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen. Das wirkt begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall und auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Darüber hinaus hat das Jugendamt den Anteil 2018 weiter gesteigert:

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,57	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2011) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen noch bei 36 Prozent. Insofern zeigt sich in diesem Bereich eine positive Gesamtentwicklung.

Die gpaNRW geht im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend auf die Vollzeitpflege und auf die weiteren stationären Hilfen ein.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

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.

Die 2.766 Hilfeplanfälle des Jahres 2017 verteilen sich in der **Stadt Wuppertal** wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2017

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2017	Anteil 2017 in Prozent	Bemerkung
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	851	31	§§ 30 und 31 sind § 27 zugeordnet
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0	Die gpaNRW zählt nur Fälle mit HPV
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	55	2	
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	0	0	§ 30 ist § 27 zugeordnet
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	0	0	§ 31 ist § 27 zugeordnet
Tagesgruppe § 32 – ambulant	79	3	
Vollzeitpflege § 33 - stationär	546	20	K-Hilfen werden den Inobhutnahmen zugerechnet
Heimunterbringung § 34 – stationär	582	21	§ 35 stationär ist § 34 zugeordnet K-Hilfen werden den Inobhutnahmen zugerechnet
Sozialpädagogische Einzelbetreuung	19	0	

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2017	Anteil 2017 in Prozent	Bemerkung
§ 35 - ambulant			
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	0	0	§ 35 stationär ist § 34 zugeordnet
Eingliederungshilfe § 35a – ambulant	297	11	
Eingliederungshilfe § 35a - stationär	16	0	
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	190	7	
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	131	5	
gesamt	2.766	100	

Die Stadt Wuppertal legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen erzieherischen Hilfen gefolgt von der Heimunterbringung, der Vollzeitpflege und der ambulanten Eingliederungshilfe.

Die Vergleichbarkeit der Einzelhilfen wird durch eine abweichende Zuordnungssystematik in Wuppertal erschwert. Insofern kann der interkommunale Vergleich zu den Einzelhilfen nachfolgend nur eine grobe Orientierung für die Stadt Wuppertal darstellen.

Unterschiede in der Vergleichbarkeit ergeben sich insbesondere dadurch, dass die in Wuppertal so genannten Kurz-Hilfen (K-Hilfen) nach § 33 Vollzeitpflege und § 34 Heimunterbringung den Inobhutnahmen zugeordnet sind. Eine Differenzierung konnte seitens der Stadt Wuppertal in dem Prüfzeitraum nicht erfolgen. Insofern ergeben sich in den benannten Hilfen Verschiebungen im interkommunalen Vergleich der Falldichte und der Aufwendungen je Hilfefall. Gleiches gilt für die stationäre sozialpädagogische Einzelbetreuung, die in Wuppertal den stationären Hilfen nach § 34 Heimunterbringung zugeordnet ist. Darüber hinaus werden die Erziehungsbeistandschaft und die ambulante Sozialpädagogische Familienhilfe den Flexiblen ambulanten Hilfen zugerechnet. Die Problematik wird bei den Einzelhilfen noch einmal aufgegriffen.

Die gpaNRW geht nachfolgend vertiefend auf einzelne relevante Hilfearten ein:

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den Flexiblen ambulanten Hilfen zu. Hierdurch und durch einen erhöhten Anteil an UMA ergibt sich eine vergleichsweise hohe Falldichte. Die Aufwendungen je Hilfefall sind steigend; liegen aber im Vergleich unter dem Median.

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

Die flexiblen Hilfen werden in der **Stadt Wuppertal** durch eigene Beschäftigte und durch externe Träger durchgeführt. Hierbei liegt der Anteil der eigenen Fachleistungsstunden 2017 bei rund elf Prozent.

Die Stadt Wuppertal 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
690	712	765	844	851	853

Insbesondere 2015 und 2016 ist ein Anstieg der flexiblen Hilfen zu verzeichnen. Das steht in Zusammenhang mit den UMA. Die Stadt Wuppertal hat bereits mit dem Abzeichnen der Flüchtlingskrise 2013/2014 damit begonnen, Wohnungen zu akquirieren. Während andere Städte die UMA bis zur Verselbständigung oftmals stationär unterbringen, werden ältere UMA in Wuppertal meist zu zweit oder dritt in einer Wohnung untergebracht und dort von Sozialarbeitern betreut. Der Anteil der UMA an den flexiblen Hilfen liegt 2017 und 2018 bei rund 18 Prozent und damit deutlich über dem Median von rund acht Prozent.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	11,95	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Die Stadt Wuppertal positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Falldichte im Bereich der flexiblen erzieherischen Hilfen. In **2018** sinkt die Falldichte leicht auf 11,85 Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

Der vergleichsweise hohe Anteil der UMA an den flexiblen Hilfen ist ein Grund für die hohe Falldichte. Darüber hinaus wirkt sich aus, dass die Stadt Wuppertal die Erziehungsbeistandschaft (§ 30) und die Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31) ebenfalls den flexiblen erzieherischen Hilfen zuordnet. Im interkommunalen Vergleich liegt die Falldichte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Median bei 4,73 Fällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren; die Falldichte der Erziehungsbeistandschaft liegt im Schnitt bei 1,33 Fällen.

→ **Empfehlung**

Mit der differenzierten Erfassung von einzelnen Hilfearten ergeben sich individuellere Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt Wuppertal sollte diese Steuerungsmöglichkeiten nutzen und die Hilfen differenziert erfassen.

→ **Empfehlung**

Durch die geplante Intensivierung der Zugangssteuerung sollte das Jugendamt versuchen, die Falldichte weiter zu reduzieren. Die flexiblen ambulanten Hilfen sollten bei der Einführung eines IKS in die Kontrollen einbezogen werden.

Für die Ermittlung des Aufwands der flexiblen Hilfen wurden die eigenen Personalaufwendungen zu den Transferaufwendungen der freien Träger hinzugerechnet.

Aufwand je Fall flexible Hilfen im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
5.707	5.890	6.759	7.756	8.504	9.056

Der Aufwand je Fall steigt im Eckjahresvergleich 2013/2018 um 59 Prozent.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall	8.504	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

In **2018** wendet das Jugendamt 9.053 Euro pro flexiblem Hilfefall auf. Die Transferaufwendungen sind in stärkerem Umfang gestiegen als die Fallzahlen.

Durch die Verfahrensstandards der Stadt Wuppertal in Verbindung mit dem hinterlegten Anbieterverzeichnis haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes die Möglichkeit, individuelle passgenaue Angebote mit einem wirtschaftlich angemessenen finanziellen Aufwand zu finden. Dennoch steigen die Aufwendungen. Das hängt auch damit zusammen, dass sich die Verweildauer etwas erhöht hat. Der Anteil der flexiblen Hilfen mit einer Verweildauer von über 18 Monaten steigt in Wuppertal von 34 Prozent in 2017 auf 36 Prozent in 2018. Der Median liegt 2018 bei 23 Prozent.

→ Empfehlung

Bei den Kontrollen im Rahmen des IKS sollte auch die Verweildauer näher betrachtet und ausgewertet werden.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Bei überdurchschnittlicher Falldichte in der Vollzeitpflege hat die Stadt Wuppertal weniger Aufwendungen je Hilfefall als andere Städte. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.

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 Wuppertal** unterscheidet zwischen der zeitlich begrenzten Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen einer familiären Bereitschaftsbetreuung (FBB) und der regulären Unterbringung in einer Pflegefamilie. Die kurzfristige Unterbringung in der FBB zählt als Inobhutnahme. Auf die Inobhutnahmen gehen wir im weiteren Berichtsverlauf noch gesondert ein. An dieser Stelle erfolgt nur eine Betrachtung der Unterbringung in Pflegefamilien.

Die Stadt Wuppertal hat einen eigenen Pflegekinder- und Adoptionsdienst (PFAD) eingerichtet. In 2017 waren rund acht Vollzeit-Stellen in dem Arbeitsfeld tätig. Neben dem PFAD arbeiten auch drei freie Träger in dem Bereich.

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

Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitvergleich

2013	2014	2015	2016	2017	2018
420	452	472	522	546	554

Die Hilfefälle steigen insbesondere 2016 in stärkerem Umfang. Bei der Steigerung spielen die UMA mit 8,5 Fällen eine untergeordnete Rolle. Es ist schwierig geeignete Pflegefamilien zu finden, weil es zu wenige Pflegefamilien gibt, die auf die besonderen Bedürfnisse der UMA (z.B. Sprache, Traumatisierung, etc.) eingestellt sind. Der Anteil der UMA an den Vollzeitpflegefällen liegt 2017 bei drei Prozent; der Median bei fünf Prozent. Es ist davon auszugehen, dass die Kinderschutzfälle ursächlich sind.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	7,67	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Es gelingt der Stadt Wuppertal überdurchschnittlich viele Fälle in Vollzeitpflege unterzubringen. **2018** bleibt die Falldichte mit 7,69 Hilfefällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre konstant.

Aufwand je Fall Vollzeitpflege im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
11.545	11.104	10.761	11.605	12.200

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall	12.200	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

Trotz niedriger Aufwendungen je Hilfefall legt das Jugendamt Wert auf Qualität. Bei Neu- und Erstbelegung von Pflegestellen führt die Stadt Wuppertal eine besonders gründliche Prüfung durch. Dabei sind verbindliche Standards vorgegeben¹³. So erfolgt z.B. die Erstbesichtigung der Pflegestelle immer zusammen mit einer Leitungskraft. Es ist ein Fragenkatalog zur Eignung vorgeschrieben. Die psychische und die physische Eignung sowie die individuellen Lebensumstände (z.B. Wohnraumsituation, finanzielle Situation, etc.) werden überprüft¹⁴.

Auch für die Begleitung des Kindes, der Herkunftsfamilie und der Pflegefamilie gibt es Vorgaben zu Verfahrensweisen und Fristen¹⁵. Darüber hinaus gibt es Regelungen zu den Qualitäts- und Verfahrensstandards¹⁶. Dem PFAD ist eine enge Begleitung und Betreuung der Pflegefamilien wichtig, um eine langfristige gute Fallsteuerung zu ermöglichen. Es gibt immer klare Ansprechpartner für die Familien. Deshalb ist in den Verfahrensstandards der Stadt Wuppertal auch die Abgrenzung der Aufgaben der KJE-Fachkraft und der Fachkraft für den Pflegekinderdienst dargestellt¹⁷. Bei langfristig untergebrachten Kindern soll der PFAD die Fallzuständigkeit übernehmen, soweit dies problemlos möglich ist. Die Voraussetzungen für eine Fallübernahme sind ebenfalls im Handbuch festgeschrieben¹⁸. Für die Verwandtenpflege gibt es noch einmal gesonderte Vorschriften¹⁹.

Nach Aussage der Stadt Wuppertal besteht derzeit noch ein Bedarf an Pflegefamilien; insbesondere für die familiäre Bereitschaftsbetreuung. Die Nachfrage ist höher als das Angebot. Speziell für unter 6-Jährige gibt es ein Team, das versucht, Pflegeeltern zu akquirieren. In der Überlegung sind auch neue Modelle für die Rentenversorgung von Pflegeeltern.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte eine Zielquote für den Ausbau der Vollzeitpflege festlegen. Hierdurch kann der Umsetzungsgrad des Ausbauangebotes noch besser gemessen werden.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Heimunterbringung. Zwar sinkt die Falldichte 2018, dafür steigen aber die Aufwendungen je Hilfefall weiter. Auch die Verweildauer in den Heimeinrichtungen ist länger.

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.

¹³ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 74 ff.

¹⁴ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 86 ff.

¹⁵ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 76 ff.

¹⁶ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 90 ff.

¹⁷ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 92, Ziffer 5, Aufgabenteilung KJE-PFAD

¹⁸ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 91, Ziffer 4.1 - Voraussetzungen, Seite 92, Ziffer 4.2 - Verfahren

¹⁹ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 78 ff.

In der **Stadt Wuppertal** ergibt sich die Besonderheit, dass die stationären intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuungen nach § 35 der Heimerziehung zugeordnet sind. Das ist bei den nachfolgenden Ausführungen zu beachten. Die Stadt Wuppertal leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle	527	550	578	619	582	561
Davon Hilfefälle UMA	23	36	77	114	76	63
Anteil UMA in Prozent	4,36	6,55	13,32	18,42	13,06	11,23

Bis 2016 steigen die Fallzahlen bei einem steigenden Anteil der UMA. Seit 2017 sinken die Fallzahlen. Auch hier besteht u.a. ein Zusammenhang mit den UMA. Der Median für den Anteil der Betreuung von UMA im Heim liegt im interkommunalen Vergleich bei 23 Prozent. Die Stadt Wuppertal betreut somit deutlich weniger UMA in Heimeinrichtungen. Das korrespondiert mit der Aussage bei den flexiblen ambulanten Hilfen, dass mehr UMA durch eine Unterbringung in betreutem Wohnraum ambulant versorgt werden.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	8,17	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

In **2018** sinkt die Falldichte auf 7,79 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

Trotz eines geringeren Anteils von UMA in der Heimerziehung liegt die Falldichte über dem Median. Eine Erklärung hierfür kann die Zuordnung der stationären intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung zur Heimerziehung sein.

→ Empfehlung

Auch in diesem Bereich sollte die Stadt Wuppertal eine Trennung der einzelnen Hilfen vornehmen, um die Steuerung zu verbessern.

Aufwand je Fall Heimerziehung im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
58.281	57.100	58.854	64.267	65.245	67.097

Der Aufwand je Fall steigt ab 2015 kontinuierlich. Im Eckjahresvergleich 2013/2018 liegt die Steigerung bei 15 Prozent.

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

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

Die Stadt Wuppertal positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. In **2018** sinken die Aufwendungen nicht in gleichem Umfang, wie die Fallzahlen. Hierdurch steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf 67.049 Euro.

Der durchschnittliche Aufwand für die stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung liegt im Median der anderen Städte bei rund 54.000 Euro. Insofern ist davon auszugehen, dass die Zuordnung zur Heimunterbringung nicht ausschlaggebend für den hohen Aufwand je Fall ist.

Die Verfahrensweisen geben ebenfalls keinen Hinweis auf die erhöhten Aufwendungen je Fall: Vor der Erstbelegung einer Heimeinrichtung wird die Einrichtung besichtigt. Die Konzeption, das Angebot und die aktuelle Entgeltvereinbarung werden angefordert und ein ausgefülltes Formblatt in der Jugendamtssoftware hinterlegt²⁰. Auch die Belegung von Sonderpädagogischen Lebensgemeinschaften (SPLG) werden einer gründlichen Prüfung unterzogen²¹. Für die Aufnahme eines Kindes oder Jugendlichen in das Heilpädagogisch-Psychotherapeutische Zentrum (HPZ) der Bergischen Diakonie gelten besondere Vereinbarungen. Eine stationäre Aufnahme von Kindern und Jugendlichen mit Zuständigkeit des Jugendamtes erfolgt nur mit Zustimmung der Fachkraft im jeweiligen BSD. Eine ambulante Anmeldung und Behandlung kann von den Erziehungsberechtigten erfolgen. Wenn sich eine stationäre Aufnahme abzeichnet, werden die Erziehungsberechtigten aufgefordert, sich mit dem Jugendamt in Verbindung zu setzen; gleichzeitig erfolgt eine telefonische Information des Jugendamtes durch das HPZ, um hier ggfs. weitere Hilfsangebote einzuleiten.

Die gpaNRW hat für eine weitere Analyse die Verweildauer in Heimeinrichtungen verglichen:

Verweildauer in Heimeinrichtungen in Prozent

Verweildauer	Wuppertal	Median
bis 12 Monate	48,87	59,56
über 12 Monate bis 24 Monate	23,47	21,31
über 24 Monate bis 36 Monate	19,94	7,74
über 36 Monate	7,72	11,86

²⁰ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 98

²¹ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 99

Es werden insbesondere mehr Fälle über 24 bis 36 Monate betreut; dafür ist der Anteil der Fälle, die über 36 Monate in Heimeinrichtungen verbleiben geringer. Allerdings steigt der Anteil der Betreuung über 36 Monate in **2018** deutlich auf 16,67 Prozent. Es werden weniger Fälle betreut, deren Betreuung länger dauert.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Falldichte verbunden mit hohen Aufwendungen je Helfefall sollten die stationären Unterbringungen im Heim genauer überprüft und in das IKS des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Zielwerte für die Falldichte und für die Aufwendungen je Helfefall gebildet werden. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.

Positiv ist zu sehen, dass mehr Kinder und Jugendliche in die Herkunftsfamilien zurückgeführt werden konnten. 2017 liegt der Anteil bei rund 19 Prozent; der Median bei 15 Prozent. Auch der Anteil der Fälle mit unplanmäßiger Beendigung liegt mit rund 14 Prozent unterhalb des Median von 18 Prozent.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Bei der Eingliederungshilfe bleiben die Fallzahlen im Zeitvergleich relativ konstant. Die ambulante Eingliederungshilfe ist mit einem Anteil von 95 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall unter dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen im Vergleich 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.

Die **Stadt Wuppertal** hat neben dem Fachdienst für Eingliederungshilfe im Jahr 2015 eine Fachstelle für Inklusionshilfe in Schulen eingerichtet. Beide Stellen sind für ambulante Eingliederungshilfen zuständig. Stationäre Eingliederungshilfen werden vom BSD bearbeitet. Bei stationären und teilstationären Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII ist nach dem Handbuch zu den Verfahrensweisen und Mindeststandards des Jugendamtes verpflichtend die Leitung des Fachbereiches 5 einzubinden²².

Das Jugendamt hat Hilfen nach § 35a in folgendem Umfang geleistet:

²² Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, S. 61, Ziffer 3.3.1, 2. Absatz

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitvergleich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Eingliederungshilfe	287	290	306	295	297	298
stationäre Eingliederungshilfe	13	19	18	17	16	15
Hilfen insgesamt	300	309	324	312	313	313

Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren vergleichsweise konstant geblieben. Die ambulante Eingliederungshilfe ist mit einem Anteil von 95 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	4,39	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

In **2018** sinkt die Falldichte durch steigende Jugendeinwohner leicht auf 4,35 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

Aufwand je Fall Eingliederungshilfe im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
9.143	11.155	12.002	12.487	13.982	11.557

In **2018** ist ein Rückgang der Transferaufwendungen bei gleichbleibender Fallzahl gegeben. Hierdurch sinken die Aufwendungen je Fall erstmalig.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall	13.982	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe	9.580	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe	96.649	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 unterdurchschnittlichen Aufwen-

dungen bei hoher Falldichte im ambulanten Bereich liegen die Gesamtaufwendungen je Hilfefall unter dem Median.

In **2018** sinken die Aufwendungen je Hilfefall im ambulanten Bereich auf 7.177 Euro, weil sich Transferleistungen verringern. Die Aufwendungen für stationäre Hilfen steigen allerdings weiter auf rund 98.000 Euro.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Aufwendungen sollten die stationären Eingliederungshilfen in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen steht in Zusammenhang mit dem hohen Anteil an UMA. Mit dem Rückgang der UMA sinkt die Falldichte. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall können durch kurze Verweildauern vergleichsweise niedrig gehalten werden. Bei den ambulanten Aufwendungen liegt Wuppertal über dem Median. Grund hierfür sind erhöhte Aufwendungen für UMA. Positiv ist zu sehen, dass ein hoher Anteil der jungen Volljährigen ambulant betreut wird.

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.

In der **Stadt Wuppertal** entfallen rund zwölf Prozent der Gesamthilfen auf junge Volljährige. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei zehn Prozent. Das Jugendamt 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	102	102	118	146	190	191
stationäre Hilfen junge Volljährige	57	50	66	118	131	114
Hilfen insgesamt	159	152	184	264	321	305

Die Hilfen für junge Volljährige sind insbesondere durch die UMA in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Bei den ambulanten Hilfen liegt der Anteil der UMA 2017 bei 55 Prozent und damit deutlich über dem Median von 23 Prozent. In **2018** sinkt der Anteil auf 52 Prozent. Bei den stationären Hilfen liegt der Anteil der UMA bei 50 Prozent und damit am dritten Viertelwert. In **2018** sinkt der Anteil auf 43 Prozent. Die UMA stehen in Wuppertal im Fokus. Das Ressort Integration und der BSD arbeiten eng zusammen. Das erstreckt sich auf die Hilfeplanung und eventuelle Anschlusshilfen. Es wird großer Wert auf die Verselbständigung der UMA gelegt.

Positiv zu sehen ist, dass in Wuppertal viele Hilfen für junge Volljährige ambulant erbracht werden. Der Anteil liegt 2017 bei 59 Prozent und steigt **2018** auf 63 Prozent. Im stationären Bereich ist die überwiegende Zahl der jungen Volljährigen in Heimen untergebracht (87 Prozent).

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Promille 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	27,21	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

In **2018** sinkt die Falldichte auf 25,94 Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre. Die hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen liegt in erster Linie an dem hohen Anteil der UMA und sinkt mit dem Rückgang der UMA entsprechend.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte die Falldichte bei den jungen Volljährigen im Blick behalten. Auch hier hilft die Festlegung eines Zielwertes, um Entwicklungen aufzuzeigen und zielgerichtet zu steuern. Als Richtwert kann der Median des Vergleiches dienen.

Aufwand je Fall für junge Volljährige im Zeitvergleich in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
3.058.121	2.824.025	3.535.967	6.510.100	7.160.226	7.769.521

Die Aufwendungen steigen in Zusammenhang mit den Fallzahlen. Im Eckjahresvergleich 2013/2018 sind die Aufwendungen mehr als doppelt so hoch.

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall	22.299	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
ambulante Aufwendungen je Hilfefall	11.009	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
stationäre Aufwendungen je Hilfefall	38.704	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Aufwendungen für Heimunterbringung je Hilfefall	41.610	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Bedingt durch niedrige Aufwendungen bei den stationären Hilfen und hier insbesondere bei der Heimunterbringung positioniert sich das Jugendamt bei den Gesamtaufwendungen je Hilfefall am ersten Viertelwert. Grund hierfür ist u.a. die Verweildauer. Rund 75 Prozent der stationären Hilfen in Heimen werden innerhalb eines Jahres beendet. Hilfe für junge Volljährige werden nur für maximal sechs Monate bewilligt bzw. weiterbewilligt.

Die Hilfen in Vollzeitpflege sind in Wuppertal etwas teurer. Hier liegen die Aufwendungen je Hilfefall bei 18.966 Euro. Der Median liegt bei 14.131 Euro. Durch die geringe Zahl der Fälle in Vollzeitpflege (in 2017 rund 17 Fälle) wirkt sich das bei den Gesamtaufwendungen für stationäre Hilfen nur geringfügig aus. Die Aufwendungen in Vollzeitpflege steigen **2018** auf 21.047 Euro. Trotzdem ist dies immer noch bedeutend günstiger als eine Unterbringung im Heim.

Die Aufwendungen für ambulante Hilfen liegen mit 537 Euro je Fall über dem Median. Ein Grund hierfür sind erhöhte Aufwendungen für den hohen Anteil der UMA. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen für UMA bei 11.942 Euro, der Mittelwert bei 10.281 Euro. Die Stadt Wuppertal investiert hier etwas mehr, um kurze Laufzeiten bei der Verselbständigung herbeizuführen. Ältere UMA werden möglichst in privaten Wohnungen untergebracht. Übergangsheime werden nur kurz genutzt. Hierbei profitiert die Stadt Wuppertal davon, dass sie bereits mit dem Abzeichnen der Flüchtlingskrise 2013/2014 damit angefangen hat, Wohnungen zu akquirieren. Zukünftig will das Jugendamt noch intensiver mit Wohnungsbaugesellschaften zusammenarbeiten, um die möglichst frühe Verselbständigung der UMA zu fördern.

In Bezug auf die Verselbständigung besteht eine intensive Zusammenarbeit mit dem jobcenter. Für den Umgang mit unter 25-Jährigen gibt es eine gegenseitige Vereinbarung²³. Auch mit dem Bereich Flüchtlingsarbeit/Integration besteht eine enge Zusammenarbeit. Mit beiden Bereichen finden im späteren Verlauf gemeinsame Hilfeplangespräche und eine enge ganzheitliche Betreuung statt. Hierbei steht die gesamte familiäre Situation im Fokus.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat einen leicht erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfefällen. Hierbei liegt der Aufwand je Fall unter dem Median, weil sich die Stadt früh auf die UMA eingestellt und Wohnungen angemietet hat. Deshalb kann ein hoher Anteil der UMA ambulant betreut werden.

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 Wuppertal** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfefälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Zeitvergleich

2014	2015	2016	2017	2018
90	161	322	317	299

²³ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 224

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

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	11,46	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Stadt Wuppertal hat im Vergleich einen leicht erhöhten Anteil an Hilfen für UMA. **2018** sinkt der Anteil auf 10,91 Prozent.

Aufwand je Fall UMA im Zeitvergleich in Euro

2014	2015	2016	2017	2018
27.773	28.306	37.780	33.547	32.254

Die Aufwendungen sinken 2017 und 2018 in stärkerem Umfang als die Fallzahlen. Hierdurch reduzieren sich die Aufwendungen je Hilfefall.

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

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall	33.547	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21

Im Vergleich liegen die Aufwendungen je Hilfefall UMA unter dem Median. Das liegt an dem hohen Anteil der UMA in kostengünstigeren ambulanten Hilfen. Andere Städte haben UMA vermehrt in stationären Einrichtungen untergebracht.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahme nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Bei hoher Falldichte liegen die Aufwendungen je Inobhutnahme unter dem Median. Durch die flankierende Krisenintervention kann die Stadt Wuppertal die Verweildauer reduzieren und damit Kosten senken.

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. 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. Die Stadt sollte die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

Die **Stadt Wuppertal** hat für die zeitlich begrenzte Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen eine familiäre Bereitschaftsbetreuung (FBB) eingerichtet. Hierbei definiert das Jugendamt die FBB als „Form der zeitlich begrenzten Notunterbringung für gefährdete Kinder und Jugendliche aufgrund einer akuten oder chronischen Krisensituation in der Herkunftsfamilie“²⁴. Hier sind Kinder bis unter sechs Jahren unterzubringen. Die Vermittlung der Bereitschaftspflegefamilien erfolgt durch den PFAD. Dezierte Standards und Verfahrensweisen für die familiäre Bereitschaftsbetreuung (FBB) sind im Handbuch des Jugendamtes festgelegt²⁵. Die Dauer ist kurzfristig angelegt; entweder bis zur Rückführung in die Herkunftsfamilie oder bis zur Überleitung in eine Hilfe zur Erziehung.

Sollte eine Unterbringung in FBB nicht möglich sein, sind Kinder von 0 – 13 Jahren in der Kindernotaufnahme unterzubringen. Jugendliche werden in die Jugendschutzstelle vermittelt. Diese Einrichtungen sind vorrangig vor anderen Einrichtungen in Wuppertal zu belegen. Abweichende Einzelentscheidungen sind begründet möglich. Eine Unterbringung in Einrichtungen außerhalb von Wuppertal ist nur möglich, wenn die Wuppertaler Einrichtungen voll belegt sind, keine geeignete Person zur Verfügung steht oder fachliche Gründe dies erfordern²⁶. Die Verfahrensschritte sind im Handbuch der Jugendhilfe hinterlegt²⁷.

²⁴ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 84, Ziffer 1.2 Definition und Problemlage

²⁵ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 84 ff.

²⁶ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 130, Ziffer 4. Unterbringungsmöglichkeiten

²⁷ Stadt Wuppertal, Handbuch der Jugendhilfe, Seite 130, Ziffer 5. Verfahren und Handlungsschritte

Eine Besonderheit besteht in Wuppertal darin, dass die Stadt die kurzfristige Unterbringung in Vollzeitpflege und in Heimunterbringung (in Wuppertal so genannte Kurz-Hilfen oder K-Hilfen) den Inobhutnahmen zugerechnet hat. Im Gegensatz zu den Eingriffsrechten ins Sorgerecht bei den Inobhutnahmen erfolgt die Unterbringung hier mit dem Einverständnis der Eltern. Die Erziehungsberechtigten müssen einen HzE-Antrag stellen. Das Bewilligungsverfahren wird aber analog der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII gehandhabt. Diese speziellen Kurz-Hilfen werden in der LDS-Statistik unter § 42 SGB VIII eingetragen und sind vom Jugendamt auch bei der Datenerhebung für die gpaNRW unter § 42 SGB VIII angegeben worden. Die K-Hilfen werden nach Aussage der Jugendamtsleitung künftig als reguläre Inobhutnahmen geführt.

Für die Inobhutnahmen und die Kurz-Hilfen hat die Stadt Wuppertal flankierende ambulante Krisenintervention (FLAKS) eingerichtet. Die FLAKS soll unbürokratisch ein schnelles Clearing und eine pädagogische Intervention durch ambulante HzE-Anbieter ermöglichen²⁸. Das Ziel ist die Vermeidung von längerfristigen Notaufnahmen oder Fremdunterbringungen. Hierfür kann der BSD auf einen vorhandenen Pool von ambulanten HzE-Anbietern zurückgreifen. Die FLAKS wird für maximal zehn Stunden über sieben bis zehn Tage eingesetzt; allerdings nicht, wenn bereits eine ambulante Hilfe in der Familie installiert ist.

Darüber hinaus gibt es auch eine interne flankierende ambulante Krisenintervention (I-FLAKS). Hierbei handelt es sich um ein Clearing und eine pädagogische Intervention durch Erziehungsbeistandschaft (EBEI) oder durch intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE). Für die I-FLAKS gibt es ein vereinfachtes Verfahren²⁹. Ziel ist auch hier eine Vermeidung oder schnelle Beendigung einer Inobhutnahme. Die I-FLAKS kann auch zur Klärung der Bedarfslage in der Falleingangsphase genutzt werden. Sie ersetzt nicht die Analyse des erzieherischen Bedarfs durch die KJE-Fachkraft³⁰. Die Hilfe wird für maximal drei Monate geleistet. Auch hier erfolgt die Hilfe nicht, wenn bereits eine ambulante Hilfe in der Familie eingerichtet ist.

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

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII im Zeitvergleich

Kennzahl	2014	2015	2016	2017
Hilfefälle Inobhutnahmen	566	687	738	643
davon UMA	68	213	245	161
Anteil UMA in Prozent	12	31	33	25

Der Prozentanteil der UMA an den Inobhutnahmen hat sich 2017 verringert. Mit dem Anteil von 25 Prozent liegt Wuppertal unter dem Median von rund 38 Prozent. Die Jugendlichen werden bereits nach zwei bis vier Tagen weiterverteilt und bleiben deshalb nur sehr kurz in Aufnahme-einrichtungen. Nach Aussage des Jugendamtes ist die Zuweisungsquote aktuell mit einer Überbelegung von 30 Jugendlichen erfüllt.

²⁸ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 138,

²⁹ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 140, Ziffer 3. Verfahren

³⁰ Stadt Wuppertal, Handbuch Jugendhilfe, Seite 140, Ziffer 2. Ziel

Bei der Falldichte wird in dieser Kennzahl Bezug auf die Zahl der Einwohner unter 18 Jahre genommen (59.408 jugendliche Einwohner).

Anzahl Inobhutnahmen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren in Promille

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

Die Stadt Wuppertal gehört zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Falldichte.

Aufwand je Fall Inobhutnahme im Zeitvergleich in Euro

2014	2015	2016	2017
7.235	6.182	5.921	5.241

Die Aufwendungen konnten im Zeitvergleich reduziert werden.

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

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahme je Hilfefall	5.241	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21

Bei den unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall wirkt insbesondere die Krisenintervention des Jugendamtes. Hierdurch können die Betreuungszeiten reduziert werden:

Anteile Betreuungszeiten in Prozent 2017

	Wuppertal	Median
Versorgung bis 24 Stunden	16,49	12,15
Versorgung 24 Stunden bis einem Monat	60,19	49,74
Versorgung über einem Monat	23,32	28,33

Die Stadt Wuppertal verzeichnet im Vergleich höhere Anteile in den ersten beiden Kategorien. Demgegenüber ist der Anteil der Versorgung über einem Monat geringer.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal erhebt strukturelle und soziale Rahmendaten zu den 69 Quartieren des Stadtgebietes. Hieraus leitet das Jugendamt Schwerpunkte für die Arbeit ab. Wuppertal ist insbesondere durch eine hohe Kinderarmut, eine hohe SGB II Quote, mehr alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und einen hohen Ausländeranteil belastet.		
F2	Im Jugendamt ist eine gute Gesamtstrategie vorhanden. Individuell auf die einzelnen Quartiere bezogen werden bedarfsgerechte Projekte entwickelt. Die Projekte werden evaluiert und bei Bedarf wird nachgesteuert. Eine Verbesserung der Steuerung kann durch konkrete Zielvorgaben mit Kennzahlen zur Messbarkeit erreicht werden.	E2	Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben mit Messwerten festlegen. Aus den Zielwerten sollten Kennzahlen abgeleitet werden, die den Umsetzungsgrad der Zielerreichung dokumentieren. Die Kennzahlen dieses Berichtes können als Anhaltspunkt dienen.
F3	Die Zuordnung des Jugendamtes zum Geschäftsbereich 2.1 – Soziales, Jugend, Schule und Integration – bietet eine gute Grundlage, um gleiche Zielgruppen zu vernetzen und mögliche Synergien zu nutzen. Die Wiederherstellung der Teamstruktur der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat den Vorteil einer einheitlichen Leitung und mehr Neutralität bei der Leistungsgewährung.		
F4	Die Stadt Wuppertal hat noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS) eingerichtet. Kontrollen erfolgen bislang anlassbezogen.	E4	Das Jugendamt sollte ein standardisiertes IKS einführen, um Prozesse kontinuierlich wirtschaftlich zu hinterfragen und eine rechtmäßige und an Verfahrensstandards orientierte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.
F5	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes kann noch optimiert werden.	E5	Das Jugendamt sollte konkrete Zielvorgaben für die Entwicklung innerhalb einzelner Hilfearten setzen. Zu den Zielvorgaben sollten Kennzahlen hinterlegt werden. Die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen sollte in ein kontinuierliches Berichtswesen einfließen. Mit der Überarbeitung des EDV-Verfahrens sollten standardisierte Auswertungen und Bausteine für das Berichtswesen implementiert werden.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Das Jugendamt hat bislang noch keine Indikatoren festgelegt, mit denen die Erfolge und Wirkungen der Hilfen zur Erziehung nachgehalten werden. Die Verfahrensstandards werden anlassbezogen überprüft.	E6	Das Jugendamt sollte Indikatoren zur Messbarkeit der Wirkung festlegen. Mit den Ergebnissen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden, das die Erfolgs- und Wirkfaktoren der Hilfen zur Erziehung systematisch erfasst. 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.
F7	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 eine konkrete Ausrichtung an Zielen und eine einheitliche Darstellung der Abläufe.	E7	Für eine verstärkte Ausrichtung der Prozesse an Zielvorgaben, sollten die Ziele der einzelnen Hilfen im Vorfeld definiert und am Anfang der Prozessbeschreibungen konkret benannt werden. Auch die Indikatoren der Zielvorgaben sollten hier aufgeführt werden. Für das schnelle Auffinden von Informationen sollte eine einheitliche schematische Darstellung der Inhalte bei den einzelnen Hilfearten erfolgen.
F8	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren definiert. Diese werden aber noch nicht kontinuierlich nachgehalten. Die Zielformulierungen sollen künftig konkretisiert werden. Die wirtschaftlichen Aspekte werden in der Hilfeplanung bislang nicht dokumentiert.	E8.1	Die Kosten der erforderlichen Hilfen sollten im Hilfeplan dargestellt werden. Das schafft Transparenz und intensiviert die wirtschaftliche Sicht für die Hilfen.
		E8.2	Die Träger sollten in der Beschreibung des Behandlungsverlaufes den Fokus auf den Erfüllungsgrad der Zielvorgaben legen. Das gibt Hinweise auf die Wirksamkeit der Hilfen. Die Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Hilfen sollten systematisch erfasst und zur Weiterentwicklung genutzt werden. Hierfür sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden.
F9	Im Bereich KJE ist eine Personalbemessung aufgrund von Überlastungsanzeigen durchgeführt worden. In der WiJu gab es im Prüfzeitraum Engpässe in der Fallbearbeitung.		
F10	Der gpa-Personalrichtwert für den Bereich KJE von 1:30 Fällen wird in Wuppertal mit 1:39 Fällen überschritten. Der Bearbeitungsschlüssel der Stadt Wuppertal resultiert aus einer Organisationsuntersuchung und ist deshalb als vorrangig zu sehen.	E10	Das Jugendamt sollte Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung fortschreiben, um die Personaleinsatzplanung verlässlich zu steuern. Hierdurch kann frühzeitig auf Änderungen der Falldichte reagiert werden. Die Ziel- oder Richtwerte sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.
F11	Die Stadt Wuppertal überschreitet den gpa-Richtwert der WiJu von 1:140 Hilfeplanfäll-	E11	Die Stadt Wuppertal sollte auch für die WiJu einen Richtwert für die Fallbear-

	Feststellung		Empfehlung
	len mit 1:209 Fällen. Es wird bislang kein Fallschlüssel anhand von Richtwerten gebildet.		beutung ermitteln. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.
F12	Durch den starken Anstieg der UMA war der zusätzliche Einsatz von Personal erforderlich. Durch den Fachdienst UMA werden mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in anderen Städten. Bei der WiJu für UMA positioniert sich die Stadt Wuppertal unter dem Median.	E12	Aufgrund der sinkenden Fallzahlen im Bereich der UMA sind gerade in diesem Bereich Fallschlüssel sinnvoll, um sich auf den veränderten Bedarf einzustellen. Individuelle Richtwerte kann die Stadt Wuppertal auf der Grundlage der Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches erarbeiten.
F13	Das Jugendamt arbeitet an der Zugangssteuerung für Hilfen. Bei den Hilfeplanverfahren soll die Falleingangsphase vertieft werden, um die Fälle besser zu steuern. Eine passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters ist durch die Qualitätsstandards des Jugendamtes gut vorbereitet.		
F14	Die Stadt Wuppertal positioniert sich mit dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner bei struktureller Benachteiligung leicht über dem Median. In 2018 sinkt der Fehlbetrag durch verminderte Transferaufwendungen und steigende Jugendeinwohner unter den Median. Das ist positiv zu sehen.		
F15	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal stellt bei den Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner 2017 den Median und steigt 2018 trotz verringerter Transferleistungen über den Median. Pro Hilfefall gibt das Jugendamt allerdings weniger aus als andere Städte. Die erhöhten Aufwendungen je Jugendeinwohner stehen 2018 in Zusammenhang mit einer höheren Falldichte.		
F16	Die Falldichte liegt über dem Median. Das wirkt sich nachteilig auf die Aufwendungen des Jugendamtes und dadurch auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es ist positiv zu sehen, dass das Jugendamt die Falldichte 2018 durch sinkende stationäre Hilfen verringern konnte.	E16	Das Jugendamt sollte versuchen, die Falldichte durch die intensiviertere Zugangssteuerung weiter zu senken. Zur besseren Messbarkeit der Zielerreichung sollte das Jugendamt einen individuellen Zielwert für die Falldichte festlegen. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F17	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat 2017 bei hoher Falldichte einen leicht erhöhten Anteil an ambulanten Hilfen. 2018 steigt der Anteil der ambulanten Hilfen in erster Linie durch eine Verringerung der stationären Hilfen und bildet nunmehr im interkommunalen Vergleich den Median.		
F18	Das Jugendamt konnte den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen in den letzten Jahren steigern. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen wie beispielsweise die Heimunterbringung.		

	Feststellung		Empfehlung
F19	Die Stadt Wuppertal rechnet die Erziehungsbeistandschaft und die Sozialpädagogische Familienhilfe den Flexiblen ambulanten Hilfen zu. Hierdurch und durch einen erhöhten Anteil an UMA ergibt sich eine vergleichsweise hohe Falldichte. Die Aufwendungen je Hilfefall sind steigend; liegen aber im Vergleich unter dem Median.	E19.1	Mit der differenzierten Erfassung von einzelnen Hilfearten ergeben sich individuelle Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt Wuppertal sollte diese Steuerungsmöglichkeiten nutzen und die Hilfen differenziert erfassen.
		E19.2	Durch die geplante Intensivierung der Zugangssteuerung sollte das Jugendamt versuchen, die Falldichte weiter zu reduzieren. Die flexiblen ambulanten Hilfen sollten bei der Einführung eines IKS in die Kontrollen einbezogen werden.
		E19.3	Bei den Kontrollen im Rahmen des IKS sollte auch die Verweildauer näher betrachtet und ausgewertet werden.
F20	Bei überdurchschnittlicher Falldichte in der Vollzeitpflege hat die Stadt Wuppertal weniger Aufwendungen je Hilfefall als andere Städte. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Es soll ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes erfolgen.	E20	Das Jugendamt sollte eine Zielquote für den Ausbau der Vollzeitpflege festlegen. Hierdurch kann der Umsetzungsgrad des Ausbauangebotes noch besser gemessen werden.
F21	Das Jugendamt der Stadt Wuppertal hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Heimunterbringung. Zwar sinkt die Falldichte 2018, dafür steigen aber die Aufwendungen je Hilfefall weiter. Auch die Verweildauer in den Heimeinrichtungen ist länger.	E21.1	Auch in diesem Bereich sollte die Stadt Wuppertal eine Trennung der einzelnen Hilfen vornehmen, um die Steuerung zu verbessern.
		E21.2	Aufgrund der hohen Falldichte verbunden mit hohen Aufwendungen je Hilfefall sollten die stationären Unterbringungen im Heim genauer überprüft und in das IKS des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Zielwerte für die Falldichte und für die Aufwendungen je Hilfefall gebildet werden. Als Anhaltspunkt kann der Median der Vergleichsstädte dienen.
F22	Bei der Eingliederungshilfe bleiben die Fallzahlen im Zeitvergleich relativ konstant. Die ambulante Eingliederungshilfe ist mit einem Anteil von 95 Prozent der Fälle deutlich stärker ausgeprägt. Die Falldichte liegt bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Allerdings sind die stationären Hilfen im Vergleich kostenintensiv.	E22	Aufgrund der hohen Aufwendungen sollten die stationären Eingliederungshilfen in das aufzubauende IKS des Jugendamtes aufgenommen werden.
F23	Die hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen steht in Zusammenhang mit dem hohen Anteil an UMA. Mit dem Rückgang der UMA sinkt die Falldichte. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall können durch kurze Verweildauern vergleichsweise niedrig gehalten werden. Bei den ambulanten Aufwendungen liegt Wuppertal über dem Median. Grund hierfür sind erhöhte Aufwendungen für UMA. Positiv ist zu sehen, dass ein	E23	Das Jugendamt sollte die Falldichte bei den jungen Volljährigen im Blick behalten. Auch hier hilft die Festlegung eines Zielwertes, um Entwicklungen aufzuzeigen und zielgerichtet zu steuern. Als Richtwert kann der Median des Vergleiches dienen.

	Feststellung		Empfehlung
	hoher Anteil der jungen Volljährigen ambulant betreut wird.		
F24	Die Stadt Wuppertal hat einen leicht erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfefällen. Hierbei liegt der Aufwand je Fall unter dem Median, weil sich die Stadt früh auf die UMA eingestellt und Wohnungen angemietet hat. Deshalb kann ein hoher Anteil der UMA ambulant betreut werden.		
F26	Bei hoher Falldichte liegen die Aufwendungen je Inobhutnahme unter dem Median. Durch die flankierende Krisenintervention kann die Stadt Wuppertal die Verweildauer reduzieren und damit Kosten senken.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017
Einwohner gesamt	345.425	350.046	352.390	353.590
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	56.236	57.727	59.408	60.277
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	67.292	69.210	71.210	72.003

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	49.576758	54.511.188	65.873.945	66.783.477	66.221.493
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.460	21.764	24.100	24.144	24.160
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	9.885.244	11.362.307	13.728.228	15.575.725	15.252.095
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	7.934	8.524	9.573	10.439	10.182

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	39.691.514	43.148.881	52.145.717	51.207.752	50.969.398
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfe-fall in Euro	37.095	38.084	40.867	40.194	41.005
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	36,02	38,20	41,02	38,84	38,07
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfe-fällen gesamt in Prozent	55,58	55,93	55,05	53,94	54,65
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	42,24	41,66	40,89	42,86	44,57

→ 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
Wuppertal im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	13
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	14
→ Organisation und Personaleinsatz	24
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	24
Personal- und Leistungskennzahlen	26
→ Steuerung und Controlling	29
Fach- und Finanzcontrolling	29
Steuerung der Leistungsgewährung	30
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	31
Steuerung der Pflegelandschaft	33
Quartiersmanagement	35
→ Anlage: Ergänzende Tabelle	37

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Wuppertal 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 Entwicklung in der **Hilfe zur Pflege** in der Stadt Wuppertal wird wie in allen anderen kreisfreien Städten von der **demografischen Entwicklung** und durch die **sozialen Strukturen** beeinflusst. Entgegen des allgemeinen Trends steigen die prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen in Wuppertal. Eine Verschiebung in den Altersgruppen zulasten der älteren Bevölkerung wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken. Die örtliche Pflegeplanung greift diese Entwicklungen stadtteilbezogen auf. Versorgungslücken und Überangebote werden so schnell erkannt und Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet.

Die Bevölkerungsentwicklung wird sich belastend auf die **Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege** sowie dem **Pflegewohngeld** auswirken. In 2018 belaufen sich die Transferaufwendungen auf rund **33 Mio. Euro**. Da die strukturelle Entwicklung wenig beeinflussbar ist, sind die weiteren Einflussfaktoren durch die Stadt Wuppertal gezielt zu steuern. Dazu zählen eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf dem Grundsatz „**ambulant vor stationär**“, eine gut ausgebaute **Infrastruktur** mit ausreichend Angeboten im vorpflegerischen Bereich (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Angeboten (z. B. Ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine qualifizierte Sachbearbeitung unterstützt durch Pflegefachkräfte.

Die **ambulante Quote** sowie die **Leistungsdichte** sind messbare Indikatoren in der Hilfe zur Pflege. Eine hohe ambulante Quote bedeutet, dass Alternativen zu einer Betreuung in Einrichtungen bestehen und bekannt sind und sich günstig auf die Transferaufwendungen auswirken. Die ambulante Versorgung ist in Wuppertal um rund 6.000 Euro je Leistungsbezieher günstiger als eine stationäre, ohne das Pflegewohngeld mit zu berücksichtigen. Die Stadt Wuppertal erreicht eine gute ambulante Quote (hierfür wurden Daten aus dem Benchmarking NRW zugrunde gelegt). Dafür sind die Leistungsdichten für die Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen vergleichsweise hoch.

Das gute Ergebnis der ambulanten Quote wird maßgeblich beeinflusst durch eine gut aufgestellte **Pflege- und Wohnberatung**, eine **verbindliche Pflegeplanung** und dem **Quartiersmanagement** in der Stadt Wuppertal. Durch die Zusammenfassung der Aufgaben in einer Abteilung besteht ein umfassender Überblick über die gesamtstädtischen Entwicklungen. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird konsequent umgesetzt und eine umfassende präventive Arbeit in Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Pflege gewährleistet. Im Fokus steht eine bedarfsgerechte Versorgungsstruktur.

Die strukturierte Leistungsgewährung in Zusammenarbeit mit den **Pflegefachkräften** und der Pflege- und Wohnberatung wirkt sich positiv auf den Gesamtsteuerungsprozess Hilfe zur Pflege aus. So kann eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Hilfestellung erfolgen.

Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die **Unterhaltsheranziehung**. Die Stadt Wuppertal verhält sich damit nicht gesetzeskonform. Ein expliziter Verzicht auf Unterhaltsheranziehung bei der Gewährung von Sozialhilfe widerspricht dem Nachrangprinzip. Abgesehen hiervon sind insbesondere von Stärkungspaktkommunen alle möglichen Einnahmen zu realisieren. Zum gleichen Zeitpunkt ist auf die Verfolgung von Rückforderungen verzichtet worden. Ab 2019 ist erneut eine Rückforderungsstelle eingerichtet worden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

Die Gesamtbevölkerungszahlen werden laut Prognose in Wuppertal ansteigen. Die Altersverschiebung hin zu der älteren Bevölkerungsgruppe zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.

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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Wuppertal

Grundzahlen*	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	169.132	170.014	173.964	176.486	178.096	185.241	181.896
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	100.861	101.440	101.971	101.970	101.688	96.264	89.954
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	53.853	53.588	53.034	52.161	51.461	51.007	61.733
Einwohner ab 80 Jahren	19.642	20.383	21.077	21.773	22.345	25.543	27.453
Einwohner gesamt	343.488	345.425	350.046	352.390	353.590	358.055	361.036

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

Insgesamt ist entgegen des allgemeinen Trends in **Wuppertal** ein Anstieg der Bevölkerungszahlen prognostiziert. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege stellt sich die Entwicklung in den einzelnen Altersstufen problematisch dar. Die Altersgruppe der 45- bis 65-Jährigen ist rückläufig, während die Altersgruppe der über 65 –Jährigen steigt. Das bedeutet, dass es weniger Menschen für die häusliche Unterstützung durch z.B. Angehörige, Nachbarn usw. für eine insgesamt steigende Anzahl Pflegebedürftiger geben wird. Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor. Die entstehende Versorgungslücke und der gleichzeitig erhöhte pflegerische Bedarf wird zu steigenden Aufwendungen führen.

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

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	20,87	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,32	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	21,38	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,13	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	24,70	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,60	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Die Prognosen der Bevölkerungsentwicklung machen deutlich, dass in Wuppertal mit einer steigenden Anzahl hochbetagter Menschen zu rechnen ist. Durch die Abteilung 201.5 Sozialplanung, Beratung und Qualitätssicherung wird eine örtliche Pflegeplanung in Verbindung mit der verbindlichen Pflegeplanung erstellt. Dort werden die Entwicklungen der Bevölkerung stadtteilbezogen ausgewertet. Die Prognose der Pflegebedürftigkeit wird der Prognose der häuslichen Unterstützungsmöglichkeit gegenübergestellt.

Für Wuppertal zeichnet sich eine deutliche Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung ab. Die jüngere Bevölkerung nimmt ab, die Älteren werden mehr. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung. Auch anhaltende Zuwanderungen aus dem Ausland und veränderte Lebensformen der Menschen beeinflussen die Gesamtentwicklung. Dies wird auch in Wuppertal ein zunehmend belastender Faktor werden. Wichtig ist es, die Entwicklungen der Zahl der Pflegebedürftigen und zukünftigen Bedarfe vor Ort rechtzeitig zu erkennen, um entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Dazu zählen der Ausbau von präventiven Angeboten sowie das Schaffen einer bedarfsgerechten Versorgungsstruktur.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die örtliche Pflegeplanung der Stadt Wuppertal bezieht soziodemografische Daten zur Analyse ein. Die kleinräumige Analyse der Sozialdaten zu den einzelnen Stadtteilen stellen ein wichtiges Steuerungselement für die Hilfe zur Pflege dar.

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

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

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent 1)	17,7	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	22.345	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote 1)	8,7	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

Trotz des durchschnittlichen Ergebnisses bei der Kaufkraft und der Arbeitslosenquote im interkommunalen Vergleich ist aufgrund der überdurchschnittlichen SGB II Quote von einer steigenden Anzahl Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII auszugehen. Ein weiterer Risikofaktor ist zudem die steigende Anzahl der Leistungsbezieher aus dem 4. Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Im Jahr 2017 auf 2018 ist die Anzahl dieser Leistungsbezieher in Wuppertal um 3,5¹ Prozent gestiegen. Im Eckjahresvergleich 2014/2018 sind es 976 Leistungsbezieher mehr. Der Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann. Der Wuppertaler Armutsbericht von 2013 greift diese Problematik bereits umfassend auf.

¹¹ lt. Statistik IT.NRW

Die einzelnen Stadtteile in **Wuppertal** sind geprägt durch sehr unterschiedliche soziale Strukturen und Altersgruppen. Das hängt u. a. damit zusammen, dass in einigen Stadtteilen wenig Infrastruktur, aber eine gut situierte Bevölkerung gegeben ist; in anderen eine Siedlungsstruktur mit sozialem Wohnungsbau vorherrscht und gesamtstädtisch kaum Wohnungsbau stattfindet. Um die altengerechte Versorgung sicherzustellen, umfasst das Konzept für die Umsetzung des Masterplan altengerechte Quartiere.NRW in Wuppertal drei Pilotquartiere, in denen exemplarisch für typische Wuppertaler Wohnlagen alten- und altersgerechte Quartiersentwicklung gestartet wird bzw. bereits gestartet sind.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat sich im Umgang mit den Bestandsfällen nach § 138 SGB XII an den Handlungsempfehlungen des KOLS (Konferenz der obersten Landesbehörden) orientiert. Die Anzahl der Bestandsfälle konnte nicht genannt werden.

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

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

Die **Stadt Wuppertal** hat eine Neubegutachtung des pflegerischen Bedarfes veranlasst, sofern der notwendige Pflegebedarf nicht erreicht oder eine Hilfe zur Pflege nach §§ 63 ff SGB XII nicht gewährt werden konnte. In Einzelfall kann dann ein dringend notwendiger Bedarf an körperbezogenen Pflegemaßnahmen und pflegerische Betreuungsmaßnahmen über die Hilfe in sonstigen Lebenslagen nach § 70 SGB XII gedeckt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte ermitteln, wie viele Übergangsfälle nach § 138 SGB XII zu begutachten waren bzw. noch zu begutachten sind. Bei den nicht begutachteten Übergangsfällen sollte der Pflegegrad schnellstmöglich ermittelt und entsprechend eingestuft werden.

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

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal konnte die Anzahl der Leistungsbezieher nicht valide erheben, so dass nur wenige Daten für die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden können.

→ Feststellung

Die ermittelte Leistungsdichte für 2018 ist hoch, d. h. in Wuppertal erhalten viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

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.

Die Stadt Wuppertal konnte für 2017 keine validen Daten für die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ermitteln. In 2018 sind lediglich die Leistungsbezieher des Benchmarking NRW zur Verfügung gestellt worden. Für 2018 konnten die Daten aus dem Benchmarking NRW wie folgt entnommen werden:

Daten für die Kennzahlenermittlung

Grundzahl	Daten für gpaNRW 2017	Daten aus dem Benchmarking NRW 2018
Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege gesamt		2.208
Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen		769
Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	1.556 *	1.439
Einwohnerzahl ab 65 Jahre (IT.NRW)	73.934	73.806

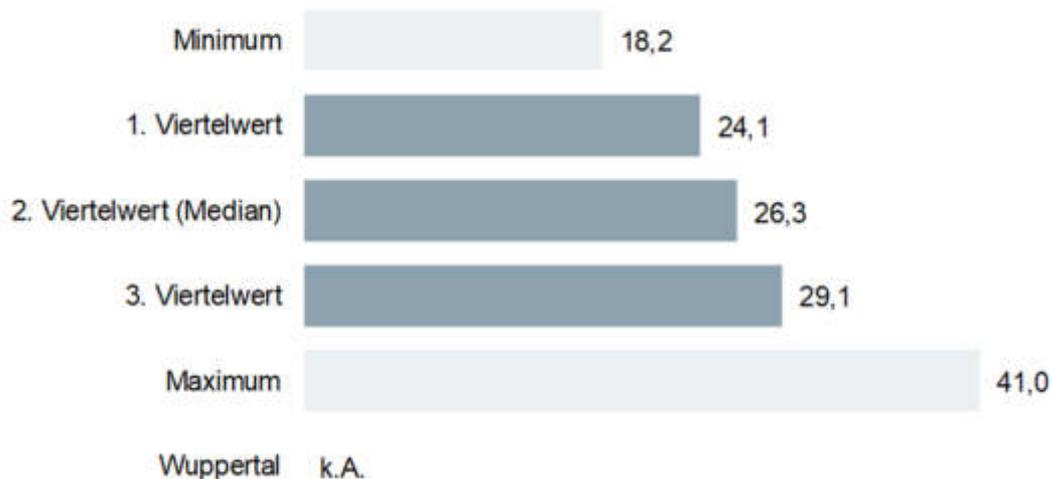
*inkl. Tagespflege, Kurzzeitpflege in stationärer Pflege enthalten

Die Erhebungssystematiken der gpaNRW unterscheiden sich von denen des Benchmarking NRW.

Mit den Daten aus dem Benchmarking NRW werden einige Kennzahlenergebnisse der Stadt Wuppertal manuell errechnet. Diese Ergebnisse können nicht in den interkommunalen Vergleich der gpaNRW aufgenommen werden. Daher werden sie lediglich textlich erwähnt und den Ergebnissen aus dem interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte gegenübergestellt. So kann die Positionierung des manuell errechneten Wertes besser eingeschätzt werden.

Nur wenn eine Kennzahlenbildung valide möglich war, sind die entsprechenden Werte im interkommunalen Vergleich der gpaNRW 2017 berücksichtigt und erscheinen in den Tabellen und Grafiken. Ansonsten enthalten die Grafiken und Tabellen für den Wert der Stadt Wuppertal keine Angaben. Werte, die nicht in den interkommunalen Vergleich der gpaNRW aufgenommen werden können, sind in den dazugehörigen Auswertungen mit dem Zusatz keine Angaben (k. A.) gekennzeichnet.

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



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 stellt sich der interkommunale Vergleich folgendermaßen dar:

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

Die Stadt Wuppertal erreicht in 2018 einen überdurchschnittlichen Wert (Daten Benchmarking NRW) von 29,9 und würde damit am 3. Viertelwert bei der Kennzahl Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (im Folgenden Leistungsdichte) liegen.

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. Das Einkommensniveau ist in Wuppertal durchschnittlich. Es ist daher davon auszugehen, dass nur ein Anteil von pflegebedürftigen Menschen die Pflege durch eigene Mittel und durch die Leistungen der Pflegeversicherung decken kann.

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

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,37	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 Wuppertal gering und wirkt sich damit eher begünstigend auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege aus. Die hohe Leistungsdichte lässt sich so nicht begründen.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren 2017	k. A.	4,71	5,52	7,43	9,74	15,64	19
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren 2017	21,05	14,23	17,41	19,00	21,16	37,13	20
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren 2018	k. A.	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren 2018	k. A.	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Die errechneten Leistungsdichten anhand der Zahlen des Benchmarking NRW für Wuppertal ergeben für die Hilfen zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen eine gleichermaßen hohe Position am 3. Viertelwert im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten. Für 2018 liegt die Leistungsdichte für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen hier bei 10,4 und die in Einrichtungen bei 19,5. Hohe Leistungsdichten bedeuten viele Leistungsbezieher in den einzelnen Hilfearten, was insgesamt zu hohen Transferaufwendungen führt. Deswegen spielt die prozentuale Verteilung der Hilfen zueinander eine entscheidende Rolle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Daten zu den Leistungsbeziehern zukünftig so aufbereiten, dass eine Zuordnung und Auswertung zu den Hilfearten, aber auch zu den Pflegegraden, möglich ist.

Ambulante Quote

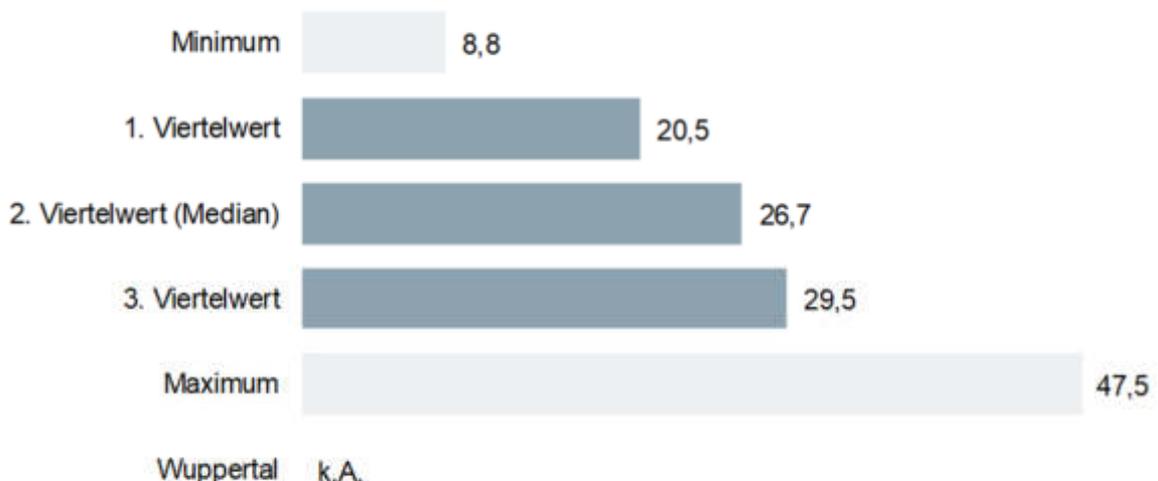
→ **Feststellung**

Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht im Fokus der Stadt Wuppertal.

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

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

Ambulante Quote 2018



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



Der interkommunale Vergleich **2017** hat folgendes Ergebnis:

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

Das Ergebnis der ambulanten Quote ist bei allen Kommunen durch die Pflegestärkungsgesetze II/III beeinflusst und lässt sich nicht mit den vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Die anhand des Benchmarking NRW berechnete ambulante Quote 2018 für **Wuppertal** liegt bei 34 Prozent. Eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist ein entscheidender Faktor für gute Ergebnisse. Dazu zählen eine gut ausgebaute Infrastruktur an ausreichend Angeboten im vorpflegerischen Bereich (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Angeboten (z. B. Ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine qualifizierte Sachbearbeitung unterstützt durch Pflegefachkräfte. In den nachfolgenden Berichtsabschnitten betrachten wir die vorgenannten Punkte.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Im Vergleich der kreisfreien Städte hat die Stadt Wuppertal hohe Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege. Insbesondere die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen beeinflussen das Ergebnis. Der positive Effekt der ambulanten Quote wird durch die insgesamt hohe Leistungsdichte aufgehoben.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld in Wuppertal sind vergleichsweise niedrig. Das Pflegewohngeld ist nur bedingt über die Anzahl der Pflegebedürftigen in Einrichtungen steuerbar.

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

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

Aufwendungen für Transferleistungen

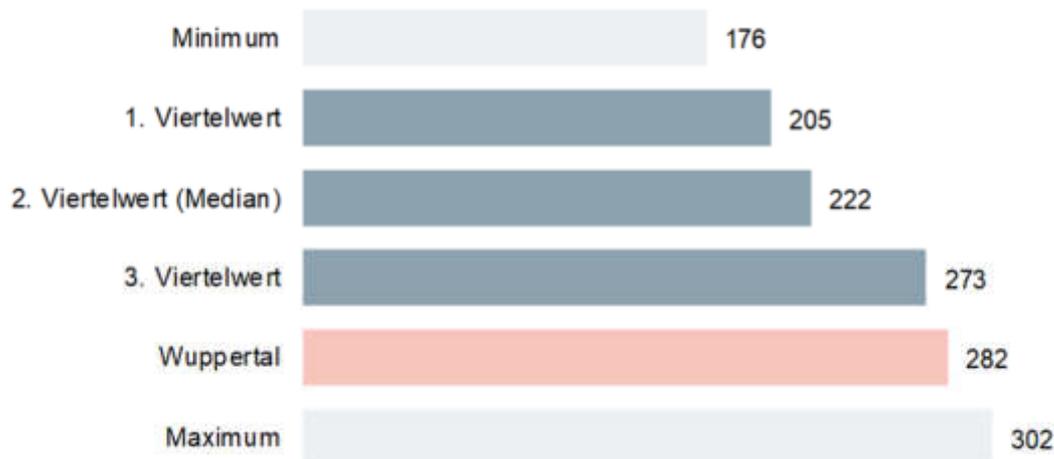
Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in **Wuppertal** sinken.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Wuppertal

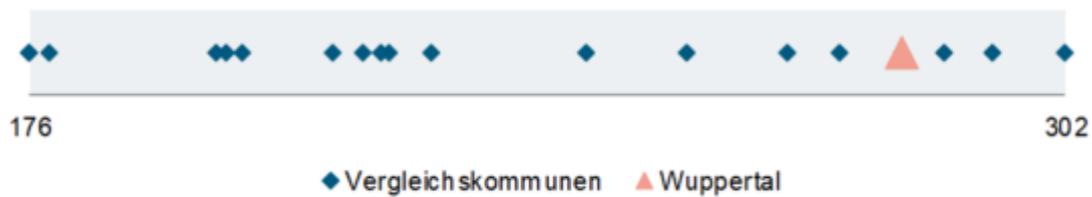
Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	25.902.320	25.095.543	25.877.548	24.355.251	20.814.675
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	7.707.507	7.559.693	7.565.941	6.616.714	4.259.443
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	18.194.813	17.535.850	18.311.607	17.738.537	16.555.232

Wie in den meisten Kommunen sinken die Transferaufwendungen ab 2017 aufgrund der höheren Leistungen der Pflegekassen. Die Transferaufwendungen für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen sind in 2018 um 2,3 Millionen Euro niedriger als noch in 2017. Mittel- und langfristig ist aber mit einem weiteren Anstieg durch u. a. höhere Pflegesätze, Ausweitung der Leistungen und einer höheren Anzahl an Pflegebedürftigen zu rechnen.

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:

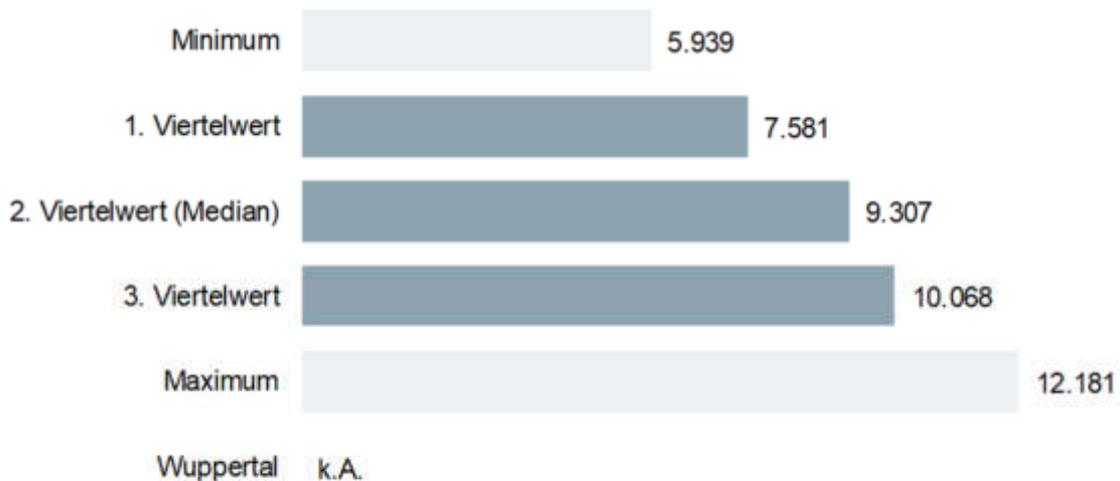


2017 positioniert sich die Stadt Wuppertal wie folgt:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
329	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro der **Stadt Wuppertal** sind höher als in den meisten Vergleichskommunen. Von 2017 auf 2018 konnte durch die um rund 3,5 Millionen geringeren Transferaufwendungen das Ergebnis je Einwohner deutlich reduziert werden. Die ambulante Quote wirkt sich positiv auf die Transferaufwendungen aus, während die hohe Leistungsdichte die Transferaufwendungen belastet.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

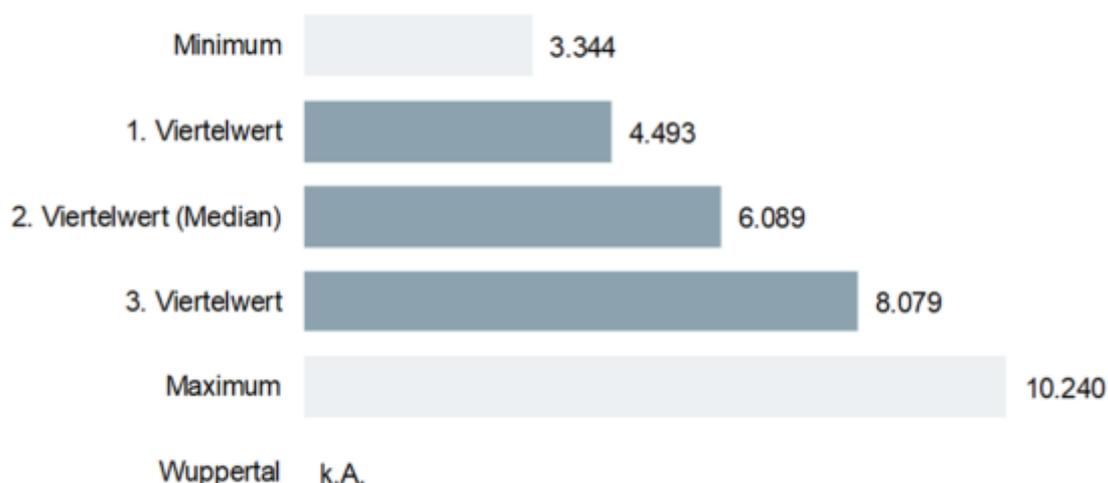
Der interkommunale Vergleich **2017** sieht wie folgt aus:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	5.570	6.896	8.674	9.176	11.115	19

Werden die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege gesamt (Benchmarking NRW) zugrunde gelegt, erreicht die Stadt Wuppertal mit 9.427 Euro in 2018 bei dieser Kennzahl einen Wert über dem 3. Median.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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



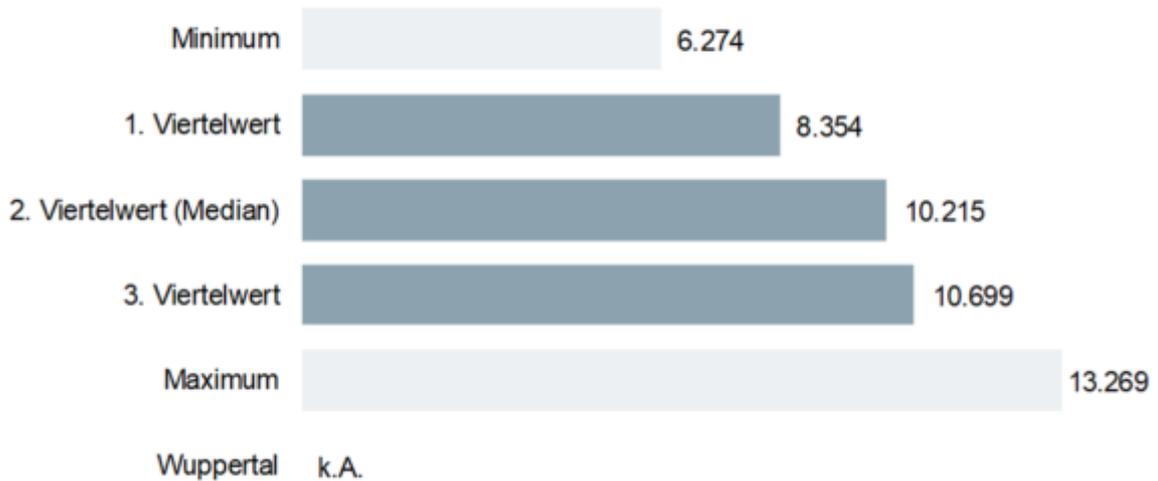
Das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs **2017**:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	3.214	3.551	4.983	7.171	9.717	19

Die angegebenen 769 Leistungsbezieher aus dem Benchmarking-NRW ergeben einen Wert für 2018 von 5.539 Euro je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Für 2018 wäre das ein unterdurchschnittlicher Wert. Daher ist davon auszugehen, dass die Hilfen in Einrichtungen die hohen Transferaufwendungen belasten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



2017 erreicht Wuppertal folgendes Ergebnis:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11.400	5.879	8.893	9.341	10.121	12.102	20

In 2018 liegen die anhand des Benchmarking NRW errechneten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen bei 11.505 Euro. Dies zeigt, dass die Transferaufwendungen der Stadt Wuppertal maßgeblich durch die Hilfen in Einrichtungen beeinflusst werden. In Wuppertal ist die ambulante Versorgung je Leistungsbezieher um knapp 6.000 Euro günstiger als die stationäre Versorgung im Jahr 2018, ohne zusätzlich das Pflegewohngeld zu berücksichtigen. Damit ist die häusliche Versorgung die günstigere Pflegeform für Wuppertal.

Der Zeitverlauf der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen wird in folgender Tabelle dargestellt:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Wuppertal

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	18.194.813	17.535.850	18.311.607	17.738.537
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen ¹⁾	1.474	1.473	1.528	1.556

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	12.344	11.905	12.000	11.400

¹⁾inkl. Tagespflege, Kurzzeitpflege in stationärer Pflege enthalten

Ein beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen, neben dem anrechenbaren Alterseinkommen und Vermögen und dem Anteil nicht-pflegeversicherter Leistungsbezieher in Einrichtungen, ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE).

Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE der Stadt Wuppertal im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 859 Euro leicht unter dem Durchschnittswert von 876 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung eines Heimbewohners pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Wuppertal bei rund 1.860 Euro liegt, der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt rund 1.893 Euro

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	162	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	6.269	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld in Wuppertal sind vergleichsweise niedrig. Auf den Einwohner bezogen wird ein Wert unterhalb des Median, je Leistungsbezieher unter dem 1. Viertelwert erreicht.

Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Wuppertal 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflegewohngeld in Euro	13.434.089	13.182.257	13.305.497	13.072.192	11.924.144

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Pflegewohngeld	1.877	1.902	1.938	1.950	1.902
Aufwendungen Pflegewohngeld je Leistungsbezieher in Euro	7.157	6.931	6.866	6.704	6.269

Die Höhe der Aufwendungen für Pflegewohngeld wird beeinflusst durch die geänderten baulichen Mindestvorgaben und durchgeführten Modernisierungen in den Pflegeeinrichtungen. Für die Träger bestand eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2018. Daher kam es vor allem in den letzten Jahren zu Kostensteigerungen. Zudem ziehen die Umbauten einen Platzabbau nach sich.

Anders als in vielen anderen kreisfreien Städten sind in Wuppertal in den letzten Jahren die Höhe der Gesamtaufwendungen für Pflegewohngeld und je Leistungsbezieher gesunken. Nach Angaben der Verwaltung sind die Einrichtungen in der Stadt Wuppertal bis auf wenige Ausnahmen bereits umgebaut.

Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) ist 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.

Für den Bereich in Wuppertal wird bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten ein hoher Anteil an Widersprüchen beim Landschaftsverband Rheinland (LVR) bearbeitet. Die Stadt Wuppertal hat sich entschieden, die Entscheidung des LVR abzuwarten. D.h., es werden die bisherigen Investitionskosten (vor 2017) zugrunde gelegt. Für die zu erwartenden Nachzahlungen nach Abschluss der Verfahren (ab 2017), sind Rückstellungen gebildet worden. Es ist davon auszugehen, dass die Aufwendungen für Pflegewohngeld ansteigen.

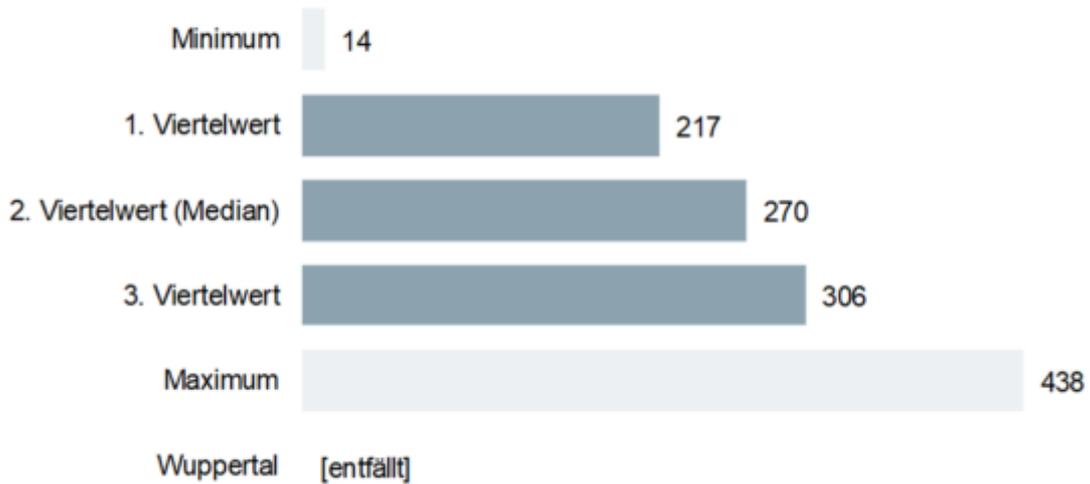
Es ist aber insgesamt zu erwarten, dass das Niveau des Pflegewohngeldes auch in den anderen Städten deutlich steigt, wenn sich auch die letzten, erst spät durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden. Die Höhe des Pflegewohngeldes durch die Stadt ist nur bedingt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII dar.

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



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

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	0	16,55	301	338	429	648	14

Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die Heranziehung Unterhaltspflichtiger. Die Entscheidung ist im Rahmen einer Zielvereinbarung zur Personaleinsparung getroffen worden, obwohl die Erträge aus Unterhaltsheranziehung höher waren als die damaligen Personalkosten.

Die Stadt Wuppertal verhält sich damit nicht gesetzeskonform. Ein expliziter Verzicht auf Unterhaltsheranziehung bei der Gewährung von Sozialhilfe widerspricht dem Nachrangprinzip. Abgesehen hiervon sind insbesondere von Stärkungspaktkommunen alle möglichen Einnahmen zu realisieren.

Die Stadt Wuppertal hat mit Schreiben vom 14. Februar 2020 hierzu wie folgt Stellung genommen:

„Auf Grundlage der Zielvereinbarung vom 19. Mai 2015 für die Jahre 2015-2017 hat sich die Stadt Wuppertal zwecks Personalkosteneinsparung entschieden, die Aufgabe der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen und der Rückforderung (Darlehen, Kostenersatz, zu Unrecht erbrachte Leistungen, u.ä.) nicht mehr wahrzunehmen. Alternativ zu den Stelleneinsparungen in diesem Bereich wären Personalkosteneinsparungen in den Bereichen „Sicherung von existenziellen Leistungen zur Grundsicherung“ und/oder „Hilfe zum Lebensunterhalt“ in Frage gekommen.

Da die Einnahmen durch „Heranziehung und Rückforderung“ und die Personalkosten nahezu deckungsgleich gewesen waren – es handelte sich um 4,3 Stellen mit sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern –, entschied sich das Sozialamt letztlich dazu, die personellen Einsparungen im Bereich der Heranziehung und Rückforderung vorzunehmen.

Am 1. Januar 2020 trat das Angehörigen-Entlastungsgesetz zu § 94 SGB XII in Kraft. Danach ist eine Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nur noch möglich, wenn das Einkommen des Unterhaltspflichtigen mehr als 100.000 Euro im Jahr beträgt. Bis zum Beweis des Gegenteils gilt die Vermutung, dass dies nicht der Fall ist. Durch diese Gesetzesänderung sei davon auszugehen, dass es kaum noch Angehörige geben wird, die zu den Kosten herangezogen werden.

Dieser Gesetzesänderung wird im Antrag auf Sozialhilfeleistungen dadurch Rechnung getragen, dass der/die Antragstellende gefragt wird, ob bekannt ist, dass die unterhaltspflichtigen Angehörigen über ein Jahreseinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügen.“

Die Ausführungen der Stadt Wuppertal widerlegen nicht den vorliegenden Rechtsverstoß gegen das Nachrangigkeitsprinzip nach § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII.

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.

Es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten.

Es kann davon ausgegangen werden kann, dass eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen wird, 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal hat dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig der Nachrang der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII beachtet wird. Soweit nach neuer Rechtslage Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Unterhaltspflichtige über ein Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügen, muss die Stadt Wuppertal diesen nachgehen und ggf. die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Die Organisation in Wuppertal unterstützt die Aufgabenerledigung in der Hilfe zur Pflege. Durch z. B. die Einführung der E-Akte können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.

→ **Feststellung**

Die Fachstelle Hilfe zur Pflege ist gut aufgestellt. Die Sachbearbeitung wird durch die fachlich qualifizierten Pflegefachkräfte bei der Bedarfsfeststellung rund um die Pflegegewährung optimal unterstützt.

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.

Bei der **Stadt Wuppertal** werden die Hilfen außerhalb und in Einrichtungen bei den Finanziellen Hilfen 201.3 des Sozialamtes bearbeitet. Die Pflegebegutachtung und damit die Feststellung des pflegerischen notwendigen Bedarfs werden durch die Pflegefachkräfte für die ambulanten und stationären Hilfen wahrgenommen. Die Pflegefachkräfte sind der ambulanten Hilfestellung zugordnet (201.31). Die Hilfen in Einrichtungen werden im Team 201.32 bearbeitet.

Die Hilfen außerhalb und in Einrichtungen werden an zwei unterschiedlichen Standorten bearbeitet. Von Vorteil ist es, wenn die zwei Teams zukünftig an einem Standort zusammengeführt werden, so können Synergien genutzt werden. Es können u. a. Fahrtwege, zusätzliche Zeiten für Absprachen, Dienstbesprechungen gespart sowie die Einhaltung von Standards erleichtert werden.

Stadtweit hat durch eine externe Beratung ein Prozessscreening stattgefunden. Als weiterer Schritt in Richtung Digitalisierung ist die Einführung der E-Akte im Sozialamt in 2021 geplant. Die Stadt Wuppertal hat sich als digitale Modellkommune beworben. Im Jobcenter ist die E-Akte bereits eingeführt.

→ **Empfehlung**

Zum weiteren Ausbau der Digitalisierung und aufgrund der unterschiedlichen Standorte für die Pflegebearbeitung sollte das Projekt E-Akte weiter vorangetrieben werden. So können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.

Die Fluktuation im Sozialamt ist hoch. Beschäftigte wechseln zu anderen Behörden, so dass immer wieder Stellenvakancen entstehen. In der Hilfe zur Pflege konnten die freien Stellen u.a. durch externe Ausschreibungen wiederbesetzt werden. Aufgrund dieser Ausschreibungen liegen aktuelle Stellenbeschreibungen und -bewertungen vor. Die Personalbemessung erfolgt nach Vorgaben der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und anhand von Fallzahlen.

Der Fluktuation von Beschäftigten besteht stadtweit. Wichtig sind Maßnahmen für die Gesamtverwaltung, um das bestehende Personal besser zu binden und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rekrutieren. Die Ausbildung wird grundsätzlich gefördert, die begrenzte Anzahl von Büroarbeitsplätzen, vor allem im aktuell genutzten Gebäude Friedrich-Engels-Allee 76, stellt zunehmend ein Problem dar. Die Stellen müssen attraktiv gestaltet werden und Telearbeit, Teilzeit und Gleitzeit selbstverständlich werden.

→ **Empfehlung**

Um bestehendes Personal zu binden und Fluktuation einzudämmen, sollten verwaltungsübergreifend Maßnahmen zur Personalbindung und Personalentwicklung weiterentwickelt werden.

Die Einarbeitung neuer Beschäftigter ist bei einer hohen Fluktuation sehr zeit- und arbeitsintensiv und belastet die verbliebenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich. Das Sozialamt der Stadt Wuppertal hat ein Einarbeitungskonzept erstellt. Darin sind Regelungen getroffen, dass neue Beschäftigte erst nach einem halben Jahr selbst die Fallverantwortung übernehmen und mindestens drei Einarbeitungsgespräche mit den Vorgesetzten erfolgen. Unterstützt wird die Einarbeitung durch die Aufbereitung von erforderlicher Informationen in Form eines Wissensmanagements im Intranet. Gepflegt werden die Handbücher, Hinweise, Rechtsprechung mit Kommentaren durch das Fachreferat Qualifizierung/Rechtsstelle (Fach, Rechtsfragen, Datenschutz, Widerspruchsstelle).

Für Fortbildungen der Beschäftigten steht ein Abteilungsbudget zur Verfügung. Durch die Abteilungsleitung werden die Fortbildungen dahingehend geprüft, ob ein Bezug zu der inhaltlichen Arbeit besteht. Fachliches Wissen wird auch durch Handbücher usw. sowie durch Inhouse-Schulungen vermittelt.

Die Fachstelle Hilfe zur Pflege ist derzeit mit fünf Pflegefachkräften besetzt. Die Pflegefachkräfte decken ein umfassendes Aufgabenspektrum rund um die Pflegegewährung ab. Es werden neben der Bedarfsfeststellung des pflegerischen Bedarfes die Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) sowie für Nicht-Versicherte (u.a. für den Asylbereich) geprüft. Zusätzlich wird für das Jobcenter der Bedarf an Hilfen zur Weiterführung des Haushalts ermittelt. Durch die personelle Ausstattung ist es möglich, die Altfälle auf den aktuellen pflegerischen Bedarf zu untersuchen, aber auch bei Verdacht Pflegebetrug entgegen zu wirken. Die Rechnungen der ambulanten Pflegedienste werden grundsätzlich durch die Sachbearbeitung geprüft, die Pflegefachkräfte werden bei Abweichungen hinzugezogen.

Die Fachsoftware ist erweitert durch ein Zusatzmodul für die Pflegefachkräfte. So wird ein standardisiertes Verfahren gewährleistet. Die Hausbesuche können dokumentiert werden, Freifelder für individuelle Notizen sind vorhanden, die Anbieter und Leistungskomplexe sind hinterlegt. Bei Folgebesuchen entsteht automatisch eine Chronologie. Aus datenschutzrechtlichen Gründen darf die Sachbearbeitung nur das Resultat der Begutachtung lesen. Dies ist Grundlage für die Bewilligung der Leistung.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Die Stellenausstattung bei den Hilfen in Einrichtungen ist einwohnerbezogen niedriger als im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dadurch werden auch mehr Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Für die Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen konnte keine Leistungskennzahl ermittelt werden. Die einwohnerbezogene Stellenausstattung liegt hier über dem Durchschnitt.

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.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Die Stadt Wuppertal setzt für die Bearbeitung der Hilfen außerhalb von Einrichtungen 5,63 Vollzeit-Stellen sowie 3,0 Vollzeit-Stellen für Pflegefachkräfte zur Bedarfsfeststellung in 2017 ein. Der Overhead ist für die Aufgabe der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen mit 1,0 Vollzeit-Stelle angegeben.

Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl, ohne den Overhead und die Pflegefachkräfte zu berücksichtigen. Aufgrund der fehlenden Anzahl Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen kann die Leistungskennzahl nicht ermittelt werden.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,76	0,27	0,39	0,61	0,83	1,65	21
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von	k. A.	77,78	127	154	172	279	16

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							

Die Aufgabe Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird mit einer leicht überdurchschnittlichen Stellenausstattung bezogen auf den Einwohner wahrgenommen.

Bei zugrunde gelegten 769 Leistungsbeziehern (NRW Benchmarking 2018) würden rund 137 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle bearbeitet, was unter dem Median im Vergleich der kreisfreien Städte liegt. Die unterstützenden Pflegefachkräfte sowie der Overhead werden dabei nicht berücksichtigt.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

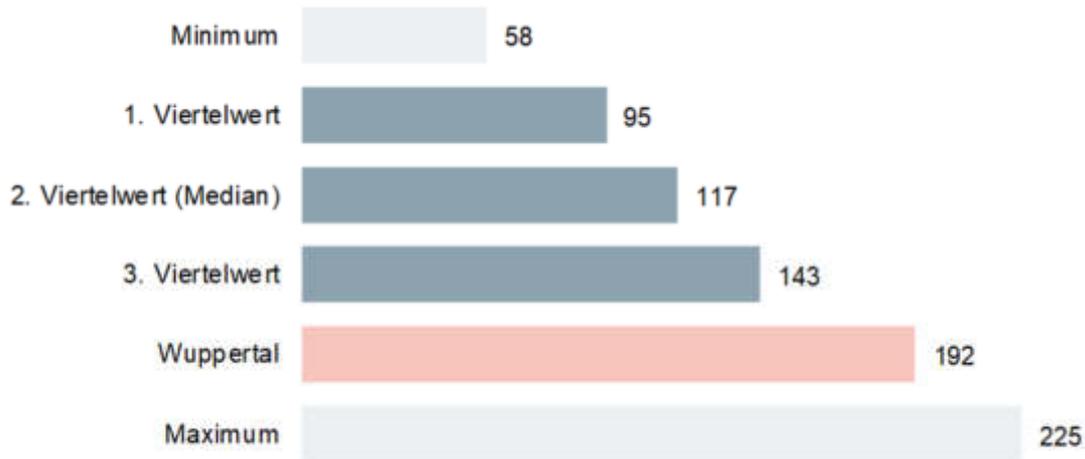
Die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen wird von 8,12 Vollzeit-Stellen wahrgenommen.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,10	1,04	1,30	1,64	2,09	3,02	17

Die Stellenausstattung ist im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittlich.

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



In Wuppertal werden deutlich mehr Leistungsbezieher in Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle bearbeitet als im überwiegenden Teil der anderen kreisfreien Städte.

In 2019 hat es organisatorische Veränderungen gegeben. So wird ausschließlich die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in einem Team bearbeitet. Die Bearbeitung der anderen Hilfen z.B. die des Vierten Kapitels SGB XII sind in einem anderen Team zusammengefasst. Die Sachbearbeitung Hilfen in Einrichtungen hingegen umfasst weiterhin zusätzlich Hilfen, wie das Dritte und Vierte Kapitel des SGB XII.

Pflege- und Wohnberatung

Die Pflegeberatung wird mit 1,62 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Die Wohnberatung wird durch freie Träger durchgeführt.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,22	0,06	0,41	0,60	1,04	2,04	19

Die Pflegeberatung in Wuppertal wird durch sozialpädagogische Kräfte und Pflegefachkräfte durchgeführt. Durch die Vergabe der Wohnberatung an freie Träger stellt sich die Stellenausstattung unterdurchschnittlich dar.

Auf die Pflege- und Wohnberatung werden wir im Kapitel Steuerung und Controlling näher eingehen.

→ Steuerung und Controlling

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

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling in Wuppertal kann noch weiter ausgebaut werden, in dem ein regelmäßiges Berichtswesen installiert wird und die fachlichen und finanziellen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

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

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt der **Stadt Wuppertal** unter dem Produkt 3121 Hilfe zur Pflege (§§61 bis 66 SGB XII) geführt. Konkrete Ziele sind im Haushalt nicht benannt. Durch personelle Veränderungen im Management (201.4) des Sozialamtes werden derzeit die strategischen und organisatorischen Ziele neu aufgelegt. In der Abteilung Management findet das Finanzcontrolling statt (201.43), während das Fachcontrolling organisatorisch dem Personal (201.42) zugeordnet ist. Wichtig ist es, dass Finanzcontrolling eng mit dem Fachcontrolling zu verknüpfen. Um die finanziellen und fachlichen Zusammenhänge optimal steuern zu können, ist ein Controlling aus einer Hand von Vorteil.

Zusätzlich sind Kennzahlen auszuwählen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht bieten. Die Zielsetzung muss klar sein und ein steuerbarer Indikator (quantifizierbarer Bezug) für Auswertungen festgelegt sein, der zusätzlich eine Wirkungskontrolle ermöglicht. Gegensteuernde Maßnahmen bei Abweichungen können daraus abgeleitet werden. Kennzahlen wie z. B. die Entwicklung der Aufwendungen, den Anteilen von Hilfen außerhalb von Einrichtungen sowie aber auch Anzahl von Beratungen und vermiedene stationäre Aufnahmen in Einrichtungen durch die Pflege- und Wohnberatung und die Anzahl der Anträge nach erfolgter Heimaufnahme ermöglichen einen Gesamtüberblick Pflege und erleichtern die Umsetzung des Grundsatzes ambulant vor stationär.

Für das Finanzcontrolling gelten stadtweite Vorgaben. Durch Treffen der Fachbereiche werden diese ergebnisbezogen und inhaltlich abgestimmt. Die Auswertungen erfolgen monatlich und nach Bedarf bezüglich Prognosen, Trends, Durchlaufzeiten, Aufwendungen und ambulante Quoten. Bei Abweichungen werden entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet. Die Plan- und Ist-Werte werden monatlich mit den erwarteten Prognosen abgeglichen. Die Monatsauswertung wird durch das Finanzcontrolling erstellt und über den Sozialdezernenten die Freigabe erteilt. Danach wird die Monatsauswertung an die Kämmerei weitergeleitet und über den Bereich Bilanzen veröffentlicht. Bisher fließen diese Daten nicht in ein Berichtswesen ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte das Fach- und Finanzcontrolling weiterentwickeln, in dem es enger verbunden bzw. aufeinander abgestimmt wird. Konkrete Ziele und Maßnahmen sind festzulegen, die u. a. durch Kennzahlen messbar gemacht werden. So lassen sich Wirkungen feststellen, um Zielanpassungen und -änderungen transparent zu machen.

Die Schwierigkeiten bei der Datenlieferung an die gpaNRW für den Prüfzeitraum sind u. a. aufgrund fehlerhafter Eingaben und Zuordnungen im EDV-Verfahren entstanden. Die entsprechenden Korrekturen sind in 2019 erfolgt.

Die Stadt Wuppertal nimmt am von der Firma con_sens durchgeführten Vergleichsring teil. Der jährliche Projektbericht der Firma con_sens wird ausgewählten Adressaten innerhalb der Verwaltung zur Verfügung gestellt.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Wuppertal am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Zusammenarbeit mit den Pflegefachkräften und mit der Pflege- und Wohnberatung wirkt sich positiv auf den Gesamtsteuerungsprozess Hilfe zur Pflege aus.

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.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern der **Stadt Wuppertal** im Fokus. Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Unterstützt wird dies durch Sondersachgebiete, in denen die Verwertbarkeitsprüfung bei Eigentum sowie Grundbuchthemen, Nachlass- und Erbschaftsangelegenheiten spezialisiert bearbeitet werden. Die Hilfefälle werden jährlich auf Änderungen überprüft. Für die Prüfung des Einkommenseinsatzes bei der Hilfe zur Pflege gemäß § 87 Abs.1 Satz 2 SGB XII liegen einheitlichen Regelungen vor.

Die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs erfolgt anhand eines strukturierten Hilfeverfahrens. Den Beschäftigten stehen Richtlinien und ein internes Informationssystem zur Verfügung, in den aktuellen Gesetzesänderungen und deren Anwendung sowie ein umfassendes Vordruckwesen enthalten sind.

Die Fachsoftware unterstützt die rechtmäßige Leistungsgewährung. Nach der Eingabe von Neufällen, sind diese im System gesperrt, ebenso wie Einmalzahlungen, gestaffelt nach Auszahlungsbeträgen. Das Vier-Augen-Prinzip wird über die Teamleitungen sichergestellt. Auf Wunsch der Beschäftigten wird diese Praxis beibehalten und nicht auf die Sachbearbeiterebene verlagert. Um das Risiko eines Betrug oder auch einer falschen Bearbeitung zu minimieren, wird regelmäßig eine Zufallsprüfung durchgeführt. Die Regelungen dazu finden sich in der „Anwendung des Zufallsgenerators als Instrument der Kassensicherheit und zur Sicherstellung der Fachlichkeit“.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Hilfe zur Pflege lassen vor der Leistungsbeurteilung eine Bedarfsfeststellung durch die eigenen Pflegefachkräfte erstellen. Grundsätzlich werden Hausbesuche durchgeführt, in Einzelfällen gemeinsam mit der AOK. Die Pflegefachkräfte unterstützen seit Jahren die passgenaue Bedarfsdeckung in Wuppertal. Das System hat sich etabliert und wird positiv bewertet. Inzwischen sind fünf Pflegefachkräfte für die erste Bedarfsfeststellung, aber auch für Änderungen bei den Pflegebedarfen und Überprüfung von Bedarfen tätig. Eine enge Zusammenarbeit mit der Sachbearbeitung findet statt.

Für die Prüfung der Heimnotwendigkeit bestehen keine Neuregelungen seit der Gesetzesänderung. Die Stadt versucht weiterhin, soweit die Information über einen Pflegefall eingeht, rechtzeitig die Pflegeberatung einzuschalten, damit die Beratung über die ambulanten Möglichkeiten (z. B. häusliche Versorgung, Kurzzeitpflege) vor einer stationären Aufnahme erfolgt. Es besteht eine gute Zusammenarbeit mit den Krankenhaus-Sozialdiensten, so dass die Pflegefachkräfte bereits im Krankenhaus Pflegebedürftige und ihre Angehörigen beraten. Gemeinsame Gesprächsrunden zwischen der Stadt und den Einrichtungen haben nach eigenen Angaben nicht mehr stattgefunden, sollen aber wiederaufgenommen werden.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal stellt eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung sicher. Die stadtweite Vernetzung mit den betroffenen Akteuren und Zusammenarbeit innerhalb des Sozialamtes unterstützt den Grundsatz „ambulant vor stationär“.

→ **Feststellung**

Die Pflegeberatung erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht über die Beratungsleistungen.

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

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

Die Pflegeberatung besteht in **Wuppertal** seit dem Jahr 2000. Sie wird in der Trägerschaft der Gesundheits-, Alters- und Pflegekonferenz (GAPK) geführt. Darin vertreten sind u. a. die Pflegekassen, der MDK, Ärzte, Krankenhäuser und Seniorenbeiräte. Durch die unterschiedlichen Akteure wird die trägerunabhängige Beratung sichergestellt. Die Geschäftsführung des Trägerrates und somit der Pflegeberatung liegt beim Sozialamt. Seit 2010 ist die Pflegeberatung auch Pflegestützpunkt. Die zwei Pflegestützpunkte in Wuppertal werden gemeinsam von der AOK und der Stadt Wuppertal geführt. Die Pflegekasse der AOK in Wuppertal handelt dabei im Auftrag aller Pflegekassen.

Die Wohnberatung wird seit 1998 durch freie Träger wahrgenommen. Die Finanzierung teilt sich die Stadt Wuppertal mit dem Pflegekassenverbund. Die Wohnberatung ist räumlich an die Pflegeberatung angebunden. Es findet eine enge Kooperation statt.

Eine Besonderheit in Wuppertal stellt die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst für Erwachsene (201.1) dar. Der Sozialdienst bietet eine ganzheitliche Unterstützung für die Menschen in Wuppertal. Unterstützt wird bei finanziellen Belangen, Wohnproblemen und persönlichen Problemlagen. Die Hausbesuche werden teilweise für die Pflegeberatung mit durchgeführt. Die Sozialarbeiter sind nach Bezirken aufgeteilt, so dass ein enger Bezug zum Quartiersmanagement besteht.

Personell wird die Pflegeberatung mit Sozialarbeit und Pflegefachkräften besetzt. Vorträge und Informationsveranstaltungen werden u.a. zusammen mit dem Quartiersmanagement themenbezogen gehalten. Die erbrachten Leistungen in Form von Beratungen, Vorträgen, Auswertungen und Ausblicken werden im jährlichen Tätigkeitsbericht der Pflegeberatung dargestellt.

Informationen über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Pflege sind ein wichtiger Punkt, um den Verbleib in der Häuslichkeit zu fördern. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die verschiedenen Alternativen der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Durch die Zusammensetzung der GAPK sind unterschiedlichste Akteure wie Krankenhäuser und Ärzte beteiligt, um entsprechend über die Beratungsangebote zu informieren bzw. an die Beratungsstellen zu verweisen.

Die Stadt Wuppertal erstellt und aktualisiert regelmäßig eine Informationsbroschüre für Senioren „Älter werden in Wuppertal“. Dieser dient den Senioren in Wuppertal als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber zu allen wichtigen Bereichen, wie dem altersgerechten Wohnen, der Pflege oder finanziellen Hilfen und Gesundheitsfragen. Zudem findet man wichtige Adressen und Ansprechpartner der Anbieter sowie bei Ämtern und Behörden.

Per Online-Suche ist auf der Internetseite der Stadt Wuppertal die Pflegeberatung gut zu finden. Die Informationen auf der Homepage ist nur auf Deutsch und in keiner anderen Sprache. Die Funktion, sich die Seite vorlesen zu lassen oder diese in leichter Sprache zu lesen, gibt es nicht. Die Suche nach der Wohnberatung hingegen führt nicht direkt zu den Kontaktdaten des freien Trägers.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Internetpräsenz der Pflege- und Wohnberatung optimieren und an die Bedürfnisse der älteren Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen leichter zugänglich gemacht werden (z.B. mehrsprachig, Vorlesefunktion).

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal erstellt seit 2015 eine verbindliche Bedarfsplanung, die Bestandteil der örtlichen Planung ist. Sie entspricht den gesetzlichen Vorgaben und wird jährlich fortgeschrieben mit einer perspektivischen Betrachtung von drei Jahren.

→ **Feststellung**

Durch die beteiligten Akteure ist eine gute gesamtstädtische Vernetzung gewährleistet.

→ **Feststellung**

Die örtliche Pflegeplanung zeigt Versorgungslücken und Überangebote des Pflegeangebotes auf und dient als Steuerungsgrundlagen für eine ausgewogene Versorgung in Wuppertal.

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

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

Die Pflegeplanung wird in **Wuppertal** in der Abteilung 201 des Sozialamtes (Sozialplanung, Beratung und Qualitätssicherung) erstellt. Durch die Zusammenfassung von Altensozial – und Pflegeplanung, sowie Pflegeberatung und die Zuständigkeit für das Quartiersmanagement in

einer Abteilung besteht ein umfassender Überblick über die gesamtstädtischen Entwicklungen. Diese werden in der örtlichen Planung erfasst, so dass stadtweit Versorgungslücken und Überangebote festgestellt und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Die örtliche Planung in Wuppertal umfasst eine Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot, die Auslastungen der einzelnen Betreuungsformen und eine Bedarfsfeststellung auf drei Jahre.

Aktuell liegt das Stadtentwicklungskonzept „Zukunft Wuppertal“ vor. Erarbeitet wurde das Stadtentwicklungskonzept mit externer Unterstützung, alle Geschäftsbereiche der Verwaltung waren eingebunden. Das Stadtentwicklungskonzept soll aufzeigen, wie sich Wuppertal in den nächsten zehn bis 15 Jahren entwickelt und für Politik und Verwaltung als Richtschnur und Perspektive dienen. Einzelkonzepte zur Stadtentwicklung werden hier aufeinander abgestimmt und unterstützen die Pflegeplanung, die Pflegeinfrastruktur in den Stadtteilen bedarfsgerecht zu gestalten.

In der Alten- und Pflegeplanung werden Schwerpunktthemen festgelegt, wie z. B. die Zugangssteuerung oder die Zusammenarbeit des Sozialdienstes für Erwachsene und der Pflegeberatung. Durch die alle zwei Wochen stattfindenden sozialamtsinternen Konferenzen besteht ein regelmäßiger Informationsaustausch und es werden aktuelle Themen bearbeitet.

Die Gesundheits-, Alters- und Pflegekonferenz (GAPK) tagt vier Mal jährlich. Durch die beteiligten Akteure ist eine gute gesamtstädtische Vernetzung gewährleistet. Die Zusammenarbeit mit den freien Trägern wird als gut und konstruktiv bewertet.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,10	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	48,15	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	3,29	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Stadt Wuppertal hat eine vergleichsweise hohe Anzahl stationärer Plätze je Einwohner, verfügt aber über weniger Kurzzeitpflegeplätze.

Auch in Wuppertal hat durch die Modernisierungen in den Heimen ein stufenweiser Platzabbau in 2017 stattgefunden. Nach Angaben der Stadt Wuppertal ist die derzeitige stationäre Versorgung auskömmlich und eine Erhöhung der Plätze nicht erforderlich. Die Auslastung bei den stationären Pflegeplätzen lag in 2017 bei knapp 97 Prozent. Ab 2020 zeichnet sich ab, dass erneut Pflegeplätze benötigt werden. Die Stadt Wuppertal hat zum Aus- bzw. Neubau stationärer Einrichtungen ein Bewerbungsverfahren für Investoren eingeleitet.

Alternativen Versorgungsformen („ambulant vor stationär“) wie Tages- und Kurzzeitpflege und ambulant betreute Wohnformen unterstützen und ergänzen das bestehende stationäre Angebot. Die Stadt Wuppertal hat sechs städtische Seniorenheime, die eine Versorgung insbesondere in den Randgebieten abdecken.

Der Kurzzeitpflege stehen rund 45 Plätze in vier Einrichtungen zur Verfügung, die durch rund 198 eingestreute Plätze in 34 Einrichtungen ergänzt werden. Auch wenn in 2017 ein Überangebot der Kurzzeitpflegeplätze festgestellt worden ist, ist die Kurzzeitpflege weiterhin eine wichtige alternative Wohnform zu der stationären Unterbringung. Die Tagespflege ist mit 232 Plätzen ausreichend ausgestattet, da diese Plätze wegen fehlender Nachfrage nicht vollständig belegt werden konnten.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die gute Quartiersarbeit in Wuppertal sorgt für eine altengerechte Versorgung in den unterschiedlichen Stadtteilen und leistet so einen wichtigen Beitrag zur präventiven Arbeit.

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.

In der Abteilung 201 des Sozialamtes (Sozialplanung, Beratung und Qualitätssicherung) der **Stadt Wuppertal** wird die Altensozialplanung eng mit Pflegeplanung verknüpft. Die gesamten Planungen umfassen die Begleitung und Unterstützung notwendiger Weiterentwicklungen der sozialen Angebote und Infrastruktur für ältere Menschen in den Bereichen Wohnen, Begegnung, Selbstorganisation, Information und Beratung. Dazu gehören die quartiersbezogenen sozialen Angebote wie auch die Infrastruktureinrichtungen. In den einzelnen Stadtteilen werden Quartiersmanager eingesetzt.

Wie schon im Berichtsabschnitt Soziale Strukturen beschrieben ist für die altengerechte Versorgung in den unterschiedlichen Stadtteilen das Konzept für die Umsetzung des Masterplan altengerechte Quartiere.NRW entstanden. Derzeit gibt es drei Pilotquartiere, in denen die alten- und altersgerechte Quartiersentwicklung im Fokus steht. Zwei davon sind fast beendet, so dass die Ergebnisse aus den Projekten evaluiert werden, um sie in weiteren Stadtteilen umzusetzen. Die Steuerungsgruppe für die Projekte ist mit Mitgliedern von freien Trägern und den Quartiersmanagern besetzt. Bei den Stadtteilkonferenzen ist der Sozialdienst für Erwachsene beteiligt.

Die Vermittlung von Ehrenamtlichen an entsprechende Organisationen übernimmt ein gemeinnütziger Verein, die sogenannten Wuppertaler Freiwilligenagentur. Die Stadt Wuppertal koordiniert die Tätigkeiten in der Freiwilligenagentur, in dem sie die Geschäftsführung stellt.

Die Stadt Wuppertal fördert durch freiwillige Leistungen die 16 Begegnungsstätten für Senioren (Altentagesstätten). In 2018 haben 8.977 Menschen dieses Angebot wahrgenommen. Die Altentagesstätten sind ein wichtiger Bestandteil in der präventiven Seniorenarbeit. Hier kann rechtzeitig auf die potenziell von Pflege betroffenen Menschen zugegangen werden und über die Möglichkeiten rund um die Pflege informiert werden. Die Begegnungsstätten fördern die

Menschen im Alter in ihren Belangen und tragen zu einer Entlastung pflegender und betreuender Angehöriger bei.

→ Anlage: Ergänzende Tabelle

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Gesamtbevölkerungszahlen werden laut Prognose in Wuppertal ansteigen. Die Altersverschiebung hin zu der älteren Bevölkerungsgruppe zulasten der Altersgruppe der pflegenden Menschen wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.		
F2	Die örtliche Pflegeplanung der Stadt Wuppertal bezieht soziodemografische Daten zur Analyse ein. Die kleinräumige Analyse der Sozialdaten zu den einzelnen Stadtteilen stellen ein wichtiges Steuerungselement für die Hilfe zur Pflege dar.		
F3	Die Stadt Wuppertal hat sich im Umgang mit den Bestandsfällen nach § 138 SGB XII an den Handlungsempfehlungen des KOLS (Konferenz der obersten Landesbehörden) orientiert. Die Anzahl der Bestandsfälle konnte nicht genannt werden.	E3	Die Stadt Wuppertal sollte ermitteln, wie viele Übergangsfälle nach § 138 SGB XII zu begutachten waren bzw. noch zu begutachten sind. Bei den nicht begutachteten Übergangsfällen sollte der Pflegegrad schnellstmöglich ermittelt und entsprechend eingestuft werden.
F4	Die Stadt Wuppertal konnte die Anzahl der Leistungsbezieher nicht valide erheben, so dass nur wenige Daten für die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden können.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Daten zu den Leistungsbeziehern zukünftig so aufbereiten, dass eine Zuordnung und Auswertung zu den Hilfearten, aber auch zu den Pflegegraden, möglich ist.
F5	Die ermittelte Leistungsdichte für 2018 ist hoch, d. h. in Wuppertal erhalten viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.		
F6	Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht im Fokus der Stadt Wuppertal.		
F7	Im Vergleich der kreisfreien Städte hat die Stadt Wuppertal hohe Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege. Insbesondere die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen beeinflussen das Ergebnis. Der positive Effekt der ambulanten Quote wird durch die insgesamt hohe Leistungsdichte aufgehoben.		
F8	Die Aufwendungen für Pflegewohngeld in Wuppertal sind vergleichsweise niedrig. Das Pflegewohngeld ist nur bedingt über die Anzahl der Pflegebedürftigen in Einrichtungen steuerbar.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Stadt Wuppertal verzichtet seit 2015 auf die Heranziehung von Unterhaltsleistungen für die Hilfe zur Pflege. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII dar.	E9	Die Stadt Wuppertal hat dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig der Nachrang der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 2 i.V.m. § 94 SGB XII beachtet wird. Soweit nach neuer Rechtslage Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Unterhaltspflichtige über ein Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügen, muss die Stadt Wuppertal diesen nachgehen und ggf. die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.
F10	Die Organisation in Wuppertal unterstützt die Aufgabenerledigung in der Hilfe zur Pflege. Durch z. B. die Einführung der E-Akte können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.	E10.1	Zum weiteren Ausbau der Digitalisierung und aufgrund der unterschiedlichen Standorte für die Pflegebearbeitung sollte das Projekt E-Akte weiter vorangetrieben werden. So können Arbeitsabläufe weiter optimiert werden.
		E10.2	Um bestehendes Personal zu binden und Fluktuation einzudämmen, sollten verwaltungsübergreifend Maßnahmen zur Personalbindung und Personalentwicklung weiterentwickelt werden.
F11	Die Fachstelle Hilfe zur Pflege ist gut aufgestellt. Die Sachbearbeitung wird durch die fachlich qualifizierten Pflegefachkräfte bei der Bedarfsfeststellung rund um die Pflegegewährung optimal unterstützt.		
F12	Die Stellenausstattung bei den Hilfen in Einrichtungen ist einwohnerbezogen niedriger als im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dadurch werden auch mehr Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Für die Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen konnte keine Leistungskennzahl ermittelt werden. Die einwohnerbezogene Stellenausstattung liegt hier über dem Durchschnitt.		
F13	Das Fach- und Finanzcontrolling in Wuppertal kann noch weiter ausgebaut werden, in dem ein regelmäßiges Berichtswesen installiert wird und die fachlichen und finanziellen Ziele aufeinander abgestimmt werden.	E13	Die Stadt Wuppertal sollte das Fach- und Finanzcontrolling weiterentwickeln, in dem es enger verbunden bzw. aufeinander abgestimmt wird. Konkrete Ziele und Maßnahmen sind festzulegen, die u. a. durch Kennzahlen messbar gemacht werden. So lassen sich Wirkungen feststellen, um Zielanpassungen und -änderungen transparent zu machen.
F14	Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege ist in Wuppertal am Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Zusammenarbeit mit den Pflegefachkräften und mit der Pflege- und Wohnberatung wirkt sich positiv auf den Gesamtsteuerungsprozess Hilfe zur Pflege aus.		
F15	Die Stadt Wuppertal stellt eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung sicher. Die stadtweite Vernetzung mit den betroffenen Akteuren und Zusammenarbeit innerhalb des Sozialamtes unterstützt den Grundsatz „ambulant vor stationär“.	E15	Die Stadt Wuppertal sollte die Internetpräsenz der Pflege- und Wohnberatung optimieren und an die Bedürfnisse der älteren Menschen anpassen. So könnten die wichtigsten Informationen leichter zugänglich gemacht werden (z.B. mehrsprachig, Vorlesefunktion).

	Feststellung		Empfehlung
F16	Die Pflegeberatung erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht über die Beratungsleistungen.		
F17	Die Stadt Wuppertal erstellt seit 2015 eine verbindliche Bedarfsplanung, die Bestandteil der örtlichen Planung ist. Sie entspricht den gesetzlichen Vorgaben und wird jährlich fortgeschrieben mit einer perspektivischen Betrachtung von drei Jahren.		
F18	Durch die beteiligten Akteure ist eine gute gesamtstädtische Vernetzung gewährleistet.		
F19	Die örtliche Pflegeplanung zeigt Versorgungslücken und Überangebote des Pflegeangebotes auf und dient als Steuerungsgrundlagen für eine ausgewogene Versorgung in Wuppertal.		
F20	Die gute Quartiersarbeit in Wuppertal sorgt für eine altengerechte Versorgung in den unterschiedlichen Stadtteilen und leistet so einen wichtigen Beitrag zur präventiven Arbeit.		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Wuppertal im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

→ Managementübersicht

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

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

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Wuppertal** wirken sich im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten belastend für Wuppertal aus. Die **SGB II-Quote** sowie die **Unterbeschäftigtenquote** liegt deutlich über dem Durchschnitt. Durch die Flüchtlingskrise gilt der Wohnungsmarkt in Wuppertal als angespannt. Die Stadt Wuppertal hat die Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht, die zu einem großen Teil dort auch verblieben sind. Auf längere Unterbringungen in Sammelunterkünften ist verzichtet worden.

Ab 2019 sind die Richtwerte für die Mietobergrenzen in Wuppertal durch ein neues schlüssiges Konzept und einer angepassten Bruttokaltmiete angehoben worden. Dies führt zukünftig zu steigenden **Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung** durch die höheren Richtwerte.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** ist transparent mit klaren Zielvorgaben, es erfolgt eine enge Abstimmung des Jobcenters mit dem Sozialamt der Stadt Wuppertal. Die stadtinternen als auch die politischen Gremien werden mit ausreichenden Informationen versorgt.

Um die **Leistungsgewährung steuern** zu können, liegt ein neues **schlüssiges Konzept** vor, welches zum 01. Januar 2019 fortgeschrieben worden ist. Dieses wird durch gut strukturierte Richtlinien unterstützt.

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

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher erreichen Werte am Median.

Bei den **Transferaufwendungen für einmalige Leistungen** erreicht Wuppertal im Vergleich der kreisfreien Städte das Maximum. In den Jahren 2016 und 2017 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Wuppertal, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

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

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

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

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

Ziel der gpaNRW ist es,

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

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

→ Strukturen

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

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

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	17,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	4,5	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.853	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	23.767	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	418	391	404	420	450	502	22

¹⁾ Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Wuppertal** wirken sich im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte belastend für Wuppertal aus. Die SGB II-Quote liegt deutlich über dem Durchschnitt. Ein hoher Anteil wird durch den Rechtskreiswechsel von geflüchteten Menschen aus Nicht-EU-Ländern in den SGB II Bezug begründet. Die Gruppe der syrischen Geflüchteten verzeichnet derzeit die höchsten Zuwachsraten in Wuppertal. Darunter eine hohe Anzahl Kinder, begründet durch den Familiennachzug.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Wuppertal

2015	2016	2017	2018
45.796	47.508	50.267	49.878

Der Anstieg der Leistungsbezieher von 2016 auf 2017 um rund 2.700 Leistungsbezieher wird durch die hohe Anzahl von Flüchtlingen mit beeinflusst.

Das Stadtgebiet in Wuppertal weist unterschiedliche Problemlagen auf. So gibt es Stadtteile mit z.B. einem hohen Kinderanteil, komplexen Problemlagen, hohen SGB-II Quoten und mit vielen Ein-Personen-Haushalten. Die sieben Geschäftsstellen des Jobcenters Wuppertal unterstützen mit diversen Projekten die jeweilige Situation in den Stadtteilen. Zu den sieben Geschäftsstellen ist eine Geschäftsstelle gemeinsam mit dem Ausländeramt zentralisiert an einem Ort für die Flüchtlinge zuständig (Zebera). Die Sozialraumarbeit hat für die Stadt Wuppertal einen hohen Stellenwert. Es werden themenbezogene Projekte initiiert. Das Projekt „Zuhause“ in Oberbarren beinhaltet z. B. die Begleitung von EU-Zugewanderten. Zudem werden versuchsweise Vor-Ort-Beratungen an neutralen Stellen durch die Beschäftigten des Jobcenters angeboten sowie vereinfachte Verfahren bei Weiterbewilligungsanträgen.

Der Anteil der Schüler und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen, liegt in Wuppertal am Durchschnitt. Für diesen Personenkreis besteht ein erschwelter Zugang zum Arbeitsmarkt. Das Projekt Sicherung, Schulabschluss, Leben (SiSaL) steuert dieser Entwicklung entgegen und wird bisher an drei Schulen angeboten.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Wuppertal im Vergleich zu den anderen Städten durchschnittlich. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen. Auch hier spielen die unterschiedlichen Stadtgebiete eine Rolle. In einigen Stadtteilen ist wenig Infrastruktur mit einer gut situierten Bevölkerung und in anderen herrscht eine Siedlungsstruktur mit sozialem Wohnungsbau vor.

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

Ein weiterer Faktor ist die hohe Unterbeschäftigtenquote in Wuppertal. Im Oktober 2019 ist der Durchschnitt für NRW in der Bundesagentur für Arbeit-Statistik mit 8,8 Prozent angegeben. In Wuppertal lag der Anteil bei 14,6 Prozent der registrierten Arbeitslosen, die Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsförderung oder kurzfristig erkrankt waren.

→ Steuerung und Controlling

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Wuppertal schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und enthält klare Zielvorgaben. Es erfolgt eine enge Abstimmung des Jobcenters mit dem Sozialamt der Stadt Wuppertal. Kommunale Ziele werden berücksichtigt. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht, eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet.

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

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

Die Ziele des Jobcenters in **Wuppertal** sind gemäß § 48b Abs. 3 SGB II in einer Zielvereinbarung mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS) festgelegt. Inhalt dieser Zielvereinbarung sind u. a. auch kommunale Ziele.

Zu den strategischen Zielen der Stadt Wuppertal gehören:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und
- Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug.

Das MAGS und das Jobcenter Wuppertal führen hierzu zwei Steuerungsdialoge pro Jahr. Die Dialoge erfolgen auf der Grundlage der Jahresfortschrittswerte, den Inhalten der Zielvereinbarung sowie dem lokalen Planungsdokument des Jobcenters Wuppertal. Das lokale Planungsdokument umfasst u. a. die stadtteilbezogene Entwicklung in Wuppertal anhand von Auswertungen, die einzelnen Projekte und deren Wirkungen sowie interne Ziele. Zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse werden schriftlich in einem Zielsystem die Endergebnisse zu den jeweiligen Ge-

schäftsjahren ergänzt. So können Veränderungen und Unterschiede zwischen den Grundsicherungsstellen bundesweit aufgezeigt werden.

Das Jobcenter Wuppertal ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Die grundsätzlichen Entscheidungen und Zielfestlegungen werden durch den Vorstand des Jobcenters mit dem Verwaltungsrat der Stadt Wuppertal getroffen.

Um die finanzielle Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Wuppertal im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters vom Sozialamt der Stadt. Vom Jobcenter wird ein Monatsbericht in Form von Trenddiagrammen an das Management des Sozialamtes weitergeleitet. Bei Abweichungen vom Haushaltsansatz werden vom Jobcenter Empfehlungen erarbeitet, die dann über das Finanzcontrolling des Sozialamtes mit der Kämmerei abgestimmt werden. Entsprechende Gegenmaßnahmen werden geprüft und eingeleitet. Die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne werden angepasst. Absehbare Veränderungen wie höhere Mietpreisspiegel oder eine wachsende Zahl der Bedarfsgemeinschaften werden mit dem Finanzcontrolling rechtzeitig abgestimmt.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal verfügt über ein schlüssiges Konzept. Zusätzlich sind einheitliche Richtlinien erarbeitet, um die Leistungsgewährung einheitlich und gesetzeskonform zu steuern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete und kalte Betriebskosten 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 schlüssige Konzept in Form eines Beschlusses einer Ratsvorlage der **Stadt Wuppertal** von 2017 ist in 2019 fortgeschrieben worden. Die angemessene Bruttokaltmiete wird aus dem aktuellen qualifizierten Mietspiegel abgeleitet. Die daraus resultierenden Anforderungen an ein schlüssiges Konzept sind beachtet worden. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten sind differenziert festgelegt. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

In einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren soll weiterhin eine Überprüfung und Aktualisierung stattfinden.

Es sind Richtlinien für die Unterkunfts- und Heizkosten erarbeitet, die für das Jobcenter und die Stadt Wuppertal gleichermaßen gelten. Die Sachbearbeitung wird so unterstützt, die Leistungen gesetzeskonform und nach gleichen Maßstäben im SGB II und SGB XII zu gewähren. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Wuppertal anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt und die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie beachtet wird. Zusätzlich zur Beurteilung der Angemessenheit einer Wohnung werden die Betriebskostenvorauszahlungen (ohne die Heizkosten und Aufwendungen für die Warmwas-

seraufbereitung) geprüft. Unterschreiten diese einen festgelegten Betrag (derzeit 1,43 Euro je Quadratmeter) sind diese nicht plausibel und können nicht anerkannt werden.

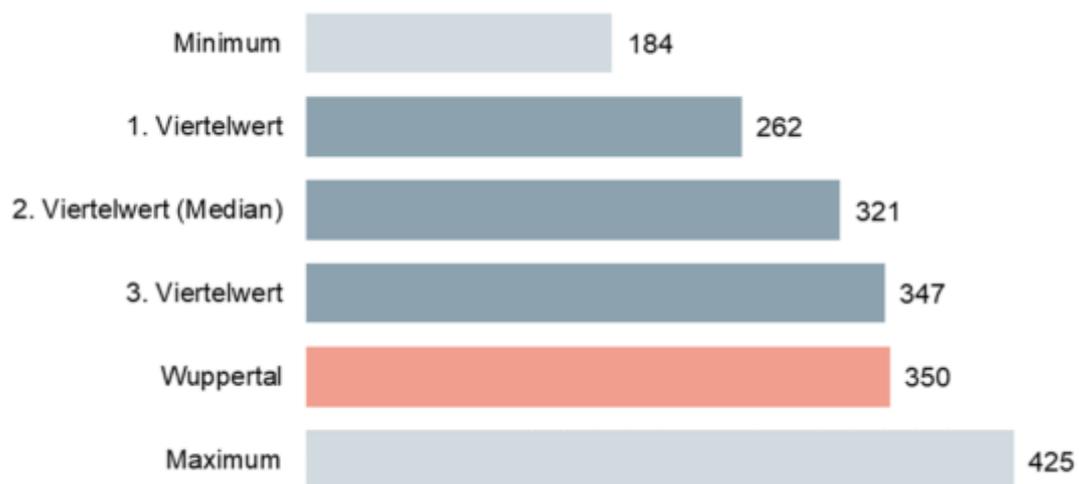
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Um die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft in Wuppertal festzustellen, sind umfassende Richtlinien mit Arbeitshinweisen erstellt worden. Werden die Angemessenheitswerte überschritten, wird ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Für die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen sind ebenfalls Regelungen getroffen worden, hinterlegt mit Richtwerten.

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

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



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

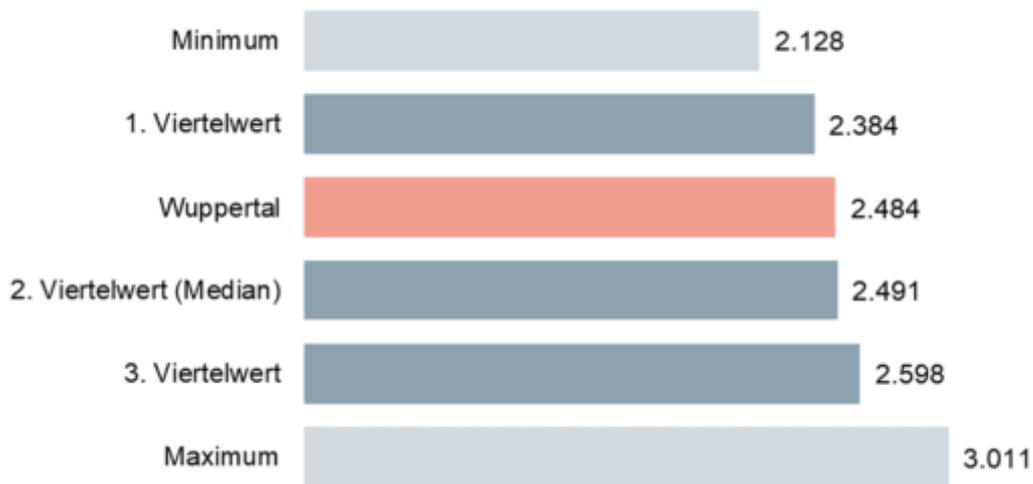


2017 positionierte sich die Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
352	191	280	315	353	428	22

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

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



Die Werte aus 19 Kommunen verteilen sich wie folgt:



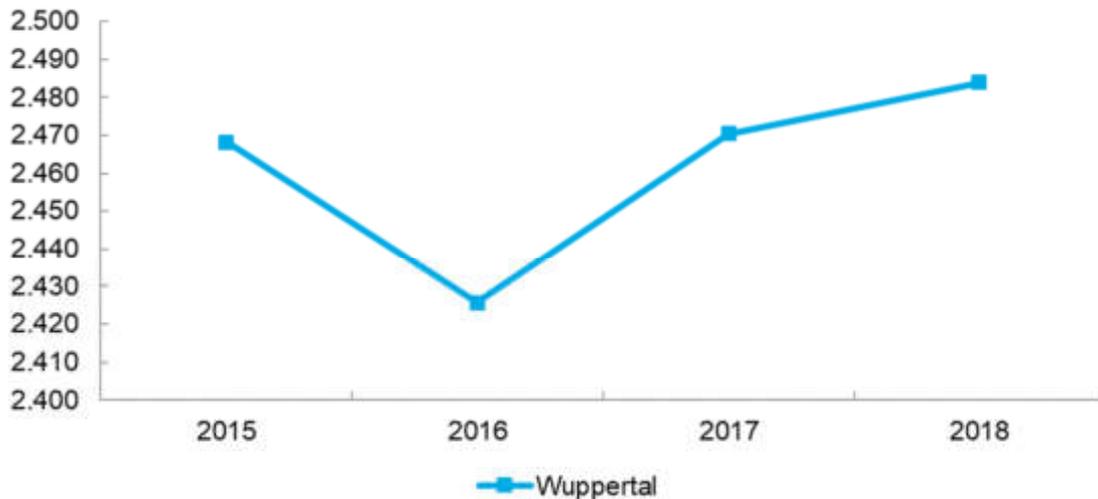
2017 ergab sich folgendes Ergebnis im interkommunalen Vergleich:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.470	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Bei den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung auf den Leistungsbezieher bezogen, werden im Vergleich der kreisfreien Städte durchschnittliche Werte erreicht.

Im Zeitreihenvergleich liegen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher bei 2.400 bis 2.500 Euro.

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



Bis zur Flüchtlingskrise galt der Wohnungsmarkt in Wuppertal als entspannt bei einem durchschnittlichen Mietniveau. Die Stadt Wuppertal hat die Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht, die zu einem großen Teil dort auch verblieben sind. Auf längere Unterbringungen in Sammelunterkünften ist verzichtet worden. Die Anzahl der Flüchtlinge und die Unterbringungsform in eigenen Wohnungen beeinflusst die Höhe der Transferaufwendungen.

Ab 2019 sind die Richtwerte für die Mietobergrenzen in Wuppertal durch ein neues schlüssiges Konzept und einer angepassten Bruttokaltmiete angehoben worden. Für eine Wohnung bis 50 Quadratmeter von 7,52 auf 7,74 Euro pro Quadratmeter (5,70 Euro je qm Grundmiete + 2,04 Euro je qm Betriebskosten). Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

Werden die festgelegten Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist ausführlich in den Richtlinien der Stadt Wuppertal beschrieben. Das Verfahren für unterschiedlichste Sachverhalte sowie die Ausnahmetatbestände sind aufgeführt. Bei einer eigen bewohnten Immobilie wird eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgeschaltet. Für die Betriebs- und Heizkostenabrechnung sind differenzierte Regelungen getroffen worden. Für diese sind ebenfalls Richtwerte hinterlegt. Bei Neuanträgen ist die letzte Betriebskostenabrechnung mit anzufordern. Abrechnungen müssen jährlich durch den Vermieter erfolgen und sind von der Sachbearbeitung anzufordern. Bei fehlerhafte Nebenkostenabrechnungen wird an weitere zuständige Stellen, wie z.B. das Amtsgericht verwiesen.

Die Abstimmung und einheitliche Vorgehensweise bei z.B. sogenannten Mischfällen mit dem Sozialamt oder der Fachstelle für Wohnungsnotfälle innerhalb der Stadt Wuppertal sind schriftlich geregelt.

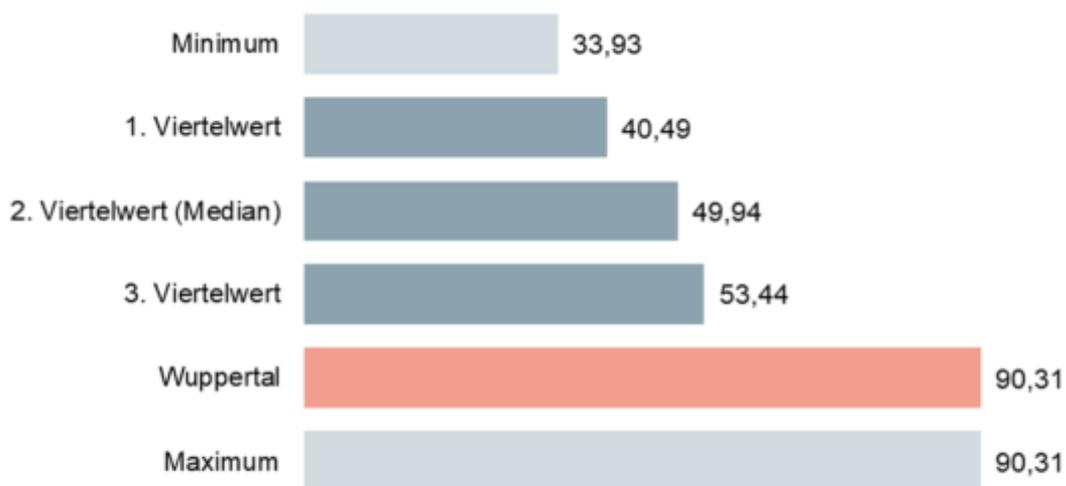
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Für die Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II stehen Richtlinien mit verschiedenen themenbezogenen Arbeitshinweisen zur Verfügung.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstaussstattungen 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 Erstaussstattung 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:



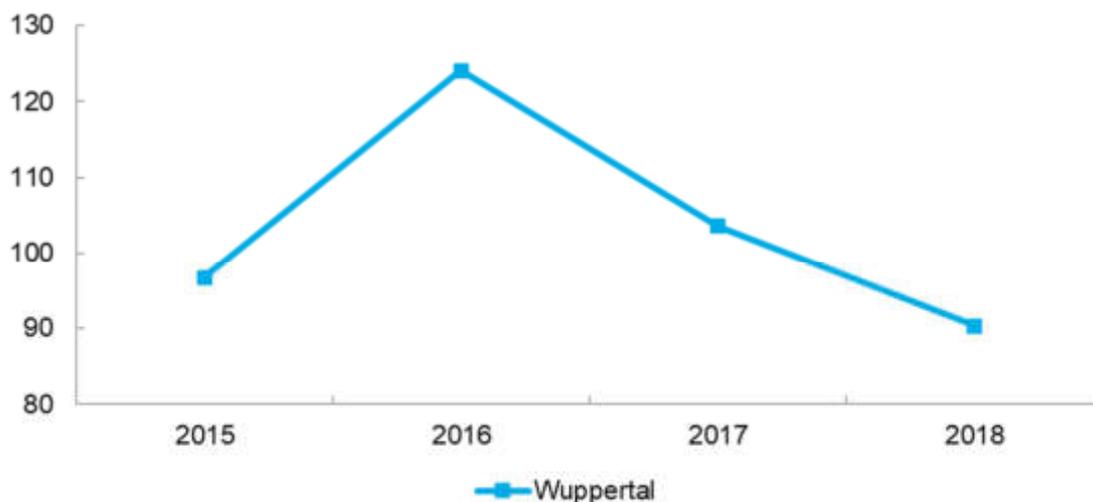
Der interkommunale Vergleich **2017** sieht wie folgt aus:

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

Bei den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II je Leistungsbezieher erreicht die Stadt Wuppertal das Maximum im Vergleich der kreisfreien Städte.

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro in 2016 den höchsten Wert erreicht.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher je Einwohner in Euro Stadt Wuppertal



Diese Ergebnisse sind, wie schon im vorherigen Kapitel genannt, auf die Flüchtlingssituation zurückzuführen. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Zu den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II sind Richtlinien erarbeitet, die die Sachbearbeitung unterstützen. Die Arbeitshinweise beziehen sich auf alle Leistungen, die nicht mit dem Regelbedarf abgedeckt sind. Bei den Regelungen für die Erstausrüstung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten setzt die Stadt Wuppertal Pauschalen für Hausrat und Mobiliar an. Die Wohnungserstausrüstungspauschalen staffeln sich nach der Anzahl der Personen in der Bedarfsgemeinschaft. Zusätzlich sind Einzelpreise für die einzelnen Gegenstände ermittelt worden, um so konkrete Einzelbedarfe zu ermitteln bzw. Pauschalen weiter zu differenzieren.

Sonderregelungen, wie bei Trennung oder Scheidung, oder die darlehensweise Gewährung von Beihilfen sind ebenfalls konkret geregelt. In Einzelfällen und wenn gesammelte Anträge aus mehreren Geschäftsstellen vorliegen, werden Hausbesuche durch die Mitarbeiter durchgeführt.

In der Vergangenheit hat es mit den Kostenstellen und der Abgrenzung zu der Bundesleistung nach § 24 Abs. 1 SGB II Überschneidungen gegeben. Diese sind durch Hinweise an die Mitarbeiter und verstärkte Kontrollen inzwischen ausgeräumt.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Richtlinien explizit darauf hingewiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. So wird auch zukünftig sichergestellt, dass eine klare Abgrenzung der Kostenträger für die Sachbearbeitung ersichtlich ist und eine korrekte Abrechnung erfolgt. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur richtigen Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Wuppertal schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und enthält klare Zielvorgaben. Es erfolgt eine enge Abstimmung des Jobcenters mit dem Sozialamt der Stadt Wuppertal. Kommunale Ziele werden berücksichtigt. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht, eventuell zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet.		
F2	Die Stadt Wuppertal verfügt über ein schlüssiges Konzept. Zusätzlich sind einheitliche Richtlinien erarbeitet, um die Leistungsgewährung einheitlich und gesetzeskonform zu steuern.		
F3	Um die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft in Wuppertal festzustellen sind umfassende Richtlinien mit Arbeitshinweisen erstellt worden. Werden die Angemessenheitswerte überschritten, wird ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Für die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen sind ebenfalls Regelungen getroffen worden, hinterlegt mit Richtwerten.		
F4	Für die Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II stehen Richtlinien mit verschiedenen themenbezogenen Arbeitshinweisen zur Verfügung.	E4	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Richtlinien explizit darauf hingewiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. So wird auch zukünftig sichergestellt, dass eine klare Abgrenzung der Kostenträger für die Sachbearbeitung ersichtlich ist und eine korrekte Abrechnung erfolgt. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur richtigen Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt Wuppertal im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	8
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	9
→ Gebühren	10
→ Flächenmanagement	15
Ausgangslage	15
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	16
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	18
→ Grünpflege	20
Ausgangslage	20
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	20
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Aufgaben des **Friedhofswesens** übernimmt bei der **Stadt Wuppertal** das Ressort 103 – Grünflächen und Forsten. Da die Stadt Wuppertal nur einen kleinen kommunalen Friedhof bereitstellt, sind unter diesem Gesichtspunkt die Anforderungen an die **strategischen Zielsetzungen** herabzustufen. Aktuell überplant die Stadt den Friedhof, um die Ausgestaltung an die Nachfrage anzupassen. Neben dem kommunalen Friedhof existieren in Wuppertal 45 kirchliche Friedhöfe. Dies führt dazu, dass sich besondere Beisetzungen auf dem kommunalen Friedhof konzentrieren. Hierzu gehören die Ordnungsamtsbestattungen und muslimische Bestattungen. Letztere umfassen rund zwei Drittel der Sargbestattungen.

Die Stadt Wuppertal arbeitet bei der **Öffentlichkeitsarbeit** mit den kirchlichen Trägern und Bestattungsunternehmen eng zusammen und erreicht die Angehörigen auf verschiedenen Kommunikationswegen.

Im Friedhofswesen erreicht Wuppertal in 2017 keine **Kostendeckung**. Im Jahr 2018 kalkuliert die Stadt die Gebühren neu und strebt die vollständige Kostendeckung an. Allerdings bestehen noch Arbeitsrückstände bei der Nachkalkulation der Gebühren. Diese sollte die Stadt jährlich vornehmen und die Gebühren regelmäßiger als bislang anpassen, um kleinere Gebührenänderungen zu erzielen. **Gebührenrechtliche Handlungsmöglichkeiten** bestehen auch durch den Ansatz der Abschreibungen basierend auf den Wiederbeschaffungszeitwerten und der Berücksichtigung etwaiger Über- und Unterdeckungen.

Bei der Stadt Wuppertal sind nur rund 14,5 Prozent der Gesamtfläche des Friedhofs mit Gräbern belegt. Es bestehen aktuell so viele freie Grabstellen, dass die Stadt damit die Nachfrage über einen langen Zeitraum abdecken kann. Freie Grabstellen innerhalb aktiver Grabfelder bilden Flickenteppiche, erhöhen die Aufwendungen für die Grünpflege und schränken die Umgestaltungsmöglichkeiten wegen der noch auslaufenden Nutzungsrechte ein. Die Bestattungen in Kolumbarien sollte die Stadt aktiver bewerben, da die Nachfrage nach dieser Grabart aktuell geringer ausfällt als für einen wirtschaftlichen Betrieb der Kolumbarien benötigt. Für die am häufigsten nachgefragte Grabart der anonymen Urnengräber und Urnengemeinschaftsgräber muss die Stadt sukzessive weitere Flächen bereitstellen.

Die **Grün- und Wegepflege** steuert die Stadt Wuppertal angemessen über den Aufgaben und Flächen zugeordnete Arbeitszeiten. Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen überschreiten den Medianwert der Vergleichsgruppe geringfügig. Aufgrund der geringen Größe erledigt Wuppertal viele Aufgaben in Eigenregie. Die Topographie des Friedhofs und die Wegestruktur erfordern aufwändigere Pflegearbeiten und erschweren einen Maschineneinsatz.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v.g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben, andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. die Kirchen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund- und Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	1	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	37.538	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	5,38	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	6,23	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	57,47	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Die **Stadt Wuppertal** ist die einzige kreisfreie Stadt mit nur einem kommunalen Friedhof. Der kommunale Friedhof Ronsdorf ist ein verhältnismäßig kleiner Friedhof und liegt am Rand des Stadtgebietes. Der Friedhof ist über den öffentlichen Personennahverkehr erreichbar. Im Stadtgebiet befinden sich weitere 42 christliche Friedhöfe, drei jüdische Friedhöfe und demnächst ein muslimischer Friedhof. Darüber hinaus existieren im Stadtgebiet etliche weitere historische Friedhöfe, die für Bestattungszwecke nicht mehr genutzt werden.

Aufgrund dieser strukturellen Rahmenbedingungen pflegt die Stadt eine intensive Zusammenarbeit mit den kirchlichen Friedhofsträgern. Beispielsweise stehen auf den kirchlichen Friedhöfen Kriegsgräber. Die Stadt arbeitet daher eng mit den kirchlichen Trägern bei der Pflege dieser Gräber zusammen.

Die logische Konsequenz der geringen Anzahl kommunaler Friedhöfe und der vergleichsweise kleinen Fläche ist, dass in Wuppertal auch der Anteil der kommunalen Beisetzungen an den Gesamtsterbefallzahlen niedrig ausfällt. Dagegen realisiert die Stadt Wuppertal die höchste Anzahl an Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche auf ihrem Friedhof.

Grün- und Erholungsflächen in ha

Nutzungsart	zugeordnete Fläche in ha für die überörtliche Prüfung 2014 (Datenstand 31. Dezember 2011)	zugeordnete Fläche in ha für diese überörtliche Prüfung (Datenstand 31. Dezember 2017)
Sport und Freizeit	1.172	1.223
Friedhof	141	144
Landwirtschaft	3.477	3.361
Waldfläche	4.729	4.363
Gehölzfläche	in Waldfläche enthalten	397
Wasserfläche	184	190
Verkehrsbegleitfläche	327	
andere Nutzungsarten	17	
Summe Grün- und Erholungsfläche	10.047	9.678
Gemeindefläche	16.839	16.839
Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche in Prozent	59,7	57,5

Die Stadt Wuppertal gehört zu den Städten mit einem höheren Anteil an Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung sinkt der Anteil der Erholungs- und Grünflächen von 59,7 auf 57,5 Prozent ab. Die Flächenanteile basieren auf den Katasterflächen nach Nutzungsart des Landesbetriebs IT.NRW. In dem Jahr 2016 änderte dieser die Zuordnung der Flächen, sodass die Veränderungen des Kennzahlenwertes im Wesentlichen aus der geänderten Zuordnung der Flächen resultieren. Die Kriterien, die der Flächenerhebung zugrunde liegen gestalten sich bei anderen Erhebungen dieser Art durchaus unterschiedlich. So erfasst die Stadt Wuppertal die Grün- und Erholungsflächen der Gemarkung nach dem Kriterium der öffentlichen Zugänglichkeit, das heißt die Land- und Forstwirtschaftlichen Flächen und die Kleingartenanlagen sind in der Wuppertaler Statistik enthalten, während z.B. nicht öffentlich zugängliche Sportvereinsflächen nicht in die Flächenbilanz eingehen. Legt man dieses Kriterium zugrunde, liegt der Anteil von Grün- und Erholungsflächen bei 34 % des Stadtgebietes.

→ 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 Stadt Wuppertal hat die Aufgabe des Friedhofswesens im Ressort 103 organisatorisch gebündelt. Die Prozesse und Strukturen sind angemessen aufgestellt.

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 Wuppertal** liegt die Produktverantwortung für das Friedhofswesen im Ressort 103 – Grünflächen und Forsten – des Geschäftsbereiches 1 – Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt. Alle Aufgaben des Friedhofswesens wie zum Beispiel die Planung des Friedhofs, die Kundenbetreuung, die Gebührenkalkulation und die finanzielle Verantwortung sind diesem Ressort zugeordnet. Die Grün- und Wegepflege, Grabbereitung und weitere manuelle Tätigkeiten übernehmen die dem Friedhof direkt zugeordneten Beschäftigten. Für die hierfür benötigten Materialien, Maschinen und für die Sozialräume der Beschäftigten stehen auf dem Friedhof entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung.

Im Verwaltungsbereich werden aufgrund der im Kapitel Datenlage beschriebenen Software-Strukturen vielfach Aufgaben wie zum Beispiel Anordnungen von Gebührenforderungen noch herkömmlich manuell erledigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Aufgaben im Verwaltungsbereich möglichst medienbruchfrei digital gestalten.

Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal hat für das Friedhofswesen noch keine strategischen Ziele formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen mit dem im Haushaltsplan abgebildeten Kennzahlen grundsätzlich vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal überplant aktuell den städtischen Friedhof, um ihn nachfrageorientiert zu gestalten.

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 Wuppertal** hat keine konkreten Zielvorgaben von der Politik und Verwaltungsführung für das Friedhofswesen formuliert. Auch innerhalb des Ressorts gibt es für das Friedhofswesen keine konkret formulierten Zielvorgaben. Die grundsätzliche Ausrichtung des Friedhofs ist jedoch den Beteiligten bekannt. Die Stadt möchte den städtischen Friedhof in einen ansprechenden Pflegezustand halten und gleichzeitig eine hohe Kostendeckung realisieren. Ebenfalls schafft Wuppertal ansprechende Rahmenbedingungen für muslimische Bestattungen, die bereits einen hohen Anteil an den Bestattungen in Sarggräbern darstellen.

Im Haushaltsplan bildet die Stadt Wuppertal für ihren Friedhof Kennzahlen wie z. B. den Kostendeckungsgrad, den Anteil muslimischer Bestattungen und anonymer Bestattungen ab. Diese Kennzahlen dienen der Information, werden jedoch nicht zu Steuerungsentscheidungen aktiv herangezogen.

Aktuell erstellt die Stadt die Planungen für die weitere Entwicklung des städtischen Friedhofs. Zu diesem Zweck wurde der Friedhof überflogen und ausgemessen. Die Stadt wird den Friedhof selbst überplanen. Neben der nachfrageorientierten Zuordnung von Grabfeldern wird die Stadt auch die Wegestruktur anpassen.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal verwaltet die Daten für das Friedhofswesen in verschiedenen Softwareprodukten. Da für die Programme keine Schnittstellen bestehen, kann die Stadt die Potenziale der Digitalisierung nicht vollständig ausnutzen.

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 Friedhofwesens. 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 Wuppertal** verwaltet die Daten des Friedhofswesens in mehreren Fachsoftware-Produkten. Die Informationen rund um die Grabstellen wie zum Beispiel Belegungsstatus, Nutzungszeiten, Ansprechpartner werden in einem Friedhofs-Management-System verwaltet. Graphische Daten zu den Grabstellen sind in einer anderen Software hinterlegt. Die Grünflächen sind grob kartographiert und werden in einem speziellen Grünflächen-Informationssystem erfasst. Die Softwareprodukte kommunizieren untereinander nicht, sodass keine zusammenhängenden Daten bereitstehen.

Das Friedhofs-Management-System ist nicht an die Finanzsoftware der Stadt Wuppertal angebunden, sodass zum Beispiel alle Anordnungen für Gebührenforderungen manuell in Papierform erstellt werden müssen.

Im Rahmen des Projektes „Digitale Modellkommune“ erhofft sich die Stadt Wuppertal Fördermittel, mit denen die Softwarelandschaft für das Friedhofswesen vereinheitlicht werden könnte. Aktuell befasst sich die Stadt auch mit der Auswahl eines aktuelleren Friedhofs-Management-Systems.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Daten des Friedhofswesens möglichst in einer integrierten Softwarelösung verwalten. Die Verknüpfung insbesondere mit der Finanzsoftware sollte die Stadt anstreben, um damit Aufgabenschritte möglichst zu automatisieren.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Vermarktung des städtischen Friedhofs ist bei der Stadt Wuppertal angemessen gut aufgestellt.

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.

Das Angebot des Friedhofswesens der **Stadt Wuppertal** ist über einen Internet-Auftritt, Flyer und Anzeigen in Fachzeitschriften präsent. Mit den kirchlichen Friedhofsträgern und mit Bestattungsunternehmen hat die Stadt ein gemeinsames Informationsbuch rund um das Thema Bestattungen erstellt.

Einzelne Grabarten bewirbt die Stadt nicht gesondert, um dadurch die Nachfrage zu beeinflussen. Im Kapitel Entwicklung künftiger Flächenbedarfe analysiert die gpaNRW, dass dies für die Kolumbarien notwendig sein könnte.

→ Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erreicht im Vergleichsjahr 2017 einen unterdurchschnittlich hohen Kostendeckungsgrad. Im Jahr 2018 kalkuliert die Stadt die Gebühren neu. Dabei basieren die Kosten auf den Daten des Jahres 2016, weil die Stadt keine Nachkalkulation für das Jahr 2017 erstellte.

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal nutzt die gebührenrechtlichen Handlungsspielräume noch nicht vollständig aus.

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 Gebührenehöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenehöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad bei der **Stadt Wuppertal** ist im Vergleich unterdurchschnittlich hoch. Dies liegt daran, dass die Stadt mit den gebührenrelevanten Erlösen aus den Nutzungen der Einrichtung Friedhof nicht die Kosten decken kann. Insgesamt verbleibt bei 296.900 Euro Kosten und 249.012 Euro Erlöse ein Defizit von 47.888 Euro.

Für das Jahr 2017 fertigt die Stadt keine Nachkalkulation. Aus diesem Grund vergleicht die gpaNRW hier die Erlöse und Kosten des Jahres 2016 der Stadt Wuppertal mit den Daten der anderen kreisfreien Städte des Jahres 2017. Eine wesentlich anderen Kostendeckungsgrad erwartet die Stadt Wuppertal nicht, weil sich die Gebühren erst in 2018 verändern.

Die Stadt Wuppertal sieht im Bereich Gebührenkalkulation die Notwendigkeit Arbeiten nachzuholen. Aufgrund eines Stellenwechsels und anschließender Besetzungssperre sind hier Aufgaben liegengelassen. Die Friedhofsgebührensatzung wurde zuletzt am 01. Juni 2018 aktualisiert. Aktuell erstellt die Stadt den Betriebsabrechnungsbogen für das Jahr 2018. Somit basieren die Gebühren auf den Kosten des Jahres 2016. Bei der Neufestsetzung der Gebühren in 2018 steigen diese um durchschnittlich zehn Prozent. Die Stadt Wuppertal strebt an, einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen. Davor hatte die Stadt zuletzt die Gebühren in 2012 und 2008 berechnet. Dabei veränderte die Stadt die Gebührenkalkulation in 2012 auch strukturell, weil sie Kolumbarien als neue Bestattungsform errichtete.

Einen Kostenanteil für die allgemeinen, ökologischen Zwecke und Erholungszwecke des Friedhofs für alle Einwohner berücksichtigt die Stadt Wuppertal in der Gebührenkalkulation nicht. Der Friedhof Ronsdorf befindet sich im Stadtrandgebiet und dort am äußersten Rand der Bebauung. Er ist für einen Durchgangsverkehr nicht geeignet und bietet aufgrund vieler weiterer Grünanlagen im Stadtgebiet und im Speziellen in Ronsdorf keinen Erholungswert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte eine regelmäßiger Nachkalkulation der Gebühren sicherstellen. Sie sollte auch die Vorkalkulation der Gebühren möglichst in kürzeren Zeitabständen vornehmen, damit die regelmäßigen Preissteigerungen angemessen berücksichtigt werden und zu kleinen Gebührenveränderungen führen.

Die Stadt berücksichtigt über Innere Verrechnungen die Querschnittskosten. Der Ansatz der Abschreibungen erfolgt auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Für die Verzinsung des aufgewandten Vermögens setzt die Stadt einen einheitlichen Zinssatz an. Da eine regelmäßige Nachkalkulation der Gebühren bislang nicht erfolgt, können Über- und Unterdeckungen in den folgenden vier Jahren auch nicht berücksichtigt werden.

Die Preise der anderen Anbieter insbesondere der kirchlichen Träger sind der Stadt Wuppertal bekannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte durch die regelmäßige Nachkalkulation feststellen, ob Über- und Unterdeckungen bestehen. Diese sollte die Stadt in den folgenden vier Jahren berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte in der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berücksichtigen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal gestaltet die Gebühren über Äquivalenzziffern so, dass der Abstand zwischen den Bestattungsvarianten Sarg- und Urnengrab relativ gering ausfällt. Über Zu- und Abschläge werden die besonderen Leistungen der jeweiligen Grabart bei den Grabnutzungsgebühren berücksichtigt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Grabnutzungsgebühren bei der **Stadt Wuppertal** ermitteln sich zu 35 Prozent anhand der Grabflächen und zu 65 Prozent aus flächenunabhängigen Bestandteilen. Eine Fallpauschale von 300 Euro je Fallzahl sowie weitere Flächenwert-Faktoren bilden den Preis. Die Flächenwert beeinflussende Faktoren sind dabei:

- die Wahlmöglichkeit der Position des Grabs,
- die Möglichkeit in der Grabstätte weitere Urnengräber zu bestatten,
- Zuschläge für eine besondere Lage der Grabstätte,
- Abschläge für die geringere Folgenutzung der Einrichtungen des Friedhofs bei einer anonymen Bestattung und
- Zuschläge für den stadtseitig übernommenen Pflegeaufwand.

Durch diese grabflächenunabhängigen Kostenfaktoren verringert die Stadt den Abstand zwischen Urnen- und Sarggräbern. In 2018 ist in bevorzugter Lage ein Sarggrab nur rund 300 Euro teurer als ein entsprechendes Urnengrab. Bei den günstigsten Varianten der Sarg- und Urnenreihengrab beträgt der Abstand rund 340 Euro.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

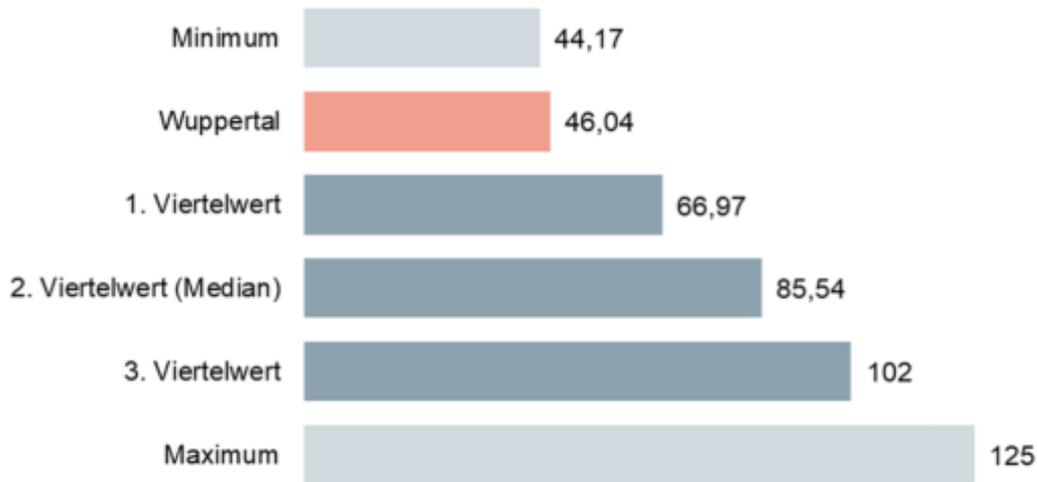
Der Kostendeckungsgrad bei den Nutzungen der Trauerhallen ist in Wuppertal äußerst niedrig. Dies liegt vor allem an einer geringen Nutzungsintensität. Sie begründet sich damit, dass in Wuppertal muslimische Bestattungen und Ordnungsamtsbestattungen ausschließlich auf diesem kommunalen Friedhof stattfinden und in der Regel zu keiner Trauerhallennutzung führen.

Für den Betrieb der Trauerhalle 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

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhalle ermöglicht. Die verbleibende Trauerhalle sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



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



Die **Stadt Wuppertal** erreicht einen äußerst niedrigen Kostendeckungsgrad für die Nutzungen der Trauerhalle. Nur noch bei einer weiteren Kommune ist der Kostendeckungsgrad geringer.

Die gpaNRW analysiert bei den kreisfreien Städten den Kostendeckungsgrad aller Trauerhallen der kommunalen Friedhöfe. Einzelanalysen haben wir nicht vorgenommen. Damit bleiben Trauerhallen mit geringer Nutzungsintensität in dem durchschnittlichen Kostendeckungsgrad nicht sichtbar. Da die Stadt Wuppertal nur eine Trauerhalle betreibt, bleibt hier ein „Effekt der großen Zahlen“ aus. Die Trauerhalle befindet sich in einem angemessenen Zustand. Sie besitzt in der Gebäudegestaltung und Ausrichtung einen hohen Symbolwert.

Die Nutzungszahlen sind dabei in Wuppertal verhältnismäßig konstant. Die Spannbreite der Nutzungen bewegt sich von 56 bis 64 Nutzungen im Jahr. Auch die Erlöse schwanken kaum, da sie im Durchschnitt 14.210 Euro betragen. Im Jahr 2017 stehen den Kosten von 29.524 Euro Erlöse in Höhe von 13.594 Euro entgegen.

Nutzungen der Trauerhalle 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen Grabstellen in Prozent	26,50	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	219	68,63	175	215	250	319	21
Kosten je Trauerhallennutzung in Euro	476	91,08	200	270	381	511	19

Die Gründe für den niedrigen Kostendeckungsgrad sind in Wuppertal die geringe Nutzung und die Differenz von 257 Euro zwischen den Kosten und Erlösen je Trauerhallennutzung.

Die Kosten einer Trauerhallennutzung für die Stadt sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erlöse und damit vorwiegend Gebührenerträge je Nutzung sind jedoch eher durchschnittlich hoch. Das Bild ist insofern konsistent, als dass ein hoher Fixkostenanteil durch die geringe Nutzungsintensität nicht gedeckt ist. Um Kostendeckung zu erreichen, müsste die Stadt die Gebühr deutlich anheben und würde somit das Maximum der Vergleichswerte voraussichtlich überschreiten. Die dürfte aufgrund der besonderen Situation in Wuppertal nicht umsetzbar sein. Die Stadt Wuppertal verspürt eine starke Konkurrenz durch Bestattungsunternehmen, die eigene Veranstaltungs- und Abschiedsräume anbieten. Ebenfalls könnte der Anteil der kommunalen Beisetzungen weiter absinken, wenn aufgrund der hohen Nutzungsgebühren für die Trauerhalle weitergehend auf die kirchlichen Friedhöfe ausgewichen wird. Aus diesem Grund erhöht die Stadt die Gebühren in 2018 nicht bis zur Kostendeckung, sondern um zehn Prozent. Dies entspricht dem Durchschnitt der anderen Gebührenpositionen.

Die geringe Nutzung ist noch an zwei weitere Effekte gekoppelt. Da die Stadt Wuppertal nur einen städtischen Friedhof betreibt, konzentrieren sich die muslimischen Bestattungen und Ordnungsamtsbestattungen auf diesen Friedhof.

- Der Anteil an muslimischen Bestattungen ist in Wuppertal hoch. Er beträgt rund zwei Drittel der Sargbestattungen und rund 18 Prozent der gesamten Bestattungen in Wuppertal. Dabei wird die Trauerhalle nur selten benutzt. Dies liegt an den hohen Teilnehmerzahlen, die in der städtischen Trauerhalle nicht ausreichende Plätze finden. Weiterhin stellen muslimische Bestattungen besondere Anforderungen wie z. B. für Waschungen. Hierfür sind in der Trauerhalle die notwendigen Vorkehrungen nicht vorhanden. Ein weiterer Grund könnten gegebenenfalls traditionelle christliche Symbole sein, die einer Nutzung bei muslimischen Bestattungen vielfach entgegenstehen. Die Stadt Wuppertal sieht die Möglichkeit der Nutzungssteigerung darin, dass die Trauerhalle neutraler gestaltet wird.
- Die „Ordnungsamtsbestattungen“, also Bestattungen bei denen nicht die Anverwandten, sondern die Stadt die Kosten der Bestattung trägt, konzentrieren sich ebenfalls auf den städtischen Friedhof. Sie umfassen rund 61 Prozent der Bestattungen in anonymen Urnengräbern. Die Stadt Wuppertal realisiert hier nicht die Bestattungen in unmittelbarer Nähe eines Krematoriums, sondern richtet diese Bestattungen pietätvoll aus und hat hierfür ein besonderes Grabfeld geschaffen. Diese Bestattungen finden ohne Trauerhallennutzung statt.

→ Flächenmanagement

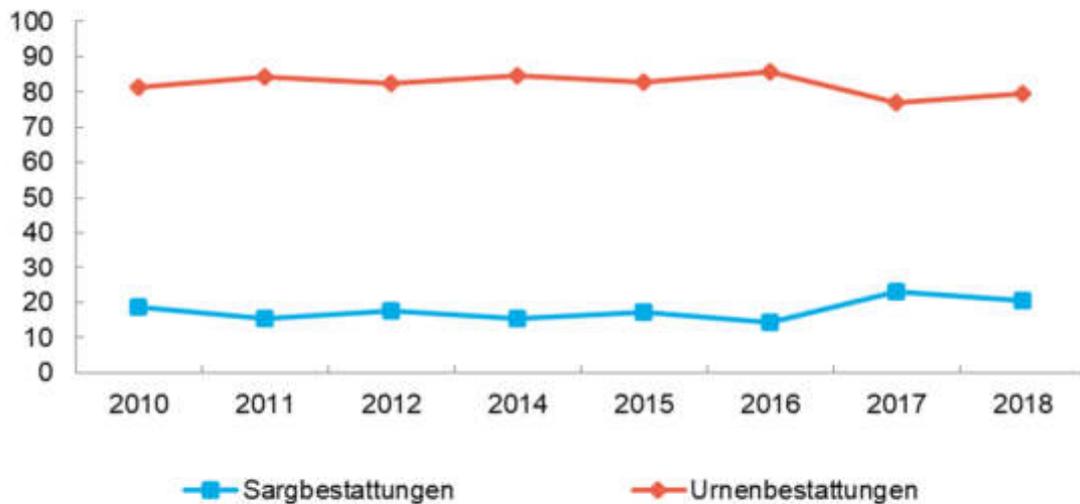
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Die **Stadt Wuppertal** plant in der Gebührenkalkulation 2018 mit 239 kommunalen Bestattungen pro Jahr. In den Jahren 2014 bis 2017 kann die Stadt durchschnittlich 5,4 Prozent der Sterbefälle auf dem kommunalen Friedhof bestatten. Insbesondere in diesem Zeitraum steigen die Sterbefälle von 3.969 in 2011 auf 4.353 in 2017 in Wuppertal an. Damit würden sich bei unveränderten Anteil 235 kommunale Bestattungen ergeben.

Für die weitere Entwicklung prognostiziert der Landesbetriebs IT.NRW für die Jahre 2018 bis 2039 sinkende Sterbefälle. Sie sinken sukzessive bis 2032 auf 4.110 Fälle und danach bis 2039 auf bis zu 3.962 Fälle ab. Bei unveränderten Prozentanteilen kommunaler Bestattungen würden sich diese somit rechnerisch auf 214 Bestattungen reduzieren.

Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Die Prozentanteile des Jahres 2018 basieren auf den Fallzahl-Prognosen der Gebührenkalkulation.

Urnenbestattungen sind die bei der Stadt Wuppertal am häufigsten gefragte Bestattungsart. Sie umfassen rund 80 Prozent der kommunalen Bestattungen. In dem Zeitraum 2010 bis 2016 bleiben die Prozentanteile der Sarg- und Urnenbestattungen in Wuppertal verhältnismäßig konstant.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	23,08	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	3,85	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	73,08	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Auf dem kommunalen Friedhof der **Stadt Wuppertal** finden vorwiegend Beisetzungen in den weiteren Grabarten statt. Hierzu zählen Urnennischen und Kolumbarien und Urnengemeinschaftsgräber. Beisetzungen auf einem Aschestreufeld bietet die Stadt Wuppertal nicht an. Innerhalb der Gruppe der weiteren Grabarten dominieren in 2017 die Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern und anonymen Urnengräber mit alleine 69,7 Prozent des Gesamtbeisetzungsaufkommens. Hierunter fallen auch die Ordnungsamtsbestattungen. Sie umfassen mit 100 von 163 Bestattungen in 2017 rund 61 Prozent dieser Grabart.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Wuppertal ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Durch die hohe Zahl freier Gräber hat sich ein „Flickenteppich“ gebildet, der die Unterhaltungskosten für die Grünpflege erhöht und die Umgestaltungsmöglichkeiten einschränkt.

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	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	12,31	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	2,23	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Gemessen an der Gesamtfriedhofsfläche sind in 2017 nur 14,5 Prozent der Friedhofsfläche für belegte Gräber beansprucht. Hierbei sind jedoch die weiteren Grabarten nicht enthalten. Da hierunter Kolumbarien und Urnengemeinschaftsgräber fallen, ist die Fläche für diese Grabart nachrangig. Sie beträgt in Wuppertal auf Basis der eigenen Aufmaße 418 qm und damit 1,1 Prozent der Gesamtfläche von 37.538 qm.

Die Stadt Wuppertal hat die Nettograbflächen auf der Basis eigener Daten mitgeteilt. 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 Wuppertal bestehen hierzu geringfügige Abweichungen.

Individuelle Flächenanteile der Grabarten 2017

Bezeichnung	Fläche in qm	Fläche in Prozent
Erdgräber	7.740	20,6
Urnengräber	577	1,5
weitere Grabstellen	418	1,1
Gesamtfriedhofsfläche	37.538	100

Auch unter Berücksichtigung der individuellen Flächen ergibt sich, dass nur ein kleiner Anteil der Friedhofsfläche für Bestattungen genutzt wird. Die verbleibenden 76,8 Prozent der Friedhofsfläche sind Grünfläche, Wege, Parkplätze, Trauerhallen und sonstige Friedhofsbestandteile.

Die Stadt Wuppertal bemisst den Anteil der leeren Grabstellen innerhalb von noch aktiven Grabfeldern auf circa 30 Prozent der Gräber. Insbesondere einzelne Wahlgräber stellen eine Herausforderung für das Flächenmanagement, weil die Flächen über einen langen Zeitraum verlängert und wiederbelegt werden können. Insgesamt sind in 2017 von 7.543 Grabstellen 3.018 Stellen frei. Dies entspricht einem Anteil von 40,1 Prozent.

Aktuell hat eine Überfliegung des städtischen Friedhofs stattgefunden. Hieraus will die Stadt die Flächenbestandteile aufmessen und den Friedhofplan mit den aktuellen Anforderungen abgleichen. Dabei berücksichtigt die Stadt auch die Entwicklung der Beisetzungen je Grabart. Ebenfalls will die Stadt dann auch die Wege bei den muslimischen Grabfeldern so anpassen, dass ein effizienterer Flächeneinsatz möglich ist.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die hohe Zahl freier Grabstellen ermöglicht es der Stadt Wuppertal ausreichende Bestatungsflächen für einen langen Zeitraum bereit zu stellen. Da innerhalb der Grabarten eine unterschiedlich hohe Nachfrage besteht, ist die aktuell initiierte Anpassung der Friedhofsnutzung ein notwendiges Vorgehen.

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 2017

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	36
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	9
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	10
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	2
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	171
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	17

Freie Grabstellen 2017

Bezeichnung	Anzahl
Erdgräber	1.473
Urnengräber	1.240
weitere Grabarten	305

An der ersten Tabelle kann abgelesen werden, inwiefern die im Durchschnitt der nächsten fünf Jahre freiwerdenden Grabstellen ausreichen, um die in 2017 verkauften Grabstellen zu kompensieren. Die zweite Tabelle zeigt die aktuellen freien Grabstellen. Dabei dienen diese zunächst als Reserve für zukünftige Belegung. Die entsprechenden Flächen werden im Zuge der Überplanung des Friedhofs neu strukturiert und entsprechend der Nachfrage anderen Grabarten zugeführt.

Die jährlich neugekauften Erdgrabstellen übersteigen die Anzahl der freiwerdenden Erdgrabstellen. Pro Jahr werden rund viermal so viele Grabstellen benötigt wie frei. Allerdings bestehen in Wuppertal in 2017 noch 1.473 freie Erdgrabstellen. Diese freien Grabstellen können den Bedarf an neuen Grabstellen noch für einen langen Zeitraum decken.

Innerhalb der Gruppe der Erdgräber finden die muslimischen Bestattungen statt. Diese Bestattungen stellen grundsätzlich besondere Herausforderungen an die Gräber (Süd-Ost-Ausrich-

tung, abgetrennte Grabfeldflächen, unbelegte Erde). Dies führt dazu, dass die Grabstellen diagonal zu den bislang eingerichteten Wegen stehen. Hierdurch werden größere Flächen in Anspruch genommen. Ebenso können nicht alle freiwerdenden und bereits freien Grabstellen für diese Bestattungen eingesetzt werden. Wie bereits im Kapitel Kostendeckungsgrad Trauerhalten beschrieben umfasst der Anteil der Muslimischen Bestattungen rund zwei Drittel der Bestattungen in Erdgräbern. Die Stadt Wuppertal ist besonders offen für diese Bestattungen. Dies zeigt sich bereits daran, dass die muslimischen Grabfelder anders als bei vielen anderen Kommunen im Kernbereich des Friedhofs eingerichtet wurden. Die Stadt arbeitet mit den muslimischen Gemeinden zusammen um anforderungsgerechte Angebote auf dem kommunalen Friedhof bereitstellen zu können. Da die Nachfrage größer ist als die verfügbaren Flächenkapazitäten auf dem kleinen städtischen Friedhof, kann die Stadt Wuppertal dies nicht für alle Bestattungen realisieren. Aus diesem Grund finden muslimische Bestattungen in Wuppertal bereits auf Grabfeldern statt, in denen bereits christliche Glaubensangehörige beigesetzt wurden. Die Grabfelder werden jedoch vollständig geräumt, um den besonderen Anforderungen gerecht zu werden.

Bei den Urnenreihen- und Urnenwahlgräbern werden in 2017 mehr Grabstellen benötigt als in den nächsten fünf Jahren im Durchschnitt frei werden. Die Stadt Wuppertal muss demnach auf die bereits freien Grabstellen zurückgreifen, um ausreichende Bestattungsmöglichkeiten in diesen Grabarten anzubieten.

Bei den weiteren Grabarten werden ebenfalls weniger Grabstellen im Zeitraum 2018 bis 2022 jährlich frei, als die Stadt für Bestattungen benötigt. Unter diese Grabarten fallen die Beisetzungen in Urnennischen und Kolumbarien sowie in den Urnengemeinschaftsgräbern/anonymen Urnengräber.

Den Bau der sieben Kolumbarien hat die Stadt Wuppertal in 2012 entschieden und in 2012 und 2016 in zwei Bauabschnitten umgesetzt. Von den nun 252 verfügbaren Urnenkammern sind im Jahr 2017 noch 196 Urnenkammern nicht belegt. In den Jahren 2014 bis 2017 finden in dieser Grabart durchschnittlich elf Beisetzungen statt. Aufgrund der noch laufenden Nutzungsrechte werden in den nächsten Jahren keine Grabstellen frei. Gelingt es der Stadt die Nachfrage nach dieser Beisetzungsart nicht zu erhöhen, würden die Kolumbarien erst in 22 Jahren nach Inbetriebnahme vollständig belegt sein. Die festgelegte Nutzungsdauer beträgt dagegen 20 Jahre. Wird die Nutzungsdauer nicht verlängert oder finden keine weitere Beisetzung in der Urnenkammer statt, dann werden die Grabstellen nach 20 Jahren wieder sukzessive frei. Damit ist es zumindest nach den aktuellen Beisetzungszahlen rechnerisch möglich, dass Grabstellen über die gesamte Nutzungsdauer frei bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte aktiv für die gebauten Kolumbarien werben, um die Beisetzungszahlen in dieser Grabart zu steigern. So kann sie verhindern, dass Grabstellen über die Dauer der Nutzungszeit frei bleiben.

Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern sind die gefragteste Bestattungsart in Wuppertal. Rund 70 Prozent aller Beisetzungen finden in dieser Bestattungsart statt. 2017 verfügt Wuppertal noch über 112 freie Grabstellen. Etwa 17 Grabstellen werden jährlich in dem Zeitraum 2018 bis 2022 frei, sodass der Bedarf die freien und freiwerdenden Grabstellen im Jahr 2018 überschreiten wird. Die Stadt Wuppertal muss daher sukzessive weitere Grabstellen für diese Bestattungsart bereitstellen.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün- und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Grund / Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	73,66	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	6	3	6	7	10	12	21

Bei der **Stadt Wuppertal** ist entsprechend der geringen Flächenanteile für Erd- und Urnengräber der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche hoch. Im interkommunalen Vergleich wird jedoch deutlich, dass bei der überwiegenden Zahl der Vergleichskommunen dieser Anteil höher ausfällt. Auf dem Friedhof Ronsdorf stehen verhältnismäßig wenig Bäume je qm Friedhofsfläche.

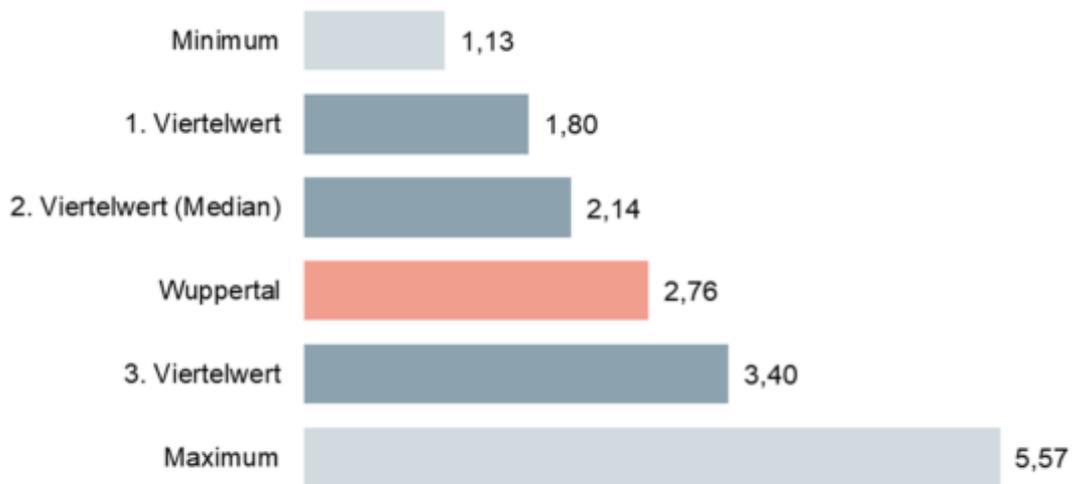
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof Ronsdorf zu nahezu durchschnittlich Kosten realisieren. Die geringe Größe des Friedhofs, die Topographie und die vergleichsweise engere Belegung begründen die zum Median leicht erhöhten Kosten.

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 Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche



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



Die Unterhaltungskosten je qm Grünfläche sind in Wuppertal vergleichsweise nahezu durchschnittlich hoch. Die Verteilung der Vergleichswerte zeigt sogar eine günstigere Positionierung der Stadt. Dass die Kosten den Medianwert überschreiten, liegt vorwiegend an den vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum und den hohen Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche. Alle Kennzahlen der Stadt Wuppertal sind jedoch dadurch beeinflusst, dass sich die Daten nur auf einen Friedhof fokussieren.

Weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen 2017

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	23,92	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15
Jahresarbeitsstunden je 1.000 qm Friedhofsfläche	144	7,56	50,45	77,44	104	144	22
Krankenquote manueller Bereich incl. Langzeiterkrankter in Prozent	4,50	3,59	9,94	12,93	14,65	23,90	20

Die Unterhaltungs- und Kontrollkosten der Bäume sind in Wuppertal höher als bei 75 Prozent der verglichenen Kommunen. In dem Kapitel Strukturkennzahlen Friedhofswesen wird deutlich,

dass die Stadt Wuppertal auf dem Friedhof eine höhere Anzahl an Grabstellen je 1.000 qm abbildet. Insbesondere bei den Unterhaltungs- und Kontrollarbeiten an den Bäumen muss die Stadt Rücksicht auf die belegten Grabstellen nehmen. Die engere Belegung führt damit auch zu höheren Anforderungen bei der Baumpflege und –kontrolle. Dies spiegelt sich in den höheren Kosten wieder. Baumkontrollen und einfache Arbeiten an den Bäumen führt die Stadt selbst durch. Arbeiten an den Bäumen, die einen besonderen Technikeinsatz erfordern, vergibt die Stadt an externe Unternehmen.

Die hohen Jahresarbeitsstunden je qm Fläche erklären sich über mehrere Gründe. Die geringe Friedhofsfläche führt zu einem ungünstigen Verhältnis zwischen den zugeordneten Stellenanteilen der zwei Friedhofsgärtner und der gepflegten Fläche. Die geleisteten Arbeitsstunden sind in dem Jahr 2017 400 Stunden höher als in dem Zeitraum 2014 bis 2016. Die Krankenquote ist in dem Jahr 2017 außergewöhnlich niedrig. In den Jahren 2015 fällt sie mit 17,1 Prozent und 2016 mit 19,2 Prozent deutlich höher aus. Die Topographie des Friedhofs erfordert eine andere Wegestruktur, als auf den Friedhöfen anderer Vergleichskommunen. Dies führt auch dazu, dass ein Einsatz größerer Maschinen nicht erfolgen kann.

Die Pflege und Unterhaltung des städtischen Friedhofs genießt hohe Priorität. Daher werden die Aufgaben bis auf die Laubbeseitigung nahezu vollständig in Eigenregie durchgeführt. Im sonstigen Grünpflege-Bereich werden rund zwei Drittel der Aufgaben durch externe Unternehmen wahrgenommen. Obwohl die Zahl der Arbeitsstunden so hoch ausfällt, kann die Stadt jedoch die Grün- und Wegepflege zu nahezu durchschnittlichen Kosten realisieren.

Pflegestandards in den Kategorien intensive Pflege im Kernbereich, Standardpflege innerhalb aktiver Grabfelder und extensive Pflege in den Außenbereichen hat die Stadt nicht festgelegt. Aufgrund der geringen Größe des Friedhofs würde dies eine Übersteuerung darstellen. Die Grün- und Wegepflege steuert die Stadt über Arbeitszeiten, die den jeweiligen Aufgaben und Flächen zugeordnet sind.

Die Stadt hat bereits Grabfelder in Wiesenflächen umgewandelt. Ebenfalls hat die Stadt Wege bereits verlegt, um zusammenhängende Flächen zu generieren. Hiermit hat die Stadt Wuppertal bislang positive Erfahrungen sammeln können. Aufgrund der geringen Größe des Friedhofs, sind die Auswirkungen auf die Kosten der Grün- und Wegepflege jedoch gering. Größere Umgestaltungsmaßnahmen sind bislang noch nicht erfolgt und werden im Rahmen der initiierten Überplanung des Friedhofs konzipiert.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal hat die Aufgabe des Friedhofswesens im Ressort 103 organisatorisch gebündelt. Die Prozesse und Strukturen sind angemessen aufgestellt.	E1	Die Stadt Wuppertal sollte die Aufgaben im Verwaltungsbereich möglichst medienbruchfrei digital gestalten.
F2	Die Stadt Wuppertal hat für das Friedhofswesen noch keine strategischen Ziele formuliert. Die Voraussetzungen für eine kennzahlengestützte Steuerung liegen mit dem im Haushaltsplan abgebildeten Kennzahlen grundsätzlich vor.		
F3	Die Stadt Wuppertal überplant aktuell den städtischen Friedhof, um ihn nachfrageorientiert zu gestalten.		
F4	Die Stadt Wuppertal verwaltet die Daten für das Friedhofswesen in verschiedenen Softwareprodukten. Da für die Programme keine Schnittstellen bestehen, kann die Stadt die Potenziale der Digitalisierung nicht vollständig ausnutzen.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Daten des Friedhofswesens möglichst in einer integrierten Softwarelösung verwalten. Die Verknüpfung insbesondere mit der Finanzsoftware sollte die Stadt anstreben, um damit Aufgabenschritte möglichst zu automatisieren.
F5	Die Vermarktung des städtischen Friedhofs ist bei der Stadt Wuppertal angemessen gut aufgestellt.		
F6	Die Stadt Wuppertal erreicht im Vergleichsjahr 2017 einen unterdurchschnittlich hohen Kostendeckungsgrad. Im Jahr 2018 kalkuliert die Stadt die Gebühren neu. Dabei basieren die Kosten auf den Daten des Jahres 2016, weil die Stadt keine Nachkalkulation für das Jahr 2017 erstellte.	E6	Die Stadt Wuppertal sollte eine regelmäßige Nachkalkulation der Gebühren sicherstellen. Sie sollte auch die Vorkalkulation der Gebühren möglichst in kürzeren Zeitabständen vornehmen, damit die regelmäßigen Preissteigerungen angemessen berücksichtigt werden und zu kleinen Gebührenveränderungen führen.
F7	Die Stadt Wuppertal nutzt die gebührenrechtlichen Handlungsspielräume noch nicht vollständig aus.	E7.1	Die Stadt Wuppertal sollte durch die regelmäßige Nachkalkulation feststellen, ob Über- und Unterdeckungen bestehen. Diese sollte die Stadt in den folgenden vier Jahren berücksichtigen.
		E7.2	Die Stadt Wuppertal sollte in der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berücksichtigen.
F8	Die Stadt Wuppertal gestaltet die Gebühren über Äquivalenzziffern so, dass der Abstand zwischen den Bestattungsvarianten Sarg- und Urnengrab relativ gering ausfällt. Über		

	Feststellung		Empfehlung
	Zu- und Abschläge werden die besonderen Leistungen der jeweiligen Grabart bei den Grabnutzungsgebühren berücksichtigt.		
F9	Der Kostendeckungsgrad bei den Nutzungen der Trauerhallen ist in Wuppertal äußerst niedrig. Dies liegt vor allem an einer geringen Nutzungsintensität. Sie begründet sich damit, dass in Wuppertal muslimische Bestattungen und Ordnungsamtsbestattungen ausschließlich auf diesem kommunalen Friedhof stattfinden und in der Regel zu keiner Trauerhallennutzung führen.		
F10	Bei der Stadt Wuppertal ist lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. Durch die hohe Zahl freier Gräber hat sich ein „Flickenteppich“ gebildet, der die Unterhaltungskosten für die Grünpflege erhöht und die Umgestaltungsmöglichkeiten einschränkt.		
F11	Die hohe Zahl freier Grabstellen ermöglicht es der Stadt Wuppertal ausreichende Bestattungsflächen für einen langen Zeitraum bereit zu stellen. Da innerhalb der Grabarten eine unterschiedlich hohe Nachfrage besteht, ist die aktuell initiierte Anpassung der Friedhofsnutzung ein notwendiges Vorgehen.	E11	Die Stadt sollte aktiv für die gebauten Kolumbarien werben, um die Beisetzungszahlen in dieser Grabart zu steigern. So kann sie verhindern, dass Grabstellen über die Dauer der Nutzungszeit frei bleiben.
F12	Die Stadt Wuppertal kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof Ronsdorf zu nahezu durchschnittlich Kosten realisieren. Die geringe Größe des Friedhofs, die Topographie und die vergleichsweise engere Belegung begründen die zum Median leicht erhöhten Kosten.		

→ 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 Wuppertal
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
Straßendatenbank	7
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	8
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	14
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	18
Strukturen	18
Bilanzkennzahlen	19
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	21
Alter und Zustand	22
Unterhaltung	24
Reinvestition	26
→ Finanzierung	29
Finanzierung durch Straßenbaubeiträge	29
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	31

→ Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die **strukturellen Rahmenbedingungen** der **Stadt Wuppertal** deuten auf eine hohe Nutzungsintensität der Straßen hin. Damit muss die Stadt die **Verkehrsflächen** in einem qualitativ guten Zustand halten. Den **Zustand** ihrer Straßen kennt die Stadt Wuppertal auf der Basis einer aktuellen visuellen Zustandserfassung der Fahrbahnen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sind erkennbar besser als es die bilanziellen Daten erwarten lassen. Die Zustandsdaten sind die Basis für die Erhaltungsmaßnahmen der Stadt. Dabei legt Wuppertal keine langfristigen und strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen fest. Für die operative Arbeit setzt sich die Stadt das Ziel, durch eine gute Koordinierung der Aufbrüche die Eingriffe in erneuerte Straßenflächen zu begrenzen. Dies gelingt der Stadt durch ein gut aufgestelltes **Aufbruchmanagement**. Wuppertal will auch die Straßen verkehrssicher halten und dafür die Schadensbeseitigung gut managen. Dabei nutzt die Stadt die Unterstützungsmöglichkeiten einer **Straßendatenbank**. Sie wird von der Stadt Wuppertal für die Koordination der Erhaltungsmaßnahmen, des Schadensmanagements und des Aufbruchmanagements genutzt. In der Prüfung zeigte sich eine gute Datenlage der Stadt zu den Verkehrsflächen in ihrer Zuständigkeit.

Positiv ist auch, dass sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement hinsichtlich finanzieller Auswirkungen von Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen gut untereinander abstimmen. Allerdings wurde deutlich, dass die Stadt die Daten aus den Zustandserfassungen noch nicht für eine etwaige Anpassung der Bilanzwerte im Rahmen einer Inventur verwendet hat. Auch sind etliche bereits fertiggestellte Investitionsmaßnahmen noch nicht von den Anlagen im Bau umgebucht, weil Rückstände bestehen.

Mit der **Kostenrechnung** des Ressorts 104 ist ein Erhaltungsmanagement, welches die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen vor dem Hintergrund der Straßenzustände in den Blick nimmt, nicht möglich. Die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen mussten anhand von Personalkostenpauschalen geschätzt werden. Die Stadt sollte daher die Kostenrechnung weiterentwickeln.

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung machten wir auf die unzureichenden Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen der Stadt Wuppertal aufmerksam. Diese Situation hat sich nicht grundlegend verändert:

- Die Stadt Wuppertal hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 394 Mio. Euro um 69 Mio. Euro auf 325 Mio. Euro. Rund die Hälfte des Bilanzwertes 2017 besteht aus Anlagen im Bau, so dass sich der Wert des Bestandsvermögens in zehn Jahren mehr als halbiert hat.

- Das Straßenvermögen ist in Wuppertal zu 87,5 Prozent abgenutzt und kann nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren aufweisen.
- Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen sind in Wuppertal weiterhin unzureichend. Die Unterhaltungsaufwendungen unterschreiten mit 0,63 Euro je qm Verkehrsfläche deutlich den Richtwert der Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehr. Sie müssten doppelt so hoch ausfallen, damit die Straßen die geplanten Nutzungsdauern erreichen.
- Dreiviertel der Unterhaltungsaufwendungen entfällt dabei auf die betriebliche Unterhaltung und örtlich punktuelle oder kleinflächige Flickarbeiten. Die Stadt müsste den Anteil nachhaltigerer Maßnahmen erhöhen.
- Die Reinvestitionen erreichen im vierjährigen Mittelwert 16,2 Prozent der ohnehin bereits aufgrund der Abnutzung niedrigen Abschreibungen.
- Das ab 2019 geplante höhere Investitionsvolumen erzielt eine Reinvestitionsquote von rund 35 Prozent. Damit verzehrt Wuppertal auch zukünftig das Straßenvermögen. Die Stadt Wuppertal muss das Investitionsvolumen deutlich anheben und für eine zügige Umsetzung der Finanzmittel die notwendigen Ressourcen bereitstellen. Anderenfalls müssen zukünftige Generationen weitaus höhere Investitionen durchführen, um den Vermögenswert der in Wuppertal notwendigen Straßen wiederherzustellen.

→ 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 Wuppertal verfügt über eine gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und hat den Zustand ihrer Straßen aktuell erhoben. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt den finanziellen Einsatz für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur mit Hilfsmitteln abschätzen.

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

Die **Stadt Wuppertal** kennt die Flächendaten der Verkehrsfläche in ihrer Zuständigkeit. Sie kann dabei zwischen Anliegerstraßen, Hauptgeschäftsstraßen, Haupterschließungsstraßen, Hauptverkehrsstraßen und befestigten Wirtschaftswegen differenzieren. Bei den bilanziellen Daten und Aufwendungen war dies nicht mit vertretbarem Aufwand möglich. Die in diesem Bericht aufgeführten Kennzahlen beschränken sich daher auf die Betrachtungsebene der Verkehrsflächen, also die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswegen.

Die Stadt Wuppertal konnte für diese überörtliche Prüfung ermitteln, mit welchem finanziellen Einsatz sie in das Straßenvermögen reinvestierte und welche Flächen sie in den Jahren 2014 bis 2017 erneuert, umgebaut oder ausgebaut hat. Ergänzt wird die gute Datenlage durch zahlreiche weitere Informationen, die in der Straßendatenbank hinterlegt sind.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Straßen konnte die Stadt Wuppertal auf der Basis von Vollkosten nicht ermitteln. Für diese überörtliche Prüfung wurden die Aufwendungen auf der Basis von Pauschalwerten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Nicht-Büroarbeitsplätze hilfsweise ermittelt. Ausgangsbasis bildeten die mit der Straßenunterhaltung befassten Vollzeitstellen im Ressort.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal verwaltet die wesentlichen Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in einer Straßendatenbank. So kann die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen auf der Basis umfassender und aktueller Daten steuern.

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 Wuppertal** verfügt über eine Straßendatenbank und verwaltet darin die wesentlichen Informationen für das Erhaltungsmanagement ihrer Straßen. Hierzu gehören die Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten. Informationen über den Aufbau der Straßen hat die Stadt Wuppertal nicht flächendeckend in der Straßendatenbank hinterlegt. Diese Daten erfasst sie sukzessive bei Neubaumaßnahmen.

Kleinere Unterhaltungsmaßnahmen erfasst die Stadt seit zwei Jahren regelmäßig in der Datenbank, sodass sich hier nach und nach ein umfangreicher Datenbestand aufbaut. Investitionen und größere Unterhaltungsmaßnahmen werden seit 2013 in der Datenbank erfasst. Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung werden in der Straßendatenbank erfasst und aktualisieren die dort bereits vorhandenen Daten.

Mit Hilfe der Straßendatenbank führt die Stadt das Schadensmanagement. Es speist sich aus den täglich erfassten Straßenschäden durch die Straßenbegeher mit ihren GPS-Geräten. Aus diesen Daten erstellt der Bauhof To-Do-Listen für die Straßenbaukolonnen. Inventardaten wie zum Beispiel Daten zur Beschilderung und Lichtsignalanlagen werden ebenfalls erfasst. Weitere Inventardaten sind in anderen Datenbanken hinterlegt oder werden von anderen Ressorts, wie zum Beispiel die Bänke im Straßenraum durch das Ressort 103 – Grünflächen und Forsten – betreut. Angaben zum Lärmschutz, ÖPNV und weitere sonstige Daten sind in dem städtischen GEO-Informationssystem erfasst.

Ebenfalls steuert die Stadt über die Straßendatenbank das Aufbruchmanagement, welches wir im gleichnamigen Kapitel beschreiben.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal verfügt aufgrund der rudimentären Kostenrechnung nicht über die vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen.

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 Wuppertal** führt in dem Ressort 104 eine Kostenrechnung. Die Kostenrechnung gliedert sich in die bestehenden Strukturen für den kommunalen Haushalt ein. Dabei werden die

Aufwendungen für die Instandsetzung und Unterhaltung auf einem PSP-Element abgebildet. Die eingesetzten Verrechnungsschlüssel sind nicht aktualisiert. Die Kostenrechnung wird aktuell nicht für Auswertungen genutzt. Mit Hilfe der Kostenrechnung ist die Stadt derzeit nicht in der Lage zwischen den Erhaltungsmaßnahmen zu differenzieren.

Beispielhafte Anwendungsfälle für eine Kostenrechnung sind Make-or-Buy-Entscheidungen, die betriebswirtschaftliche Führung des Regiebetriebs Bauhof und eine nachhaltige wirtschaftliche Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Ein weiterer Vorteil einer leistungsbezogenen Kostenrechnung liegt darin, dass Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander verknüpft werden könnten. Dies stärkt die Argumentation im Prozess der Budgetbildung.

Die Kostenrechnung sollte sich daher eng an den Informationsbedürfnissen des Ressorts orientieren. Sie sollte ermöglichen, die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auszuwerten. Eine weitere Zuordnung der Kosten nach den Straßenarten erscheint sinnvoll, um die Erhaltungsmaßnahmen zu kategorisieren. Hierfür könnte die bestehende Kostenrechnung mit weiteren Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen weiterentwickelt werden. Weitere Differenzierungen sollte die Stadt an der individuellen Steuerungsrelevanz ausrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Kostenrechnung im Ressort 104 weiterentwickeln. Dabei sollte sich der Aufbau der Kostenrechnung eng an dem Informationsbedarf des Ressorts orientieren. Die Kosten sollte Wuppertal dann den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal hat noch keine langfristigen strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen formuliert. Sie beschließt die Erhaltungsmaßnahmen der nächsten Jahre in den Bezirksvertretungen. Operative Ziele ergeben sich aus den Koordinierungsverfahren der Aufbrüche, der Zustandserfassung und dem Management der Straßenschäden. Kennzahlen zur Steuerung verwendet die Stadt Wuppertal rudimentär.

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

Die **Stadt Wuppertal** verfügt weder über eine Gesamtstrategie noch über Zielvorgaben aus Verwaltungsführung und Politik. Dennoch leiten sich operative Ziele aus den knappen finanziellen Ressourcen ab. Die Stadt Wuppertal möchte ein möglich gutes Koordinierungsverfahren sicherstellen, damit zum Beispiel eine wiederhergestellte Deckschicht nicht unmittelbar durch Aufbrüche wieder zerstört wird. Auch kann mithilfe der Koordinierung eine Finanzierungsbeteiligung der Versorgungsunternehmen an der Instandsetzung erzielt werden. Weiterhin soll die Instandsetzung von Straßen sich an den zwingenden Notwendigkeiten orientieren. Hierzu erfasst die Stadt die Schadensmeldungen und wertet diese systematisch aus.

Im Jahr 2018 hat die Stadt Wuppertal eine visuelle Zustandserfassung aller Straßen vornehmen lassen. Davor erfolgte die letzte Zustandserfassung im Jahr 2013. Aus den Ergebnissen der Zustandserfassung ließ Wuppertal ein Gutachten über die Gesamtkosten notwendiger und langfristiger Unterhaltungsmaßnahmen erstellen. Demnach muss die Stadt jährlich 23 Mio. Euro investieren um die Straßen auf dem jetzigen Zustandsniveau zu halten.

Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung stellt die Stadt im Haushaltsplan und in der Jahresrechnung dar. Dabei misst die Stadt in welcher Höhe sie Finanzmittel für den Neubau und Erhalt von Verkehrsflächen im Verhältnis zur Gesamtverkehrsfläche umsetzen konnte. Weitere Kennzahlen werden für die interne Steuerung im Ressort 104 eingesetzt. Sie beziehen sich, wie in dem Kapitel Kostenrechnung beschrieben, jedoch nicht auf die Vollkosten.

Die Stadt Wuppertal erstellt in 2019 ein Programm mit geplanten Erhaltungsmaßnahmen an den städtischen Straßen. Es wurde den Bezirksvertretungen zur Entscheidung vorgelegt und umfasst Investitionen und konsumtive Maßnahmen von rund 8,2 Mio. Euro. Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung sind dabei noch nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung für ein weiteres politisch beschlossenes Erhaltungsprogramm verwenden. Dabei sollte sie festlegen, in welchem Zeitraum sie die Straßen im schlechten Zustand erneuern will und die Ressourcen daran ausrichten. Sie sollte auch die Auswirkungen darstellen, wenn die notwendigen Maßnahmen nicht umgesetzt werden. Mit Hilfe von Kennzahlen sollte sie die Zielerreichung messen und frühzeitig Maßnahmen einleiten, die die Zielerreichung sicherstellen.

→ 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.

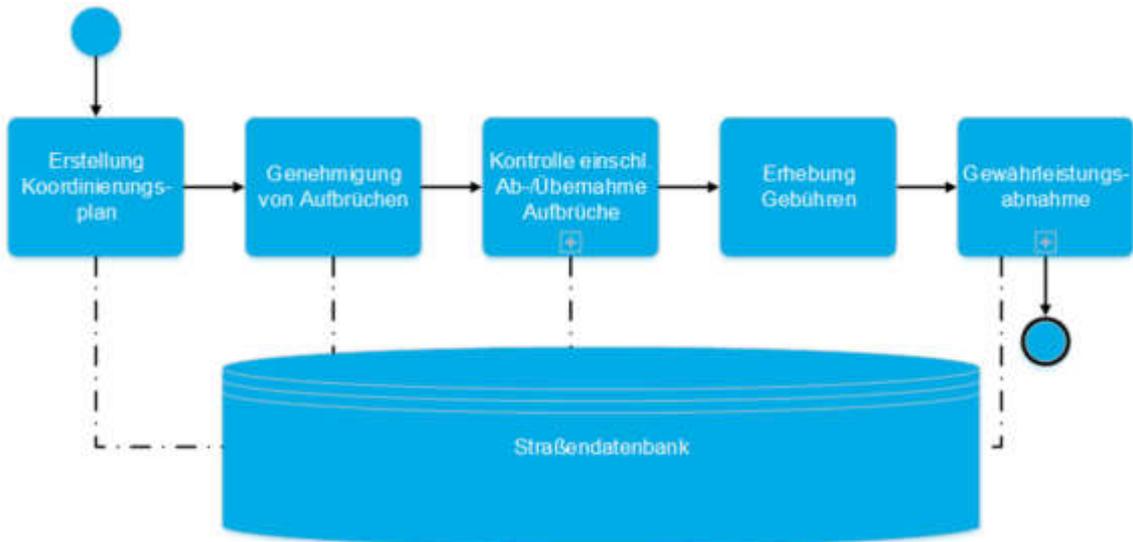
→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal koordiniert die Aufbrüche unter Berücksichtigung ihrer geplanten Erhaltungsmaßnahmen und stimmt diese frühzeitig mit den örtlichen Versorgungsträgern ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die Stadt die Maßnahmen bereits während der Bauphase. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Aufbrüche werden in der Straßendatenbank verwaltet.

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 Wuppertal und die im Stadtgebiet tätigen Versorgungsunternehmen unterrichten sich frühzeitig über anstehende Baumaßnahmen im Straßenvermögen. Die Stadt führt ein Vorkoordinierungsverfahren durch, bei dem die Maßnahmen der nächsten zwei bis drei Jahren besprochen werden. Eine engere Koordination führt die Stadt ein halbes Jahr vor Beginn der jeweiligen Maßnahmen durch. Das Ressort 104 organisiert diese Koordinierungsverfahren. Hierzu finden alle vier Wochen Besprechungen mit den Wuppertaler Stadtwerken und weiteren Versorgungsunternehmen statt. Die Besprechungen werden protokolliert und ein Koordinierungsumlauf erstellt, der allen Versorgungsunternehmen und etlichen weiteren betroffenen Verantwortungsbereichen der Stadt per Mail zur Verfügung gestellt wird. Ein Portal zur Veröffentlichung der geplanten Baumaßnahmen nutzt die Stadt nicht. Die eingesetzte Straßendatenbank bietet die Funktionalitäten hierfür. Die geplanten Maßnahmen werden in einer Standardsoftware-Lösung erfasst, aber nicht mit der Straßendatenbank verknüpft.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal könnte eine Portallösung zur Unterstützung der Koordination einführen.

Genehmigung von Aufbrüchen

Je nach Größe der Aufbrüche erfolgt eine Genehmigung oder Anzeige. Kleinmaßnahmen werden im Rahmen der verkehrsrechtlichen Anordnung vom Straßenverkehrsamt genehmigt. Dabei wird in der dort eingesetzten Fachsoftware erfasst, dass die verkehrsrechtliche Anordnung im Zusammenhang mit einem Aufbruch steht. Dies führt in der Straßendatenbank zu einem Aufbruch-Datensatz. Größere Maßnahmen, die auch im Rahmen der Koordination geplant werden, genehmigt das Ressort 104.

Die Aufbruch-Genehmigungen sind ein Jahr gültig. Die verkehrsrechtlichen Anordnungen werden dagegen konkret terminiert. Damit definiert die verkehrsrechtliche Genehmigung den Ausführungszeitpunkt. Insgesamt verwaltet das Ressort 104 jährlich 2.500 bis 3.000 Aufbrüche.

Für die Genehmigung von Aufbrüchen verwendet die Stadt Wuppertal je nach Umfang der Maßnahmen gesonderte Vordrucke. Alle Aufbrüche verwaltet die Stadt in der Straßendatenbank.

Die Straßen in denen eine Fahrbahnerneuerung durchgeführt wurde, sind für Aufbrüche fünf Jahre lang gesperrt. Daher kommt der oben dargestellten Koordinierung der Baumaßnahmen eine erhebliche Bedeutung zu. Das Straßenverkehrsamt und das Ressort 104 berücksichtigen die geplanten Fahrbahnerneuerungen bei den Aufbruchgenehmigungen oder verkehrsrechtlichen Anordnungen.

Technische Standards für die Ausführung der Aufbrucharbeiten hat die Stadt Wuppertal definiert und an den Regelungen der Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV A-StB) orientiert. Sie sind Bestandteil einer jeden Aufbruchgenehmigung. Die Stadt Wuppertal hat die Regelungen in einem Handbuch als PDF-Dokument zusammengeführt.

Kontrolle einschließlich Abnahme der Aufbrüche

Die Frist zur Anzeige des Baubeginns beträgt zwei Wochen. Je nach Genehmigungsverfahren meldet der Vorhabenträger den Baubeginn über einen Vordruck an das Straßenverkehrsamt oder Ressort 104. Der Baubeginn wird in der Straßendatenbank erfasst.

Kontrolle der Ausführung

Die Stadt Wuppertal kontrolliert die Ausführung der Aufbrucharbeiten. Dabei bestimmt sich die Intensität der Kontrollen vor allem nach der Art der Maßnahme und den Erfahrungen zur Seriosität der Bauunternehmer. Aufbrüche dürfen in Wuppertal nur bei der Handwerkskammer zugelassene Baufirmen durchführen.

Nach den Vorgaben zur Ausführung der Aufbrüche sind die Vorhabenträger verpflichtet, auf Verlangen Dokumentationen der einzelnen Bauphasen oder weitere Nachweise wie z. B. Lieferscheine bereit zu stellen. Die Stadt führt unangekündigte Sichtkontrollen durch. Die Ergebnisse der Kontrollen und etwaige Fotodokumentationen werden in der Straßendatenbank erfasst. Stellt die Stadt Mängel fest, werden diese umgehend an den Vorhabenträger gemeldet und dieser zur Beseitigung der Mängel aufgefordert. Die Mängelbeseitigung kontrolliert die Stadt gesondert.

Bei größeren Maßnahmen findet vor Beginn der Baumaßnahme ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin mit dem Vorhabenträger statt. Dabei wird der Ausgangszustand aufgenommen und gegebenenfalls durch Fotos dokumentiert. Bei kleineren Maßnahmen entfällt die Erfassung des Ausgangszustands.

Die Vorhabenträger sind derzeit nicht verpflichtet, den Zustand des freigelegten Ober- und Unterbaus zu dokumentieren. Eine derartige Verpflichtung könnte die Stadt einführen. Dabei könnten die Vorhabenträger den Zustand per Foto und Messungen dokumentieren. Obwohl dies nur stichprobenartige Zustandsdaten liefert, wäre eine Verknüpfung mit den Ergebnissen der Zustandserfassung und dem Schadensmanagement sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand des Ober- und Unterbaus zu dokumentieren.

Abnahme der Aufbruchsstelle

Der Vorhabenträger ist in Wuppertal verpflichtet die Fertigstellung der Baumaßnahme zu melden. Dabei nutzt jeder Vorhabenträger eigene Vordrucke.

Alle Maßnahmen werden durch eine Sichtkontrolle vor Ort abgenommen. Die Abnahme wird in der Straßendatenbank dokumentiert. Gegebenenfalls ergänzt die Stadt die Dokumentation mit Fotos. Mängel meldet die Stadt an die Vorhabenträger und fordert diese zur Beseitigung der Mängel innerhalb einer festgelegten Frist auf. Jede Mängelbeseitigung wird gesondert kontrolliert und gegebenenfalls ein Vor-Ort-Termin mit dem Vorhabenträger durchgeführt.

Gewährleistungsabnahme, regelmäßige Kontrolle der Aufbrüche

Die Straßen der Stadt Wuppertal werden regelmäßig mit dem Blick auf Störungen der Verkehrssicherheit begangen. Dadurch haben die Straßenbegeher einen guten Überblick über die städtischen Straßen und auffällige Schäden. Im Zuge der Straßenbegehungen können auch Schäden während der Gewährleistungsfrist an den Aufbrüchen festgestellt werden. Da die Straßenbegeher keinen Zugriff auf das Modul Aufbruchmanagement der Straßendatenbank haben, werden diese als „normaler“ Schaden gemeldet. In der Regel sind die Straßenbaukolonnen in weniger als einem Monat bei einer Schadensmeldung vor Ort, um diesen zu beseitigen. Dann wird festgestellt, ob sich der Schaden auf eine mangelbehaftete Verschleißung eines Aufbruchs zurückführen lässt. Erst danach werden die Mängel dem Zuständigkeitsbereich für die Aufbrüche zugeordnet. Von dort wird die Mängelbeseitigung eingefordert und kontrolliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte den Straßenbegehern die Daten des Moduls Aufbruchmanagement bereitstellen, damit diese erkennen können ob ein Schaden auf einen Aufbruch zurückzuführen ist. Dies könnte die Beseitigung von Schäden an den Aufbrüchen beschleunigen und verhindern, dass die Stadt Aufbruchschäden auf eigene Kosten beseitigt.

Gewährleistungsabnahme

Die Stadt Wuppertal überprüft vor Ablauf der Gewährleistungsfrist rund 30 Prozent der Aufbrüche erneut. Eine Kontrolle aller Aufbruchstellen würde einen höheren Personaleinsatz erfordern. Dabei führt die Stadt eine Sichtkontrolle vor Ort durch. Die Gewährleistungsabnahme wird in der Straßendatenbank dokumentiert. Bestehen Mängel, so fordert die Stadt die Mängelbesei-

tigung ein und kontrolliert diese gesondert. Die Ergebnisse der Gewährleistungsabnahme werden in der Straßendatenbank dokumentiert. Da nicht alle Aufbruchstellen kontrolliert werden, muss Wuppertal die Stichprobe der Aufbruchstellen so bilden, dass sie dabei zum einen die Größe der Aufbrüche, die verkehrliche Bedeutung aber auch alle Firmen berücksichtigt. Eine derartige systematische Stichprobe hat die Stadt noch nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Da die Stadt Wuppertal nicht alle Aufbrüche zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert, sollte sie eine systematische Stichprobe für die Auswahl der Kontrollen bilden.

Die Stadt Wuppertal hat in 2015 mehrere Kernbohrungen an Aufbruchstellen durchführen und diese systematisch auswerten lassen. Hierbei ergab sich, dass bei bis zu 25 Prozent der Aufbruchstellen die über die ZTV STB geforderten Schichtdicken unterschritten wurden, bei rund 60 Prozent der untersuchten Aufbruchstellen eine verminderte Verdichtung und bei rund 22 Prozent Mängel im Schichtenverbund bestanden. Die Stadt erwägt daher auch im Zuge des Breitbandausbaus engmaschige Kontrolle über Bohrkernproben vorzunehmen, um die ordnungsgemäße Wiederherstellung des Oberbaus der Straßen sicher zu stellen.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

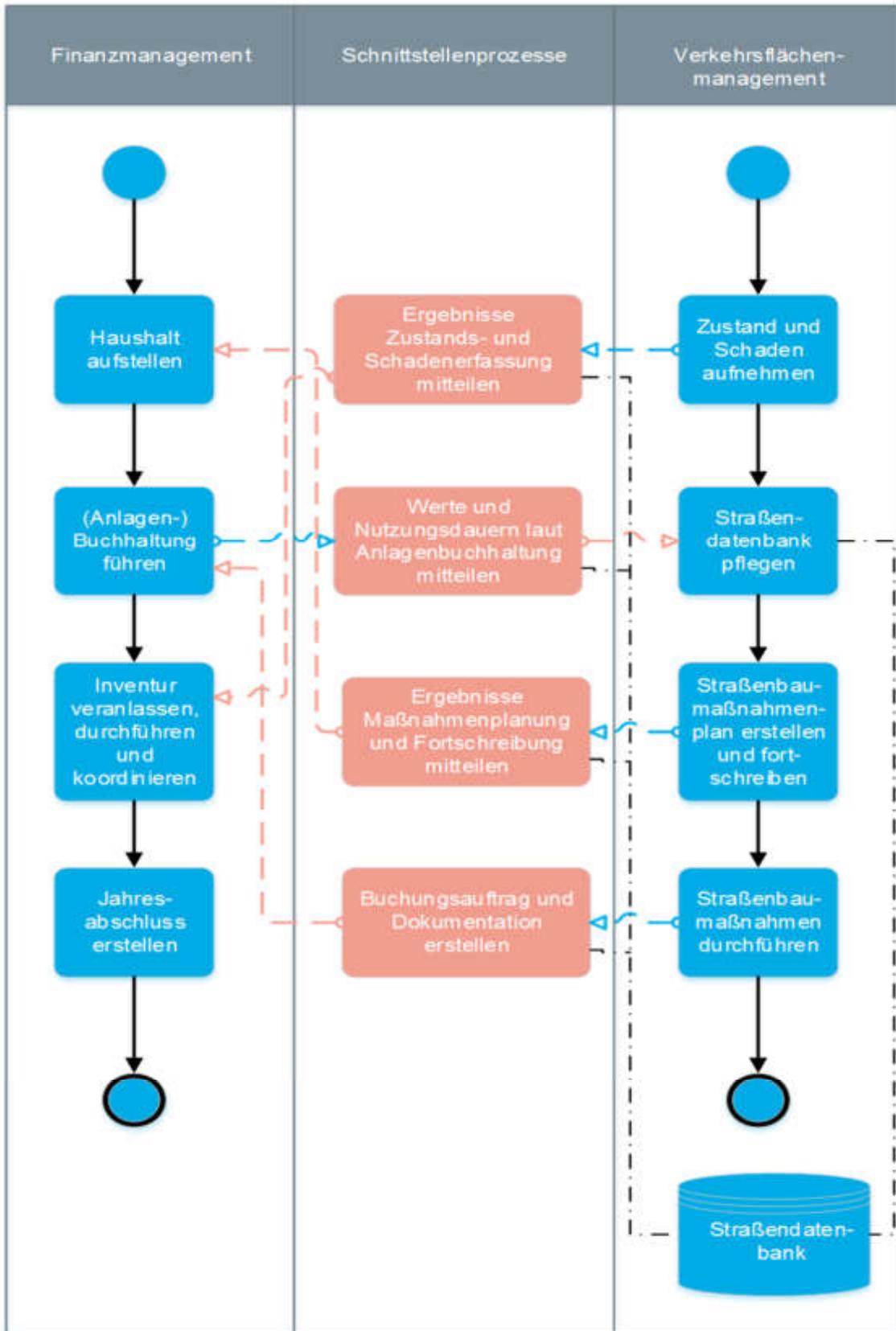
→ **Feststellung**

Bei der Stadt Wuppertal stehen das Ressort 104 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Das Ressort 104 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Wuppertal führte bislang zwar eine körperliche Inventur ihres Straßenvermögens durch, verwendet die Ergebnisse jedoch nicht zur Anpassung der Vermögenswerte.

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

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

Schnittstellenprozess



Allgemeines

Bei der **Stadt Wuppertal** werden die bilanziellen Daten über das Straßenvermögen im kommunalen Finanzverfahren verwaltet. Damit eine Übereinstimmung zwischen Straßendaten und Daten in der Anlagenbuchhaltung sichergestellt ist, bildet die Stadt einen eindeutigen Nummernschlüssel.

Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Die Stadt Wuppertal hat in 2013 durch die Straßenbegeher eine körperliche Inventur durchgeführt. Hierzu haben diese den Bestand der Straßen mit dem städtischen Kataster abgeglichen und den Straßenzustand erhoben. In 2018 hat sie zuletzt den Straßenzustand über eine visuelle Zustandserfassung erhoben. Die Informationen der Zustandserfassungen hat die Stadt Wuppertal bislang nicht zur Anpassung der bilanziellen Werte verwendet. Sie sind Ausgangspunkt für die Planung der Erhaltungsmaßnahmen an den Straßen.

Die Kämmerei der Stadt Wuppertal hat keinen Zugriff auf die Ergebnisse der Zustandserfassungen. Korrekturen in der Anlagenbuchhaltung, wie zum Beispiel die Anpassung des Restbuchwertes, der Nutzungsdauer oder die Buchung von außerplanmäßigen Abschreibungen haben somit nicht stattgefunden. Da eine Inventur auch etwaige Bewertungsanpassungen aufgrund des Zustandes umfasst, wird die Stadt den Anforderungen an eine körperliche Inventur der bis einschließlich 2018 gültigen Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) nicht gerecht. Die seit 2019 gültige Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO) erweitert den Zeitrahmen für eine körperliche Inventur des Straßenvermögens auf zehn Jahre.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte im Rahmen ihrer Inventuren auch den Straßenzustand berücksichtigen, um den Ansprüchen der kommunalen Haushaltsverordnung gerecht zu werden. Hierbei sollte sie die Informationen aus der aktuellen Zustandserfassung nutzen.

Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung mitteilen

Bei der Stadt Wuppertal ist das Finanzverfahren das führende System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens. Das Ressort 104 verfügt über entsprechende Zugriffsrechte, um diese Daten der Anlagenbuchhaltung für die eigenen Zwecke zu analysieren. Bei buchhalterischen Fragestellungen stimmen sich die Kämmerei und der Tiefbau miteinander ab. So werden zum Beispiel Mittelvorträge individuell abgestimmt und die Beanspruchung von investiven Mitteln bedarf einer entsprechenden Mittelfreigabe durch die Kämmerei. Für die konsumtiv gebuchten Maßnahmen steht dem Ressort 104 ein festgelegtes Budget zur Verfügung, das vom Ressort selbst verantwortet wird. Bei Vertragsabschlüssen wird die Kämmerei mit einbezogen und Fördermitelanträge gemeinsam koordiniert.

Ergebnisse Maßnahmenplanung und Fortschreibung mitteilen

Das Ressort 104 hinterlegt die Maßnahmenplanungen nicht in der Straßendatenbank. Sie werden in gesonderten Listen geführt. Für die Haushaltsplanung erstellt die Kämmerei die Ab-

schreibungsprognose. Mittelanmeldungen erfolgen dezentral und werden intensiv mit der Kämmererei abgestimmt. Dabei bewegen sich neue Investitionsmaßnahmen innerhalb der engen Grenzen der schwierigen Haushaltslage der Stadt. Wuppertal will keine neuen Verbindlichkeiten aufbauen, Fördermittelprogramme nutzen und vorrangig begonnene Maßnahmen abschließen. Kämmererei und Ressort 104 stehen bei der Planung der Ansätze in einem engen Informationsaustausch. Unterjährig werden tagesaktuell die Investitionszugänge gebucht. Über eine Aktivierungsrichtlinie regelt die Stadt die notwendigen Informationen. Es besteht bei der Aktivierung von Anlagen im Bau jedoch ein Rückstand. Insbesondere die Maßnahmen im Rahmen des Deckensanierungsprogramms sind noch nicht alle aktiviert. Bei rund 150 Maßnahmen aus den Budgets der Bezirksvertretungen und bei 75 weiteren größeren Einzelmaßnahmen ist die Umbuchung aus den Anlagen im Bau durch die Aktivierung der Vermögensgegenstände noch nicht erfolgt. Seit 2011 baut sich dieser Rückstand auf. Die gpaNRW geht im Kapitel Erhaltung der Verkehrsflächen auf die Auswirkungen dieser Rückstände ein.

Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Das Ressort 104 ergänzt die Rechnungen bei Buchungen um weitere notwendige Informationen. So sind in dem Aktivierungsbogen alle notwendigen Informationen für die Anlagenbuchhaltung hinterlegt. Zusätzlich ergänzt das Ressort diesen um Scans aus der Bauakte, Pläne und weitere Informationen für das Rechnungsprüfungsamt. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten dient die Straßendatenbank nicht als Informationsquelle für die Abschlussbuchungen.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend auf die Stadt Wuppertal aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen.

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

Das Stadtgebiet der **Stadt Wuppertal** ist mit 168 qkm geringfügig größer als der Median in diesem Prüfsegment von 160 qkm. Die Stadt Wuppertal gehört mit 353.590 Einwohnern zu den einwohnerstärkeren kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen.

Die Stadt Wuppertal unterhält 10,2 Mio. qm Verkehrsfläche. Bei dem Segment der kreisfreien Städte beträgt der Median der Verkehrsfläche in der Unterhaltungspflicht 8,9 Mio. qm. Damit verantwortet die Stadt rund 15 Prozent mehr Verkehrsfläche als die Vergleichskommunen im Durchschnitt.

Die Straßen umfassen in Wuppertal 8,9 Mio. qm Fläche. Dabei bestimmen die Anliegerstraßen mit rund 5,2 Mio. qm den wesentlichen Anteil der Straßen. Hauptverkehrsstraßen unterhält die Stadt in einer Fläche von 1,9 Mio. qm und damit 18,6 Prozent der Verkehrsfläche. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Unterhaltung.

Die befestigten Wirtschaftswege umfassen rund 1,3 Mio. qm Fläche und damit 12,7 Prozent der Verkehrsfläche. Die Stadt Wuppertal muss daher auch die Wirtschaftswege angemessen erhalten.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.093	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	29,06	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,08	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass die Stadt Wuppertal für den städtischen Verkehr bei durchschnittlicher Bevölkerungsdichte und durchschnittlichem Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche wenig Verkehrsfläche je Einwohner bereitstellt. Daraus ergibt sich, dass die Stadt Wuppertal quantitativ zwar weniger Verkehrsfläche vorhalten und unterhalten muss. Die geringe Verkehrsfläche je Einwohner führt aber auch dazu, dass die Straßen stärker durch den Verkehr beansprucht werden. Wuppertal braucht daher eine qualitativ hochwertige Infrastruktur, die der höheren Verkehrsbelastung gerecht werden kann. Es ergeben sich daher aus diesem Blickwinkel höhere Anforderungen an die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Daneben können weitere Faktoren außerhalb dieser Kennzahlen sich be- oder entlastend auf die Unterhaltung der Verkehrsflächen auswirken. In Wuppertal gehört zu den belastenden Faktoren vor allem die Topographie des Stadtgebietes, die besondere Herausforderungen an die Belastbarkeit der Verkehrsflächen stellt.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist in Wuppertal vergleichsweise niedrig. Dies führt die gpaNRW auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück. Die Stadt Wuppertal hat den Wertehalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 394 Mio. Euro um 69 Mio. Euro auf 325 Mio. Euro. Rund die Hälfte des Bilanzwertes 2017 besteht aus Anlagen im Bau, sodass sich der Wert des Bestandsvermögens in zehn Jahren mehr als halbiert hat.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	8,55	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	16,85	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Gemessen an der Bilanzsumme umfasst der Vermögenswert der Verkehrsflächen bei der **Stadt Wuppertal** weniger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Aussagegehalt dieser Kennzahl ist jedoch durch verschiedene Faktoren beeinflusst. So kann die weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und im Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Diese würde den anteiligen Wert der Verkehrsflächen somit beeinflussen. Die Bilanzsumme der Stadt Wuppertal ist mit rund 3,8 Mrd. Euro in 2017 vergleichsweise überdurchschnittlich hoch. Der Median bei den kreisfreien Städten beträgt 2,9 Mrd. Euro. Das Straßenvermögen mit 325 Mio. Euro in Wuppertal stellt nur einen kleineren Anteil als andere Vermögenswerte auf der Aktivseite wie die Finanzanlagen oder die Kunstgegenstände/Kunstdenkmäler.

Der Vermögenswert je qm Verkehrsfläche ist im Jahr 2017 geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die gpaNRW führt dies auch auf den nachfolgend beschriebenen hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück.

Bilanzwert Verkehrsfläche in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsfläche	376	352	327	303	278	253	236	212	187	173
Anlagen im Bau	18	21	29	35	41	56	73	105	129	152
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	394	373	356	337	320	309	309	317	316	325

Der Bilanzwert der Verkehrsfläche sinkt in den Jahren 2008 bis 2017 um 203 Mio. Euro. Damit hat sich der Wert des Bestandsvermögens ohne Berücksichtigung noch nicht fertig gestellter Baumaßnahmen seit 2008 mehr als halbiert. Dies ist ein deutlicher Werteverzehr.

Die Bau- und Erneuerungsinvestitionen werden als Anlagen im Bau in der Bilanz erfasst. Bei Fertigstellung der Maßnahmen erfolgt die Umbuchung der Anlagen im Bau in die jeweilige endgültige Bilanzposition. Auf der Bilanzposition Anlagen im Bau sammeln sich bis 2017 Investitionen von 152 Mio. Euro. Darunter fallen Investitionsmaßnahmen im Bereich der Straßen, Wege und Plätze von rund 30 Mio. Euro. Zusätzlich bilanziert die Stadt hierunter noch die Investitionsmaßnahme Dörpersberg mit Gesamtprojektkosten von 96,5 Mio. Euro und die am 19. Dezember 2014 für den nicht motorisierten Verkehr freigegebene Nordbahntrasse (27,7 Mio. Euro).

Wie im Kapitel Schnittstellenprozess beschrieben, bestehen Rückstände bei der Umbuchung fertiggestellter Investitionen. Hohe Arbeitsrückstände bei der Umbuchung verfälschen die Höhe der bilanziellen Abschreibungen, wenn die Stadt die zwischenzeitlich eingetretenen Wertminderungen vor der Umbuchung nicht bucht. Grundsätzlich werden bei den Anlagen im Bau keine planmäßigen Abschreibungen vorgenommen, da davon ausgegangen wird, dass erst mit der Inbetriebnahme eine Abnutzung des Vermögensgegenstandes erfolgt. Gegebenenfalls wird aber eine außerplanmäßige Abschreibung notwendig, wenn bereits eine dauerhafte Wertminderung des Vermögensgegenstandes erfolgt. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Verkehrsflächen vor Umbuchung bereits genutzt werden. Verspätete Umbuchungen bergen daher das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Umbuchung der Straßenbaumaßnahmen unverzüglich nach Fertigstellung sicherstellen.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

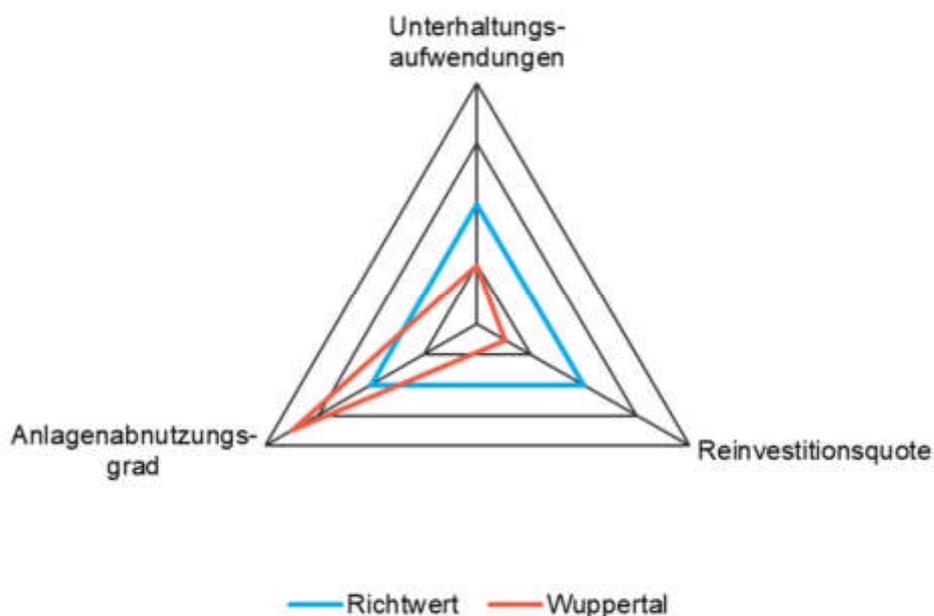
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Wuppertal gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Wuppertal
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,63
Reinvestitionsquote in Prozent	100	25,9
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	87,5

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 ist mit 87,5 Prozent extrem hoch und stellt den höchsten Wert in der Vergleichsgruppe. Die Verteilung der Zustandsklassen auf der Basis der visuellen Zustandserhebung im Jahr 2018 zeigt ein günstigeres Bild des Zustandes der Fahrbahnen.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	87,50	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

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



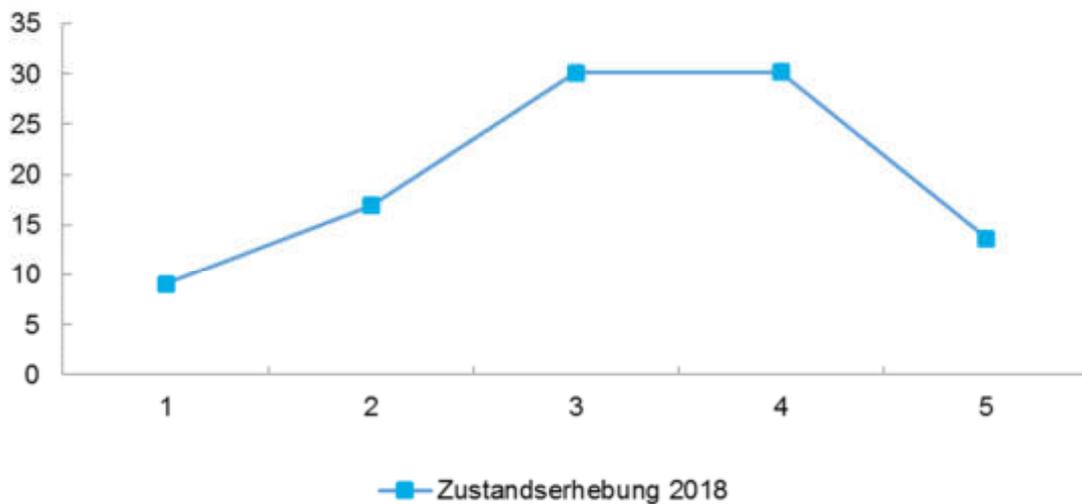
Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung stellte die gpaNRW bei der **Stadt Wuppertal** für das Jahr 2011 einen Anlagenabnutzungsgrad von 70 Prozent fest. Innerhalb der letzten sechs Jahre hat sich der Anlagenabnutzungsgrad somit weiter verschlechtert.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad resultiert auch aus der Bewertung der Straßen für die Eröffnungsbilanz. Die Stadt Wuppertal hat fünf Bewertungsklassen gebildet und die Nutzungsdauer in fünf Zehn-Jahresstufen abgestuft. Im Jahr 2017 ist eine komplette Bewertungsklasse vollständig abgeschrieben und trägt die Nutzungsdauer null Jahre. Dies hat zwei wesentliche Konsequenzen. Zum einen nimmt der Anlagenabnutzungsgrad deutlich zu. Zum anderen reduzieren sich ab 2017 die Abschreibungen um rund zehn Mio. Euro.

Des Weiteren führen eventuelle Rückstände bei der Umbuchung der Anlagen im Bau auch zu einem verfälschten Anlagenabnutzungsgrad. Bei den im Kapitel Schnittstellen angesprochenen rund 225 Investitionsmaßnahmen sind die Nutzungsdauern der Anlagegüter bislang nicht angepasst worden.

Die Stadt Wuppertal hat zuletzt in 2018 den tatsächlichen Zustand der Fahrbahnen über eine visuelle Befahrung flächendeckend erhoben. Diese Methode liefert über die systematische Auswertung von Bildern der Fahrbahnoberfläche einen Hinweis auf den Straßenzustand. Bei der Bewertung des Zustands wurden zum Beispiel Spurrillen nicht berücksichtigt. Diese könnten auf Schäden in den tieferen Schichten des Oberbaus hinweisen. Eine aufwändigere messtechnische Befahrung der Straßen liefert genauere Informationen über den Zustand der Verkehrsfläche. Zum Prüfungszeitpunkt waren rund 90 Prozent der Fahrbahnen erfasst und den Zustandsklassen zugeordnet. Die Erfassung der Fahrbahnen misst jedoch nur die Längen und nicht die Fläche der Fahrbahn. Darüber hinaus hat die Stadt nicht den Zustand der Bürgersteige erfasst. Für die nachfolgende Verteilung der Verkehrsfläche nach Zustandsklassen wurde die Verteilung der Längen als Berechnungsbasis verwendet.

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent



	1 (sehr guter Zustand)	2 (guter Zustand)	3 (mittlerer Zustand)	4 (schlechter Zustand)	5 (sehr schlechter Zustand)
Verkehrsfläche in Prozent	9,1	16,9	30,1	30,2	13,7

Demnach befinden sich 56,1 Prozent der Fahrbahnen in 2018 in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Nur 13,7 Prozent der Fahrbahnen ordnet Wuppertal in die Zustandsklasse sehr schlechter Straßenzustand ein. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von 87,5 Prozent und einer Restnutzungsdauer von nur noch fünf Jahren müssten sich deutlich höhere prozentuale Anteile in der höchsten und damit schlechtesten Zustandsklasse wiederfinden. Die Straßen der Stadt Wuppertal sind daher vom tatsächlichen Zustand auf der Basis der Zustandserfassung besser zu bewerten als es die bilanziellen Daten vermuten lassen. So wurde unter anderem auch der gute Zustand der fertigen aber noch nicht umgebuchten Fahrbahnen erfasst. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad entsteht, wenn bei vielen Straßen die wirtschaftliche Abnutzung eingetreten ist. Im Wesentlichen ergeben sich hieraus Konsequenzen für die Bilanz und Ergebnisrechnung. Der Vermögenswert auf der Aktivseite entfällt. Da das Eigenkapital eine Residualgröße ist, vermindert sich diese hierdurch ebenfalls.

Abschreibungen je qm Verkehrsfläche 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungen je qm Verkehrsfläche	1,34	0,48	1,34	1,83	2,19	2,62	22

Die Abschreibungen je qm Verkehrsfläche sind in Wuppertal niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bei den Abschreibungen ist der Werteverzehr von bereits genutzten, aber noch nicht umgebuchten Anlagen im Bau nicht abgebildet. Hätte die Stadt Wuppertal eine ausgewogene Altersstruktur des Straßenvermögens, so wäre der Wert des Straßenvermögens geschätzt mindestens 692 Mio. Euro höher und etliche aktuell bereits abgeschriebene Straßen noch in einer bilanziellen Nutzung.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unterschreiten bei der Stadt Wuppertal deutlich den Richtwert. Bereits in den vorangegangenen Prüfrunden wies die gpaNRW auf zu geringe Unterhaltungsaufwendungen hin. Auf der Basis des Richtwertes der Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehr müsste die Stadt Wuppertal doppelt so hohe Unterhaltungsaufwendungen aufbringen, damit die Straßen die geplanten Nutzungsdauern erreichen. Dreiviertel der Unterhaltungsaufwendungen entfällt auf die betriebliche Unterhaltung und damit örtlich punktuelle oder kleinflächige Flickarbeiten.

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	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,63	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

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



Die **Stadt Wuppertal** setzt damit im Jahr 2017 rechnerisch 0,67 Euro je m² weniger für den Erhalt des vorhandenen Zustands ein als die Empfehlung der FGSV. Das ergibt bei einer Fläche von 10,2 Mio. m² eine Summe von knapp 6,9 Mio. Euro. Dabei sind die örtlichen Besonderheiten der Stadt Wuppertal (z. B. geringe oder hohe Verkehrsbelastungen) nicht berücksichtigt, sodass der Finanzbedarf auch geringer ausfallen kann. In Wuppertal ist die Verkehrsbelastung wie im Kapitel Strukturen dargestellt aufgrund der hohen Verdichtung hoch. Des Weiteren deutet der hohe Anlagenabnutzungsgrad auf eine ungünstige Altersstruktur hin. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Das wäre ein Anlagenabnutzungsgrad von ungefähr 50 Prozent. Die Unterhaltungsaufwendungen müssen damit deutlich gesteigert werden.

Wie im Kapitel Datenlage beschrieben, basieren die Aufwendungen des Betriebshofs auf den Pauschalwerten der Kosten eines Nicht-Büroarbeitsplatzes. Zusätzlich wendete Wuppertal in 2017 20.000 Euro Aufwendungen für Ingenieurleistungen zur Erfassung des Straßenzustandes auf. Weitere Fremdleistungen stellen die 1,45 Mio. Euro für das Decken-Erneuerungsprogramm dar.

In der letzten überörtlichen Prüfung betragen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Wuppertal 0,50 Euro. Die aktuell höheren Aufwendungen resultieren aus höheren Stellenanteilen im Betriebshof und den gestiegenen Kosten eines Arbeitsplatzes. Die Stadt Wuppertal hat demnach seit der letzten überörtlichen Prüfung nicht deutlich umgesteuert. Die Unterhaltungsaufwendungen sind, wie bereits im letzten Prüfbericht dargestellt, seit vielen Jahren auf einem deutlich zu niedrigen Niveau.

Den reinen Erhaltungsaufwendungen sind nur die Eigenleistungen und vollkostenbasierten Aufwendungen des Betriebshofes und die Fremdleistungen aus dem Decken-Erneuerungsprogramm zugeordnet. Hierbei wird deutlich, dass sich die Aufwendungen zu dreiviertel den Aufwendungen des Betriebshofes zuordnen. Der Betriebshof übernimmt in Wuppertal die betriebliche Erhaltung und örtlich-punktueller oder kleinflächiger Maßnahmen. Hierzu zählen kleinflächige Flickarbeiten oder das Vergießen von Rissen. Sie dienen zur Herstellung der Verkehrssicherheit und stellen keine nachhaltigen Erhaltungsmaßnahmen dar. Dagegen beauftragt die Stadt nachhaltigere Erhaltungsmaßnahmen, die der Instandsetzung dienen. Sie umfassen jedoch nur rund 25 Prozent der Erhaltungsaufwendungen.

Die Stadt Wuppertal hat mit diesem finanziellen Einsatz in 2017 48.333 qm Straßenfläche instandgesetzt. Dies entspricht rund 0,47 Prozent der Verkehrsfläche. Damit würde bei einem gleichbleibenden Ergebnis die Stadt in rund 212 Jahren ihre Verkehrsfläche einmalig instandsetzen können. Da die Stadt von einer bilanziellen Nutzungsdauer von 40 Jahren ausgeht, findet somit rechnerisch auf den Verkehrsflächen der Stadt Wuppertal alle fünf Investitionszyklen eine Erhaltungsmaßnahme statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen. Dabei sollte sie den Anteil der nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen steigern, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.

Reinvestition

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionen der Stadt Wuppertal reichen nicht aus, um den Werteverzehr durch Abschreibungen zu kompensieren. Sie sind auch nicht geeignet, den Straßenzustand auf dem aktuellen Niveau zu halten. Das ab 2019 geplante höhere Investitionsvolumen erzielt eine Reinvestitionsquote von rund 35 Prozent. Damit verzehrt die Stadt Wuppertal das Straßenvermögen. Zukünftige Generationen werden weitaus höhere Investitionen durchführen müssen, um den Vermögenswert der in Wuppertal notwendigen Straßen wiederherzustellen.

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	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	25,86	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

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



Die Reinvestitionsquote der **Stadt Wuppertal** ist deutlich geringer als bei dem überwiegenden Teil der Vergleichskommunen. Der Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2017 beträgt 16,23 Prozent. Die Reinvestitionsquote setzt die Reinvestitionen und Zuschreibungen in ein Verhältnis

zu den Abschreibungen und Anlagenabgänge. Die Abschreibungen sind bei der Stadt Wuppertal von 24,0 Mio. Euro in 2014 um 10,3 Mio. Euro auf 13,7 Mio. Euro in 2017 gesunken. Infolge sinkender Abschreibungen würde sich die Investitionsquote selbst bei gleichbleibender Investitionstätigkeit erhöhen. Daher stellt die gpaNRW die Auszahlungen für Reinvestitionen in Bezug zu der Verkehrsfläche.

Reinvestitionen je qm Verkehrsfläche 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,35	0,09	0,39	0,61	0,91	1,07	20

Der Kennzahlenvergleich verdeutlicht, dass die Stadt Wuppertal im Jahr 2017 weniger in das Straßenvermögen reinvestiert hat als über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit in Wuppertal auf der Wiederherstellung von bereits bestehenden Verkehrsflächen.

Die Auszahlungen für Reinvestitionen schwanken in Wuppertal in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen 2,3 Mio. Euro und 3,6 Mio. Euro und damit zwischen 0,22 Euro und 0,35 Euro je qm Verkehrsfläche. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 ergibt sich dann ein Wert von 0,31 Euro je qm, der sich im Vergleich zu zehn anderen Kommunen wie folgt einsortiert.

Reinvestitionen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2017



Die Stadt Wuppertal hat für die Jahre 2019 bis 2021 Erhaltungsmaßnahmen an den Straßen in den zehn Stadtbezirken beschlossen. Insgesamt umfasst das Programm geplante Investitionen von 8,2 Mio. Euro die sich auf den Zeitraum von zwei bis drei Jahren erstrecken. Jährlich stellt die Stadt für diese Investitionsmaßnahmen 4,7 Mio. Euro zur Verfügung. Dabei plant die Stadt Instandsetzungsmaßnahmen von 2,4 Mio. Euro, Erneuerungen von 2,6 Mio. Euro, Umbaumaßnahmen von 2,1 Mio. Euro und weitere Maßnahmen von rund 1,1 Mio. Euro. Pro Jahr würde dieses Programm eine Erhöhung der Investitionsquote bezogen auf die Abschreibungen des Jahres 2017 auf 35,1 Prozent bedeuten.

Im Rahmen der Zustandserfassung 2018 hat die beauftragte Firma prognostiziert, wie hoch das notwendige Investitionsvolumen einschließlich konsumtiver Erhaltungsmaßnahmen sein muss, damit die Stadt den Straßenzustand auf dem aktuellen Niveau halten kann. Dabei geht sie von jährlich rund 23 Mio. Euro aus. Der Finanzbedarf für eine nachhaltige langfristige Verbesserung des Straßenzustandes liegt dagegen mit geschätzten 33 Mio. Euro deutlich höher.

Neben den finanziellen Rahmenbedingungen berichtet das Ressort 104 von steigenden Schwierigkeiten externe Firmen für die Baumaßnahmen zu gewinnen. Teilweise steigen die Preise oder die Firmen haben sich aufgrund der geringen Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren auf andere Tätigkeitsfelder konzentriert. Ebenfalls müssen die Baumaßnahmen mit dem vorhandenen Personal geplant und die Ausführung begleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal muss das Investitionsvolumen deutlich anheben und für eine zügige Umsetzung der Finanzmittel die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

→ Finanzierung

Finanzierung durch Straßenbaubeiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. In der letzten Prüfung haben wir uns daher ausführlich mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt. In dieser Prüfung haben wir geklärt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden.

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erhebt regelmäßig Straßenbau- und Erschließungsbeiträge. Die Empfehlungen aus der letzten Prüfung wurden nicht umgesetzt. Das Liquiditätsrisiko der Maßnahmen liegt weiterhin zum Großteil bei der Stadt.

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 Wuppertal** 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 Wuppertal stammt aus dem Jahr 1994. Sie weicht in der Ausgestaltung vom Satzungsmuster aus dem Jahr 2016 ab. Dies ist zum Beispiel bei der Regelung zu Art und Maß der Grundstücksnutzung der Fall. Eine Orientierung am Satzungsmuster ist jedoch nicht verpflichtend.

Laut Satzung werden 90 Prozent des Erschließungsaufwandes auf die Anlieger umgelegt. Die Erschließungsbeitragssatzung ermöglicht sowohl Vorausleistungen als auch Ablösevereinbarungen. Wie bereits in der letzten Prüfrunde festgestellt, nutzt die Stadt kaum Vorfinanzierungsinstrumente.

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 Wuppertal stammt aus dem Jahr 2008. Die hierin festgelegten Anliegerbeiträge liegen im unteren Bereich der durch das Satzungsmuster vorgegebenen Spannbreite. Meist wird der Minimalsatz festgelegt. Auch liegen die abrechenbaren Breiten oft unterhalb der Breiten des Satzungsmusters. Die hohe öffentliche Last an Straßenbaumaßnahmen wurde bereits in der letzten Satzung festgestellt.

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

Das Abrechnungsverfahren ist seit der letzten Prüfung unverändert geblieben: Weiterhin werden Vorfinanzierungsinstrumente aus der Straßenbaubeitragssatzung nicht genutzt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal verfügt über eine gute Datenlage über ihre Verkehrsflächen und hat den Zustand ihrer Straßen aktuell erhoben. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt den finanziellen Einsatz für die Erhaltung der Verkehrsflächen nur mit Hilfsmitteln abschätzen.		
F2	Die Stadt Wuppertal verwaltet die wesentlichen Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in einer Straßendatenbank. So kann die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen auf der Basis umfassender und aktueller Daten steuern.		
F3	Die Stadt Wuppertal verfügt aufgrund der rudimentären Kostenrechnung nicht über die vollständigen Informationen für eine wirtschaftliche Steuerung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen.	E3	Die Stadt Wuppertal sollte die Kostenrechnung im Ressort 104 weiterentwickeln. Dabei sollte sich der Aufbau der Kostenrechnung eng an dem Informationsbedarf des Ressorts orientieren. Die Kosten sollte Wuppertal dann den Leistungen zuordnen und diese Informationen für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nutzen.
F4	Die Stadt Wuppertal hat noch keine langfristigen strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen formuliert. Sie beschließt die Erhaltungsmaßnahmen der nächsten Jahre in den Bezirksvertretungen. Operative Ziele ergeben sich aus den Koordinierungsverfahren der Aufbrüche, der Zustandserfassung und dem Management der Straßenschäden. Kennzahlen zur Steuerung verwendet die Stadt Wuppertal rudimentär.	E4	Die Stadt Wuppertal sollte die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung für ein weiteres politisch beschlossenes Erhaltungsprogramm verwenden. Dabei sollte sie festlegen, in welchem Zeitraum sie die Straßen im schlechten Zustand erneuern will und die Ressourcen daran ausrichten. Sie sollte auch die Auswirkungen darstellen, wenn die notwendigen Maßnahmen nicht umgesetzt werden. Mit Hilfe von Kennzahlen sollte sie die Zielerreichung messen und frühzeitig Maßnahmen einleiten, die die Zielerreichung sicherstellen.
F5	Die Stadt Wuppertal koordiniert die Aufbrüche unter Berücksichtigung ihrer geplanten Erhaltungsmaßnahmen und stimmt diese frühzeitig mit den örtlichen Versorgungsträgern ab. Finden Aufbrüche statt, so kontrolliert die Stadt die Maßnahmen bereits während der Bauphase. Etwaige Mängel werden gemeldet, die Mängelbeseitigung wird überwacht und die Aufbrüche vor Ablauf der Gewährleistungsfristen erneut kontrolliert. Die Aufbrüche werden in der Straßendatenbank verwaltet.	E5.1	Die Stadt Wuppertal könnte eine Portallösung zur Unterstützung der Koordination einführen.
		E5.2	Die Stadt Wuppertal sollte die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand des Ober- und Unterbaus zu dokumentieren.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.3	Die Stadt Wuppertal sollte den Straßenbegeher die Daten des Moduls Aufbruchmanagement bereitstellen, damit diese erkennen können ob ein Schaden auf einen Aufbruch zurückzuführen ist. Dies könnte die Beseitigung von Schäden an den Aufbrüchen beschleunigen und verhindern, dass die Stadt Aufbruchschäden auf eigene Kosten beseitigt.
		E5.4	Da die Stadt Wuppertal nicht alle Aufbrüche zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert, sollte sie eine systematische Stichprobe für die Auswahl der Kontrollen bilden.
F6	Bei der Stadt Wuppertal stehen das Ressort 104 und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Das Ressort 104 verfügt über Zugriffsrechte im Finanzverfahren, um die finanziellen Auswirkungen von Straßen-Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Die Stadt Wuppertal führte bislang zwar eine körperliche Inventur ihres Straßenvermögens durch, verwendet die Ergebnisse jedoch nicht zur Anpassung der Vermögenswerte.	E6.1	Die Stadt Wuppertal sollte im Rahmen ihrer Inventuren auch Bewertungsanpassungen vornehmen um den Ansprüchen der kommunalen Haushaltsverordnung gerecht zu werden. Hierbei sollte sie die Informationen aus der aktuellen Zustandserfassung nutzen.
F7	Die strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich eher belastend auf die Stadt Wuppertal aus. Insbesondere die hohe Verdichtung und damit verbundene hohe Nutzungsintensität stellt besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und Funktionalität der städtischen Verkehrsflächen.		
F8	Der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist in Wuppertal vergleichsweise niedrig. Dies führt die gpaNRW auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad zurück. Die Stadt Wuppertal hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert sinkt seit 2008 von 394 Mio. Euro um 69 Mio. Euro auf 325 Mio. Euro. Rund die Hälfte des Bilanzwertes 2017 besteht aus Anlagen im Bau, sodass sich der Wert des Bestandsvermögens in zehn Jahren mehr als halbiert hat.	E8	Die Stadt Wuppertal sollte die Umbuchung der Straßenbaumaßnahmen unverzüglich nach Fertigstellung sicherstellen
F9	Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 87,5 Prozent extrem hoch und stellt den höchsten Wert in der Vergleichsgruppe. Die Verteilung der Zustandsklassen auf der Basis der visuellen Zustandserhebung im Jahr 2018 zeigt ein günstigeres Bild des Zustandes der Fahrbahnen.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unterschreiten bei der Stadt Wuppertal deutlich den Richtwert. Bereits in den vorangegangenen Prüfrunden wies die gpaNRW auf geringe Unterhaltungsaufwendungen hin. Auf der Basis des Richtwertes der Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehr müsste die Stadt Wuppertal	E10	Die Stadt Wuppertal sollte die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen erhöhen. Dabei sollte sie den Anteil der nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen steigern, damit langfristig der aktuell hohe Kostenanteil für die betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung reduziert werden kann.

	Feststellung		Empfehlung
	doppelt so hohe Unterhaltungsaufwendungen aufbringen, damit die Straßen die geplanten Nutzungsdauern erreichen. Dreiviertel der Unterhaltungsaufwendungen entfällt auf die betriebliche Unterhaltung und damit örtlich punktuelle oder kleinflächige Flickarbeiten.		
F11	Die Reinvestitionen der Stadt Wuppertal reichen nicht aus, um den Werteverzehr durch Abschreibungen zu kompensieren. Sie sind auch nicht geeignet, den Straßenzustand auf dem aktuellen Niveau zu halten. Das ab 2019 geplante höhere Investitionsvolumen erzielt eine Reinvestitionsquote von rund 35 Prozent. Damit verzehrt die Stadt Wuppertal das Straßenvermögen. Zukünftige Generationen werden weitaus höhere Investitionen durchführen müssen, um den Vermögenswert der in Wuppertal notwendigen Straßen wiederherzustellen.	E11	Die Stadt Wuppertal muss das Investitionsvolumen deutlich anheben und für eine zügige Umsetzung der Finanzmittel die notwendigen Ressourcen bereitstellen.
F12	Die Stadt Wuppertal erhebt regelmäßig Straßenbau- und Erschließungsbeiträge. Die Empfehlungen aus der letzten Prüfung wurden nicht umgesetzt. Das Liquiditätsrisiko der Maßnahmen liegt weiterhin zum Großteil bei der Stadt.		

→ 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
Wuppertal 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	13
Digitalisierung	16
Transparenz	18
→ Bauberatung	19
→ Bauordnung	20
Bauüberwachung	20
Bauzustandsbesichtigungen	21
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	22

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Wuppertal 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 Bearbeitung der baurechtlichen Verfahren erfolgt bei der **Stadt Wuppertal** mit einem durchschnittlichen personellen Einsatz. Mehrere in der BauO NRW bis Ende 2018 geltende Fristen konnten nicht immer eingehalten werden. Auch die Fristen nach der ab dem 01. Januar geltenden BauO NRW werden nicht immer eingehalten. Die Gründe sind vielfältig. So stellt zum Beispiel die topografische Lage in Wuppertal eine Besonderheit dar. Zudem hat die Stadt Wuppertal vergleichsweise viele Stellungnahmen je Bauantrag zu bearbeiten.

Gleichwohl bietet der Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren Optimierungsmöglichkeiten. Werden diese genutzt, so kann dies zu einer Verbesserung bei der Einhaltung der Fristen führen. Zudem sollte die Stadt die Kennzahlen zum personellen Einsatz weiter erheben und analysieren, um so die Ursachen detailliert herauszufinden und um Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Einfluss auf die Laufzeiten haben auch die Probleme mit dem Altaktenarchiv. Die Digitalisierung der Verwaltung kann hier Abhilfe schaffen.

Die Stadt Wuppertal hat für den Bereich Bauaufsicht Zielwerte definiert, die sie auch regelmäßig überprüft. Diese Zielwerte beziehen sich auf die Fristen/Laufzeiten bis zur Bescheiderstellung. Finanz-, Wirtschaftlichkeits- oder Leistungskennzahlen werden noch nicht erhoben.

In Wuppertal werden nur pflichtige Bauüberwachungen und Bauzustandsbesichtigungen durchgeführt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefere Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	337	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	7,04	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	17,96	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	81,53	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,51	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Einwohnerbezogen stellt die **Stadt Wuppertal** bei der Anzahl der Fälle Baugenehmigung das Minimum. Auch bezogen auf die Fläche liegen die Fallzahlen unterhalb des 1. Viertelwertes. Das niedrige Fallaufkommen erklärt sich hauptsächlich aus den schwierigen topografischen Gegebenheiten in der Stadt Wuppertal. Die Bauanträge für die noch bebaubaren Flächen verursachen einen hohen zeitlichen Aufwand, weil die jeweilige Lage der Grundstücke zusätzliche bauliche Maßnahmen nötig macht. Auch anhand des Grundstücksmarktberichts 2019¹ der Stadt für das Jahr 2018 wird dies deutlich. So konnten in 2018 lediglich 189 Verkäufe für unbebaute Grundstücke gezählt werden.

In Wuppertal befinden sich viele marode Immobilien, von denen regelmäßig Gefahren ausgehen können. Nach Auskunft der Stadt kommen die Eigentümer insbesondere dieser Immobilien

¹ Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Wuppertal: Grundstücksmarktbericht 2019 für die Stadt Wuppertal

ihrer Sorgfaltspflicht oftmals nicht nach. Die Bauaufsichtsbehörde ist dann gezwungen, entsprechende Gefahrenabwehrmaßnahmen einzuleiten. Hiermit sind sowohl Baukontrolleure als auch Ingenieurinnen und Ingenieure, aber auch weitere Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter vor allem in den ersten Wochen nach einem Schadenseintritt nahezu vollständig gebunden. Diese Tätigkeit der Gefahrenabwehr berücksichtigen wir in den nachfolgenden Kennzahlen und Vollzeit-Stellen jedoch ausdrücklich nicht. Das hierfür notwendige Personal wurde aus den berücksichtigten Stellenanteilen herausgerechnet.

Insgesamt geht die Anzahl der Bauanträge von 2017 nach 2018 um 5,3 Prozent zurück. Die Verteilung der Fälle auf das normale und das vereinfachte Genehmigungsverfahren liegt in beiden Jahren auf der Höhe des jeweiligen Median.

Der Anteil der Freistellungsverfahren bzw. der Genehmigungsfreistellungen liegt in 2018 bei 0,71 Prozent. Damit spielen die Freistellungsverfahren keine Rolle im Vergleich zu den Bauanträgen. Vor allem die schwierige topografische Lage in Wuppertal führt dazu, dass Bauwillige das Risiko nicht eingehen möchten, selbst die Verantwortung für das Bauvorhaben zu tragen.

Die Anzahl der Baugenehmigungen reduzierte sich um fast zwölf Prozent.

Entwicklung der Fallzahlen für Wuppertal

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	6	8
Bauanträge gesamt	1.180	1.118
Davon im vereinfachten Genehmigungsverfahren	967	918
Davon im normalen Genehmigungsverfahren	213	200
Baugenehmigungen	1.038	916
Ablehnungen	23	34

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat mehr Stellungnahmen je Bauantrag zu bearbeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ursache hierfür sind die topografischen Gegebenheiten und viele Baudenkmäler innerhalb des Stadtgebietes.

Neben den zuvor bereits angeführten schwierigen topografischen Gegebenheiten beeinflussen auch historische Bauten die Arbeit der Bauaufsicht. Rund 4.500 Denkmäler führen dazu, dass neben den üblichen Stellungnahmen von beteiligten Stellen vielfach auch der Denkmalschutz einzuschalten ist. Nach Angaben der Stadt Wuppertal erfolgen die Stellungnahmen der Unteren Denkmalbehörde in Einzelfällen erst nach bis zu sechs Monaten. Nach § 21 Abs. 4 Denkmalschutzgesetz ist die Untere Denkmalbehörde wiederum abhängig von Äußerungen des Landschaftsverbandes. Dieser hat drei Monate Zeit für seine Äußerung, erst im Anschluss erfolgt dann die Stellungnahme der Unteren Denkmalbehörde. Daneben sind Stellungnahmen aus dem Naturschutzbereich ebenso wie Trinkwasserschutz oder Bahnanlagen möglich. Gerade bei Bahnanlagen ist nur eine zentrale Stelle für ganz Deutschland zuständig, was dann zu erheblichen Verzögerungen im jeweiligen Verfahren führen kann.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	4,59	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,48	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

In einer wöchentlichen Antragskonferenz wird für die Mehrzahl der Anträge entschieden, welche Ämter, Ressorts, Stadt- oder Eigenbetriebe interne Stellungnahmen abgeben werden. In 2017 wurden 4.905 interne Stellungnahmen eingeholt, in 2018 waren es sogar 5.134. Da gleichzeitig die Zahl der Bauanträge leicht zurückgegangen ist, sind die internen Stellungnahmen je Antrag gestiegen. 2017 lagen sie noch bei 4,16 je Bauantrag. Die Positionierung lag auch in 2017 leicht oberhalb des 3. Viertelwertes. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger interne Stellungnahmen einholen und letztlich auch bearbeiten müssen.

Die externen Stellungnahmen liegen zwar mengenmäßig deutlich niedriger, doch auch diese liegen im interkommunalen Vergleich hoch. 631 externe Stellungnahmen in 2017 und 540 in 2018 führen jeweils zu einer Positionierung deutlich über dem 3. Viertelwert. Hieraus ergeben sich oftmals die zuvor aufgeführten Verzögerungen im Verfahren.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal konnte mehrere in der BauO NRW bis Ende 2018 geltende Fristen nicht immer einhalten. Auch die Fristen nach der ab dem 01. Januar geltenden BauO NRW werden nicht immer eingehalten.

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 Wuppertal** konnte die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nur selten einhalten. Die Verlängerung dieser Frist auf zwei Wochen nach § 71 Abs. 1 der ab dem 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2018) führt in Wuppertal nicht zu einer verbesserten Aufgabenerfüllung.

Die Bearbeitungsfrist für die Bauanträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren von sechs Wochen nach § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 bzw. § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 konnte die Stadt Wuppertal ebenfalls nur selten einhalten. Da in Wuppertal aber die Anforderung von

Stellungnahmen regelmäßig erforderlich ist, konnte die Bearbeitungsfrist um weitere sechs Wochen verlängert werden. Diese Frist kann in der Stadt Wuppertal im Regelfall eingehalten werden. Ausnahme sind Verzögerungen bei Stellungnahmen zu beteiligender Fachstellen.

Sofern eine Überprüfung von Abweichungen gem. § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 bzw. § 69 Abs. 1 BauO NRW 2018 erforderlich wurde, hat die Stadt Wuppertal nur selten die Angrenzer nach § 74 Abs. 2 BauO NRW 2000 bzw. § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018 beteiligt, weil diese im Regelfall bereits zuvor bei der Antragstellung beteiligt waren.

Aus personellen Gründen ist die Stadt Wuppertal nur selten in der Lage, zu überprüfen, ob entsprechend § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 bzw. § 75 Abs. 1 BauO NRW 2018 eventuell eine Baugenehmigung erloschen ist, wenn innerhalb von drei Jahren nach Erteilung der Genehmigung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen oder die Bauausführung ein Jahr unterbrochen wurde. Da es sich nicht um eine Pflichtaufgabe handelt, werden nur stichprobenweise Kontrollen durchgeführt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Wuppertal stellt sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Durch einen Arbeitskreis Gebühren beim Städtetag NRW wurden Richtwerte festgesetzt. Teilweise werden keine festen Gebühren oder feste Vom-Hundert-Sätze festgesetzt, sondern es wird ein Gebührenrahmen angegeben. Die Ausführungen des Städtetags NRW hat die Stadt Wuppertal intern für verbindlich erklärt. Damit haben die Beschäftigten in der Bauaufsicht Wuppertal einen Ermessensspielraum.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Bauanträge, die erkennbar nicht prüffähig waren, wurden bis Ende 2018 unregistriert zurückgegeben.

Die Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen (BauO NRW 2000) oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,06	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,50	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

In 2017 hat die **Stadt Wuppertal** bei den zurückgewiesenen Bauanträgen einen leicht niedrigeren Wert von 1,95 Prozent. In beiden Betrachtungsjahren wurden jeweils 23 Bauanträge von der Stadt zurückgewiesen.

Der Grund für die gute Positionierung der Stadt Wuppertal im interkommunalen Vergleich liegt daran, dass Anträge, die erkennbar nicht prüffähig waren, in der Vergangenheit unregistriert zurückgegeben wurden.

2017 sind in Wuppertal insgesamt 67 Bauanträge zurückgenommenen worden, 2018 sind es nur noch 28. In 2018 müssen wie bei den zurückgewiesenen Bauanträgen in 75 Prozent der Vergleichskommunen mehr Bauanträge zurückgenommen werden.

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

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.

Die **Stadt Wuppertal** gibt den Beschäftigten für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge sowie der Vorlagen im Freistellungsverfahren Checklisten zur sicheren Sachbearbeitung an die Hand. Darüber hinaus hat die Stadt in Dienst- und Arbeitsanweisungen Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen in der Bauaufsicht getroffen.

Alle Prozesse der Bauaufsicht werden in der Phase 2 der bereits begonnenen Organisationsuntersuchung hinterfragt und ggf. angepasst.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen bzw. Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadtverwaltung Wuppertal gliedert sich in fünf Geschäftsbereiche (Dezernate), die vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geleitet werden. Innerhalb der Geschäftsbereiche erfolgt eine Untergliederung in Ressorts, Ämter oder Stadtbetriebe. Im Geschäftsbereich 1 „Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt ist das Ressort 105 „Bauen und Wohnen“ angesiedelt“. Das Ressort 105 ist dann weiter untergliedert in drei Abteilungen. In Abteilung 105.2 ist das „Baurecht“ in mehrere Fachreferate aufgeteilt²:

- 105.21 „Fachreferat Bauordnungsrecht“,
- 105.22 „Fachreferat Sonderbauten“,
- 105.24 „Team Bürgerberatung Bauen/Bürgerservice Bauakten“,
- 105.26 „Team Baurechtliche Verfahren Bezirk A“,
- 105.27 „Team Baurechtliche Verfahren Bezirk B“,
- 105.28 „Team Baurechtliche Verfahren Bezirk C“,
- 105.29 „Fachreferat Bauprozessrecht“.

Die Stadt Wuppertal bearbeitet die eingehenden Anträge medienbruchfrei durchgängig in Papierform, da sie zurzeit noch keine elektronisch eingereichten Anträge annehmen kann. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

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 im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren der Stadt Wuppertal bietet insbesondere beim Eingangsverfahren Optimierungsmöglichkeiten.

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.

² Die Fachreferate 105.23 und 105.25 wurden aufgelöst oder einem anderen Fachreferat zugeordnet.

In der Stadt Wuppertal ist der Ablauf des Prozesses „Genehmigungsverfahren“ mit der Antikorruptionsstelle abgestimmt.

Aktuell erfolgt die Registratur eines eingehenden Antrages in **Wuppertal** in zwei verschiedenen Teams. Zunächst wird in Team 105.24 das Aktenzeichen vergeben und der Tenor angegeben. Anschließend werden in 105.29 Adressen usw. hinterlegt.

Die anschließende Vollständigkeitsprüfung erfolgt ebenfalls in zwei verschiedenen Fachreferaten. In Team 105.24 erfolgt die formale Prüfung, in den Teams 105.26 -28 erfolgt die weitere Prüfung.

→ **Empfehlung**

Das Eingangsverfahren für Anträge auf Baugenehmigungen sollte gestrafft werden.

Mit einer Straffung des Antragseingangsverfahrens besteht auch die Möglichkeit, die unter dem Berichtsteil „Rechtmäßigkeit“ beschriebene Frist von zwei Wochen für die Vollständigkeitsprüfung nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 zu erfüllen.

Das Vier-Augen-Prinzip wird durch nachgehende Stichproben sichergestellt. Die Rechnungsprüfung der Stadt Wuppertal erhält eine Auflistung der genehmigten Anträge. Sie teilt der Bauaufsicht der Stadt mit, welche genehmigten Anträge gegengeprüft werden sollen. Der Stichprobenumfang beträgt fünf Prozent. Diese Prüfung wird dann durch Beschäftigte in der Bauaufsicht durchgeführt.

Laufzeit von Bauanträgen

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen nach Vollständigkeit des Antrags (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen 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 Wuppertal** erfasst bisher keine Laufzeiten in der von der gpaNRW abgefragten Art und Weise. Um der Stadt eine Orientierungsgröße zu bieten, stellen wir nachfolgend die Verteilung der Vergleichskommunen bei den jeweiligen Gesamtlaufzeiten dar.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



Nach Angaben der Stadt Wuppertal wird ab 2020 eine neue Fachsoftware eingesetzt. Soweit möglich sollen dann auch die jeweiligen Laufzeiten in der von der gpaNRW gewünschten Detaillierungstiefe erfasst werden.

Nur zwei Kommunen erreichten 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.

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

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigungen“ erreicht die Stadt Wuppertal ein durchschnittliches Niveau.

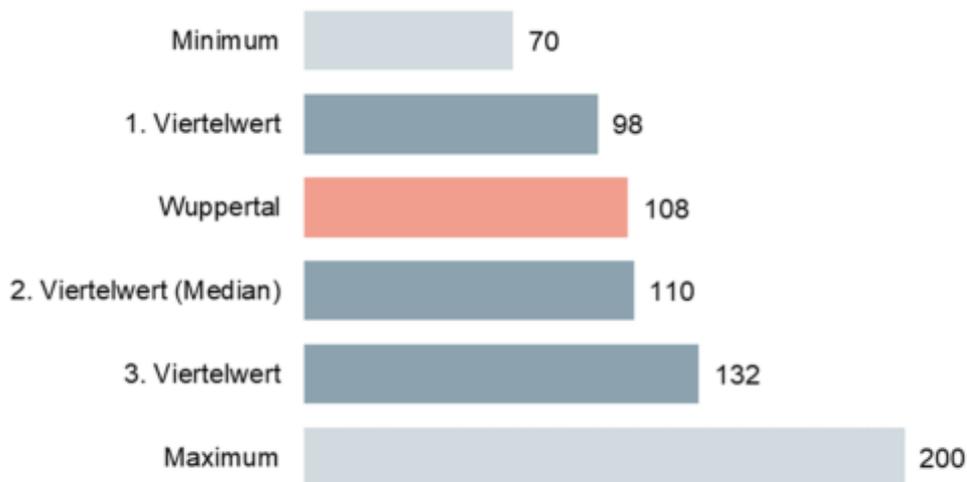
Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Von der **Stadt Wuppertal** wurden für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung im Jahr 2017 insgesamt 11,13 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 1,10 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen 10,03 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 blieb der Overhead unverändert, in der Sachbearbeitung war ein Zuwachs von 0,28 Vollzeit-Stellen zu verzeichnen.

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.

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 Wuppertal im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
118	73	92	115	132	181	21

Die marginale Stellenerhöhung bei einem gleichzeitigen Rückgang der Anzahl der Bauanträge führt zu einem Rückgang der Fälle je Vollzeit-Stelle von 2017 nach 2018. In beiden Vergleichsjahren lag die Stadt Wuppertal damit in der Nähe des Median. Folgende Gründe verhindern nach Angaben der Stadt Wuppertal höhere Werte:

- Die Bauaufsicht Wuppertal befindet sich mitten in einer Umstellungsphase für den Prozess „Erteilung einer Baugenehmigung bis hin zur Schlussabnahme“. In der Vergangenheit war die Bearbeitung zweigeteilt. Es gab sowohl Ingenieure, die ausschließlich Genehmigungen erteilt haben, und es gab Ingenieure, die sich ausschließlich mit der Bauüberwachung/Bauzustandsbesichtigung beschäftigt haben. Mit der „Ganzheitlichen Bearbeitung“ der Anträge betreut ein Ingenieur oder eine Ingenieurin ein Vorhaben von Antragstellung bis hin zur Schlussabnahme. Dies führt zu neuen Aufgabenwahrnehmungen bei allen Beteiligten. Hierdurch ergeben sich nach Angaben der Stadt derzeit noch erhebliche Reibungsverluste.

- Erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in den Ruhestand getreten, die freigewordenen Stellen wurden durch neue Beschäftigte besetzt. Die Einarbeitungszeit in einer Bauaufsicht beträgt nach Angaben der Stadt mindestens zwei Jahre. Um einigermaßen „fest im Sattel“ zu sitzen, vergehen nach Einschätzung der Stadt Wuppertal i.d.R. sogar fünf bis sechs Jahre.
- In den letzten Jahren stand der Bauaufsicht mit insgesamt 44 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Fortbildungsbudget von ca. 2.500 Euro zur Verfügung. Nach Angaben der Stadt konnten durch dieses Budget wichtige Mitarbeiterschulungen nicht stattfinden. Hieraus ergeben sich Unsicherheiten in der Prüfung und Bearbeitung von Anträgen. Vor dem Hintergrund der Umstellung auf die ganzheitliche Bearbeitung und zusätzlich der Einarbeitung von neuen Beschäftigten führt dies nach Angaben der Stadt zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeit von Anträgen.
- Die Komplexität der Aufgabenstellung hat auch aufgrund der Grundstückslage in Wuppertal erheblich zugenommen. Mittlerweile werden nach Angaben der Stadt selbst für extrem schwierig gelegene oder zugeschnittene Grundstücke Bauanträge gestellt.
- Die Probleme mit dem Altaktenarchiv werden nachfolgend unter dem Punkt „Digitalisierung“ näher beschrieben.

In der Stadt Wuppertal ist es schwierig, stellenbezogen auf sinkende oder steigende Fallzahlen zu reagieren, da die Dienstvereinbarung zum Umgang mit der eingesetzten Fachsoftware eine personalisierte Auswertung ausschließt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ fortschreiben. Nach Abschluss der Organisationsuntersuchung sollte sie Maßnahmen ergreifen, die zu einer Verbesserung des Kennzahlenwertes führen.

Förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW 2000 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 Wuppertal** im Jahr 2017 insgesamt 1,09 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,14 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 0,95 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Der Anteil Sachbearbeitung stieg in 2018 leicht auf 0,97 Vollzeit-Stellen an.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	94	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	12,61	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,27	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Während die Anzahl der Vorbescheide sowohl in 2017 als auch in 2018 bei 91 lag, sind die förmlichen Bauvoranfragen von 154 auf 143 leicht zurückgegangen. Die Stadt Wuppertal erreicht einen Leistungswert auf der Höhe des Median.

Digitalisierung

→ Feststellung

Erhebliche Probleme mit den papierhaften Altakten führen zu Verzögerungen im Bearbeitungsprozess und in weiteren behördlichen Verfahren. Die Digitalisierung der Verwaltung wird zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

In der Bauaufsicht der **Stadt Wuppertal** wird bisher vollständig auf Basis papierhafter Verfahrensakten gearbeitet. Es besteht ein Aktenplan, nach dem der Bauantrag zunächst registriert wird, bevor er den weiteren Bearbeitungsprozess durchläuft (siehe Anlage „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“). Nach Angaben der Stadt Wuppertal bestehen allerdings trotz Aktenplans erhebliche Probleme mit den Altakten.

Die Akten sind u. a. wichtig für

- Externe für
 - Bauzeichnungen,
 - Baugenehmigungen,
 - diverse Berechnungen,
 - statische Unterlagen etc.
- innerhalb der Bauaufsicht für
 - Recherche bei der Bearbeitung von Bauanträgen,
 - im Bereich der Wiederkehrenden Prüfungen.
 - in ordnungsbehördlichen Verfahren sowie
 - in Klageverfahren.

Ohne das Wissen des Werdegangs eines Bauvorhabens und insbesondere ohne Informationen über den sogenannten „letzten genehmigten Stand“ sind Diskussionen im Baugenehmigungsverfahren unausweichlich. Daraus resultiert dann wieder eine Verlängerung der Verfahrensdauer.

In Wuppertal sind die Altakten nicht zentral gelagert, sondern werden zu einem kleinen Teil durch die Abteilung 105.2 verwaltet. Der weitaus größere Teil der Akten lagert in einer Nebenstelle der Stadtverwaltung im städtischen Archiv. Zudem führen nach Angaben der Stadt Wuppertal häufig Probleme bei der Suche nach Altakten zu erheblichen Zeitverzögerungen. Darüber hinaus liegt ein Teil der Altakten nur noch auf Mikrofiches vor. Die Möglichkeit, damit zu arbeiten, ist stark eingeschränkt, da nur noch ein funktionsfähiges Lesegerät in der Bauaufsicht der Stadt Wuppertal vorgehalten wird.

Im Zuge der Digitalisierung in der Verwaltung werden in Zukunft sowohl der Eingang als auch die weitere Sachbearbeitung eines Bauantrags zum Standard werden. Spätestens dann wird die elektronische Akte durchgängig eingeführt sein müssen.

→ **Empfehlung**

Im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Akte ist auch der gesamte Bestand der beiden Teile des Altaktenarchivs zu digitalisieren. Um den Aufwand für eine Zwischenlösung mit einer Zusammenführung der Teilbestände zu vermeiden, sollte mit der Digitalisierung unverzüglich begonnen werden.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Wuppertal zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat für die Bauaufsicht Zielwerte definiert, die sie jährlich überprüft.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Wuppertal** hat für die Bauaufsicht Ziele bzw. Zielwerte definiert, die sie auch jährlich überprüft.

Dies sind

- Vorbescheide sollen innerhalb von acht Wochen bzw. 40 Tagen beschieden werden.
- Vereinfachte Genehmigungsverfahren sollen innerhalb von zehn Wochen bzw. 50 Tagen beschieden werden.
- Normale Genehmigungsverfahren sollen innerhalb von 16 Wochen bzw. 80 Tagen beschieden werden.

Die Überprüfungen seitens der Stadt ergaben folgendes Ergebnis³:

- Der Anteil der innerhalb der selbst gesetzten Frist erteilten Vorbescheide ist von 2015 bis 2018 von 34,33 Prozent auf 16,67 Prozent gesunken.
- Der Anteil der innerhalb der selbst gesetzten Frist erteilten Bescheide im vereinfachten Genehmigungsverfahren ist von 2015 bis 2018 von 72,64 Prozent auf 44,47 Prozent gesunken.
- Der Anteil der innerhalb der selbst gesetzten Frist erteilten Bescheide im normalen Genehmigungsverfahren ist von 2015 bis 2018 von 75,58 Prozent auf 51,06 Prozent gesunken. Dabei lag der Anteil in 2016 bei über 83 Prozent, in 2017 dagegen nur bei knapp 41 Prozent.

Aufgrund diese Ergebnisse führt die Stadt derzeit eine Organisationsuntersuchung durch. Für das Jahr 2020 ist eine Prozessanalyse in der Bauaufsicht der Stadt Wuppertal geplant.

Finanz-, Wirtschaftlichkeits- oder Leistungskennzahlen werden aktuell in Wuppertal noch nicht gebildet und zur Steuerungsunterstützung genutzt.

³ Die von der Stadt Wuppertal erhobenen Daten zu den Fristen entsprechen nicht den von der gpaNRW geforderten Detaillierungsgrad, der für die Darstellung der Kennzahlen im Berichtsabschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“ erforderlich gewesen wäre.

→ Bauberatung

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu bauplanungsrechtlichen, bauordnungsrechtlichen 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.

In 2017 sind in der Bauberatung der **Stadt Wuppertal** 1.041 schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster und 154 förmliche Bauvoranfragen zu verzeichnen. In 2018 sind es 1.143 Auskünfte bzw. 143 Bauvoranfragen.

Die Eintragungen von Baulasten erfolgen in Wuppertal zwar ebenfalls im Geschäftsbereich 1, jedoch nicht durch die Bauaufsicht, sondern im Ressort Vermessung, Katasteramt und Geodaten, Abteilung Stadtvermessung, Fachreferat Planungsrechtskarten. Das führt in Einzelfällen zu Reibungsverlusten.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der Stadt Wuppertal zwei Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darüber hinaus sind die Ingenieure und Ingenieurinnen mit Stellenanteilen zu berücksichtigen. Die Ermittlung der Stellenanteile ist damit sehr aufwendig, daher wurde im Rahmen der Prüfung darauf verzichtet.

→ Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang 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.

Die **Stadt Wuppertal** kann die Anzahl der in 2017 und 2018 durchgeführten Bauüberwachungen nicht auswerten.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte zukünftig Auswertungen zu den durchgeführten Bauüberwachungen vornehmen.

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 (§ 83 Abs. 6 BauO NRW 2018).

Nach Angaben der **Stadt Wuppertal** ist die Bauaufsichtsbehörde für die Beseitigung eventuell festgestellter Mängel im Rahmen von ordnungsbehördlichen Maßnahmen eigenverantwortlich zuständig. Eine Weiterleitung an andere Behörden ist die Ausnahme.

Die Stadt Wuppertal entscheidet im Rahmen ihres Ermessens anhand objektiver Kriterien, ob Bauten überwacht werden. Eine schriftliche Dokumentation der objektiven Kriterien liegt bisher nicht vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Wuppertal sollte in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr pflichtgemäßes Ermessen ausübt.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens durchgeführt.

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 Bauzustandsbesichtigungen sind bei der **Stadt Wuppertal** drei Baukontrolleure eingesetzt. Darüber hinaus sind die Ingenieure und Ingenieurinnen mit Stellenanteilen zu berücksichtigen. Auch auf diese Ermittlung der Stellenanteile wurde im Rahmen der Prüfung verzichtet. Nach Angaben der Stadt Wuppertal nehmen bei abschließender Fertigstellung (Schlussabnahme) auf Grund der Komplexität vieler Bauvorhaben und in Ermangelung von genügend Baukontrolleuren häufig zwei Ingenieure statt ein Ingenieur und ein Baukontrolleur den jeweiligen Termin wahr.

Die Stadt Wuppertal hat ihr Ermessen dahingehend ausgeübt, dass sie Bauzustandsbesichtigungen wie folgt durchgeführt hat.

Bauzustandsbesichtigungen der Stadt Wuppertal

Grundzahl	2017	2018
Summe Rohbauabnahmen	65	46
Gesetzlich vorgeschriebene Rohbauabnahmen	65	46
Freiwillige Rohbauabnahmen	0	0
Summe Schlussabnahmen	276	247
Gesetzlich vorgeschriebene Schlussabnahmen	276	247
Freiwillige Schlussabnahmen	0	0
Summe Bauzustandsbesichtigungen	341	291

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

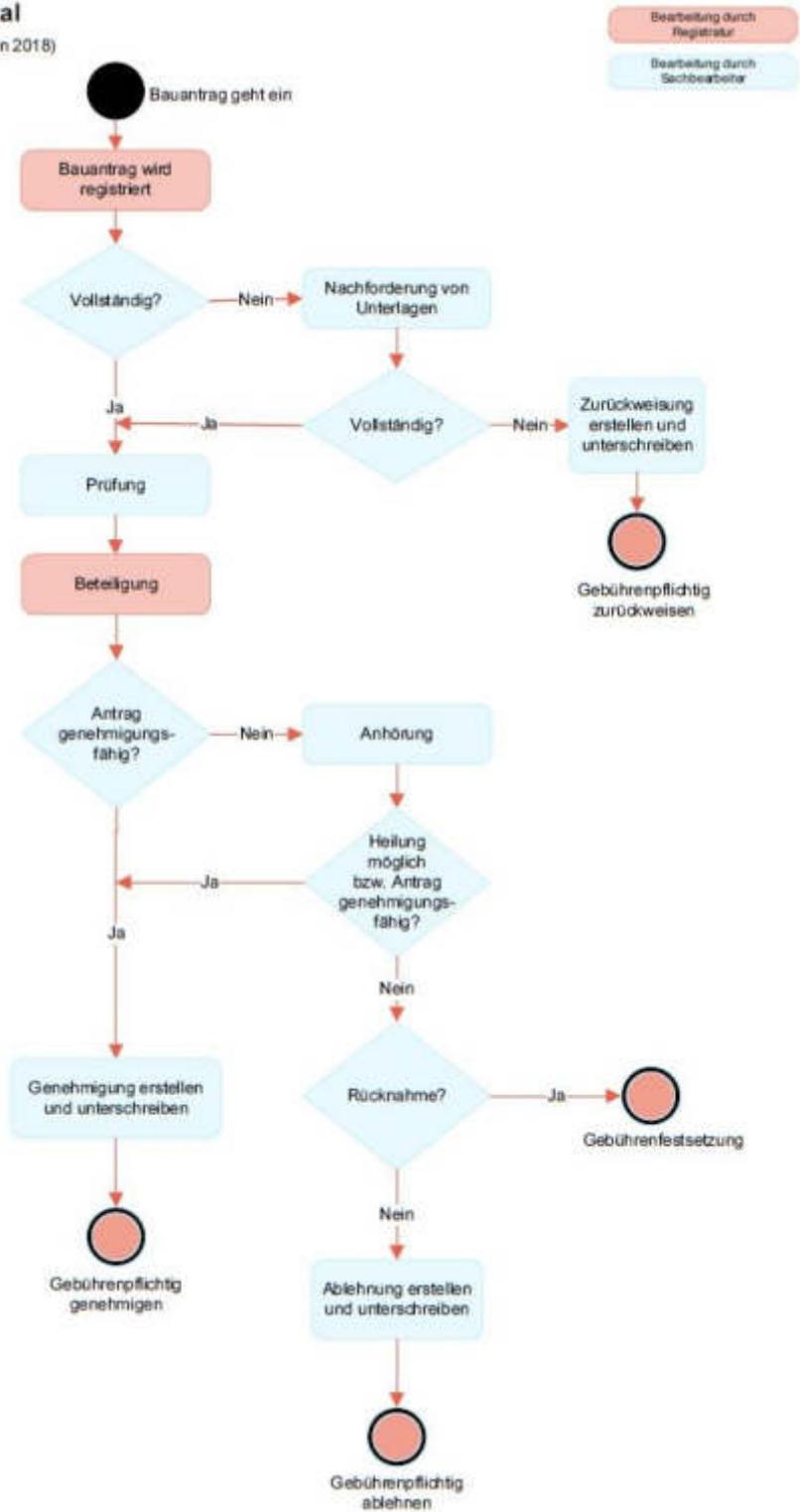
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal hat mehr Stellungnahmen je Bauantrag zu bearbeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen Ursache hierfür sind die topografischen Gegebenheiten und viele Baudenkmäler innerhalb des Stadtgebietes.		
F2	Die Stadt Wuppertal konnte mehrere in der BauO NRW bis Ende 2018 geltende Fristen nicht immer einhalten. Auch die Fristen nach der ab dem 01. Januar geltenden BauO NRW werden nicht immer eingehalten.		
F3	Bauanträge, die erkennbar nicht prüffähig waren, wurden bis Ende 2018 unregistriert zurückgegeben.		
F4	Der Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren der Stadt Wuppertal bietet insbesondere beim Eingangsverfahren Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Das Eingangsverfahren für Anträge auf Baugenehmigungen sollte gestrafft werden.
F5	Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigungen“ erreicht die Stadt Wuppertal ein durchschnittliches Niveau.	E5	Die Stadt Wuppertal sollte die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ fortschreiben. Nach Abschluss der Organisationsuntersuchung sollte sie Maßnahmen ergreifen, die zu einer Verbesserung des Kennzahlenwertes führen.
F6	Erhebliche Probleme mit den papierhaften Altakten führen zu Verzögerungen im Bearbeitungsprozess und in weiteren behördlichen Verfahren. Die Digitalisierung der Verwaltung wird zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.	E6	Im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Akte ist auch der gesamte Bestand der beiden Teile des Altaktenarchivs zu digitalisieren. Um den Aufwand für eine Zwischenlösung mit einer Zusammenführung der Teilbestände zu vermeiden, sollte mit der Digitalisierung unverzüglich begonnen werden.
F7	Die Stadt Wuppertal hat für die Bauaufsicht Zielwerte definiert, die sie jährlich überprüft.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Wuppertal führt die Bauüberwachung im gesetzlich vorgegebenen Umfang durch.	E8.1	Die Stadt Wuppertal sollte zukünftig Auswertungen zu den durchgeführten Bauüberwachungen vornehmen.
		E8.2	Die Stadt Wuppertal sollte in einem Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung die objektiven Kriterien dokumentieren, aufgrund derer sie ihr pflichtgemäßes Ermessen ausübt.
F9	Die Stadt Wuppertal hat Bauzustandsbesichtigungen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens durchgeführt.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Wuppertal (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)



→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Wuppertal im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	9
→ Wirtschaftlichkeit	12
Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

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

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Wuppertal** erledigt ihre Aufgaben mit durchschnittlichem personellen Aufwand. Im Tagesabschluss sind die Wechselgeld- und Handvorschüsse nicht enthalten. Bei den Erfüllungsgraden sticht vor allem der Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit äußerst positiv heraus. Aber auch der Teilerfüllungsgrad Organisation ist positiv zu sehen. Bei der Buchung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten erzielt die Stadt ein überdurchschnittliches Ergebnis. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Wuppertal ebenfalls noch Entwicklungsmöglichkeiten. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachdienste und damit einhergehend viele ungeklärte Einzahlungen als Belastung heraus. Sie erfordern einen hohen personellen Einsatz. Dort könnten schärfere Regelungen Unterstützung geben.

Die Aufgabenerledigung für Dritte erfolgt auskömmlich.

Vollstreckung

Die Vollstreckung erzielt mit hohem personellen Aufwand überdurchschnittliche Ergebnisse bei der Abwicklung der Vollstreckungsforderungen. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen kann jedoch nicht nachhaltig reduziert werden, da die neuen Vollstreckungsforderungen ebenfalls auf einem hohen Niveau liegen. Zumindest befristet sollte eine personelle Verstärkung der Vollstreckung erfolgen.

Die Aufgabenerledigung für das Jobcenter erfolgt zurzeit nicht nach den rechtlichen Vorgaben.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

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

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

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

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

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

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ **Feststellung**

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten.

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

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

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

Der Verantwortliche für die Zahlungsabwicklung erklärte, dass die Bestandsaufnahme keine liquiden Mittel enthält, die für Wechselgeld- oder Handvorschüsse ausgezahlt wurden, da sie der unmittelbaren Bewirtschaftung durch die Finanzbuchhaltung entzogen sind. Sie werden im Rahmen des Jahresabschlusses berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Wuppertal sollte die liquiden Mittel der Wechselgeld- und Handvorschüsse im Tagesabschluss mitführen. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.

→ 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 Wuppertal 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 Wuppertal erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.

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

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal den Maximalwert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind vollständig erfüllt.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein = 0; ja = 1

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Wuppertal** hat mehrere Dienstanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienstanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung Finanzbuchhaltung der Stadt Wuppertal vom 21. Dezember 2007 (DA Fibu),
- Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften vom 24. März 2015 (DA Finanzgeschäfte),
- Dienstanweisung über die Verwaltung von liquiden Mitteln für das Ressort Finanzen (Finanzbuchhaltung und Vermögensmanagement) vom 30. Mai 2008 (DA liquide Mittel),
- Dienstanweisung über die Erhebung von Kleinbeträgen, Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Stadt Wuppertal sowie über den Abschluss von Vergleichen vom 11. August 2014 (DA Kleinbeträge, Stundung...),
- Dienstanweisung über die Gewährung, Verwaltung und Prüfung von Handvorschüssen sowie über die Annahme und Aushändigung von Zahlungsmitteln außerhalb der Räume der Finanzbuchhaltung vom 21. Dezember 2007 (DA Handvorschüsse),
- Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Wuppertal vom 10. März 2016 (DA RPO),
- Dienstanweisung zur Verwendung von Dienstsiegeln vom 01. März 2007 (DA Dienstsiegel),
- Dienstanweisung über die Verwaltung und Führung des Verwahrgelasses vom 13. Februar 2008 (DA Verwahrgelass),
- Schriftgutordnung der Stadtverwaltung Wuppertal vom 06. Juli 2016 (DA Schriftgut),
- Dienstanweisung der Stadt Wuppertal zur Kosten- und Leistungsrechnung und zum Finanzcontrolling vom 01. August 2012 (DA KLR),
- Dienstanweisung über die Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung von Säumniszuschlägen vom 09. August 2007,
- Dienstanweisung für die Befugnis zur
 - Freigabe im IDScat und bei Buchungsaufträgen
 - Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

vom 21. Dezember 2007 und

- Dienstanweisung für die Vollziehungsbeamten und Vollziehungsbeamtinnen der Stadt Wuppertal vom 04. Oktober 2016 (DA VZB).

In den Dienstanweisungen Dienstsiegel, KLR und VZB wurde eine Geltungsdauer bzw. Befristung der Gültigkeit von jeweils drei Jahren festgesetzt. Diese ist bei der DA Dienstsiegel zum

31. Juli 2011 und bei der DA KLR am 31. Juli 2015 abgelaufen. Bei der DA VZB läuft die Gültigkeit am 04. Oktober 2019 ab.

→ **Empfehlung**

Um zu verhindern, dass Dienstanweisungen nicht mehr gültig sind, müssen diese rechtzeitig vor Ablauf auf Aktualität geprüft werden.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

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

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in **Wuppertal** gestellt. Die Stadt erreicht 94 Prozent beim Teilerfüllungsgrad Organisation (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft, in der Stadt Wuppertal ist diese teilweise umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt bisher nur in Einzelfällen. Wenn eine Kommune im Wege der Amtshilfe ausdrücklich die Abnahme der Vermögensauskunft durch die Stadt wünscht, wird dem entsprochen. 2018 wurde in drei Fällen die Vermögensauskunft selbst abgenommen. Für die eigenen Vollstreckungsforderungen wird im Regelfall der Gerichtsvollzieher beauftragt. Es besteht zwar ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie diese selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Gerichtsvollzieher wurde nach Angaben der Stadt in 2017 in 192 Fällen und 2018 in 207 Fällen beauftragt. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Für die Selbstabnahme ist daher keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten. Nach § 3 Ziff. 11 der DA VZB der Stadt Wuppertal umfasst der Aufgabenbereich der Vollziehungsbeamten bzw. der Vollziehungsbeamtinnen insbesondere die Abnahme der Vermögensauskunft – beschränkt auf besonders hierzu beauftragte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Vollstreckungsaußendienstes.

→ **Empfehlung**

Die Vollziehungsbeamten und Vollziehungsbeamtinnen der Stadt Wuppertal sollten, wie auch in der DA VZB beschrieben, soweit wie möglich die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vornehmen.

Entsprechend Ziff. 4.6 der DA Fibu ist die Finanzbuchhaltung der Stadt Wuppertal auch für Insolvenzverfahren zuständig. Nach Ziff. 5.3 der DA Kleinbeträge, Stundung... sind Insolvenzforderungen unbefristet niederzuschlagen, wenn eine definierte Wertgrenze erreicht oder überschritten wird. Weitergehende Regelungen zu einzelnen Verfahrensschritten bestehen zurzeit nicht. Eine Arbeitsanweisung hierzu ist in der internen Abstimmung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte die schriftlichen Regelungen zu Zuständigkeit und Verfahren für die Bearbeitung von Insolvenzen zügig in Kraft setzen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen durchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Wuppertal nicht aufgebaut.

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

Eine Kommune sollte 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 Wuppertal** erreicht 50 Prozent beim Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling (Median 50 Prozent).

Die Stadt Wuppertal hat mehrere Kennzahlen im Haushaltsplan definiert. Allerdings sind die Kennzahlen alle der Zahlungsabwicklung i. e. S. zuzuordnen. Die Zielerreichung ist ebenfalls im Haushaltsplan abgebildet.

→ **Empfehlung**

Zusätzlich zu den bereits definierten Kennzahlen sollten auch für die Vollstreckung der Stadt Wuppertal Kennzahlen definiert und im Haushaltsplan fortgeschrieben werden.

Es ist zwar kein Berichtswesen aufgebaut, dafür besteht ein internes Controlling in der Finanzbuchhaltung. Nach Ziff. 3.2 Punkt 9 der DA KLR haben die Leistungseinheiten Berichtspflichten.

→ **Empfehlung**

Wie in der DA KLR beschrieben, sollte auf der Grundlage der bereits bestehenden und der für die Vollstreckung zusätzlich definierten Kennzahlen ein regelmäßiges Berichtswesen aufgebaut werden.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Wuppertal einen überdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen Entwicklungsmöglichkeiten.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

In der **Stadt Wuppertal** ist der Workflow bezogen auf die eingehenden (kreditorischen) Rechnungen bereits in der DA Fibu unter Ziff. 8.2.1 beschrieben. Bis auf Einzelfälle in den Nebenstellen werden die eingehenden Rechnungen an zentraler Stelle angenommen, von der Kreditorenbuchhaltung eingescannt, nach der Eingabe ins Rechnungseingangsbuch unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips gebucht und anschließend zur Auszahlung durchgeleitet. Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit ist im Regelfall bereits über die Freigabe und die Lieferungs-/Leistungsbestätigung erfolgt.

Pdf-Rechnungen werden zwar angenommen, können aber derzeit nicht medienbruchfrei weiterbearbeitet werden. Das hierfür erforderliche Programm wurde bisher nicht installiert. Daher werden diese Rechnungen noch ausgedruckt und eingescannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.

Bereits seit 2007 ist in der Stadt Wuppertal ein Dokumentenmanagementsystem implementiert. Trotzdem wird nach Angaben der Stadt Wuppertal nicht auf Ausdrücke in Papierform verzichtet.

Die beteiligten Organisationseinheiten haben im Zusammenhang mit dem Klärungsworkflow Zugriff auf das elektronische Archiv. Die Rechnungsprüfung hat jederzeit Zugriff auf das elektronische Archiv.

Seit dem 01. Oktober 2019 werden alle neuen Vollstreckungsforderungen in einer elektronischen Vollstreckungsakte verarbeitet. Die Ausstattung der Vollziehungskräfte im Außendienst mit Tablet-PCs ist in der Testphase.

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

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

der Stadt Wuppertal wurde bereits informiert, um die Grundlage für den Einsatz von XAmtshilfe zu schaffen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Wuppertal zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf ihren Geschäftskonten mit einem durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand.

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

Aufwendungen

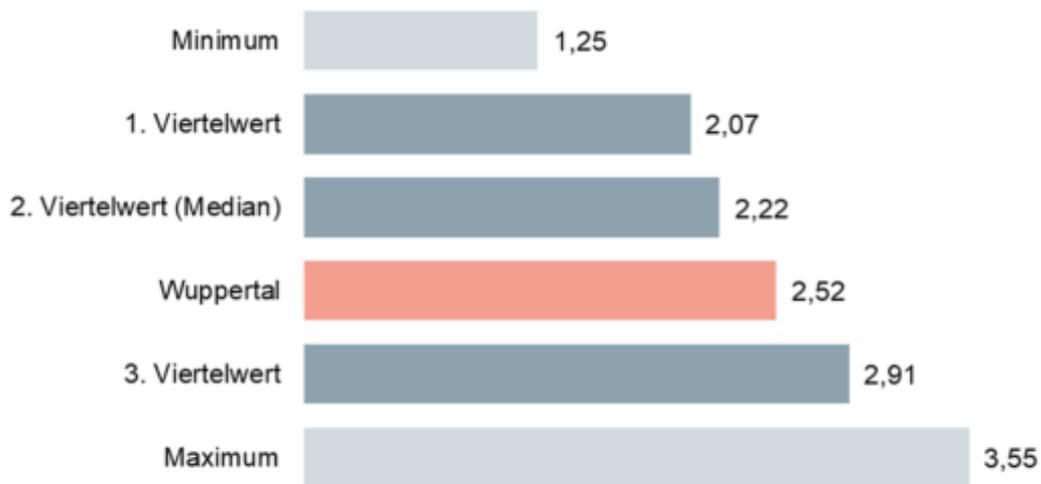
Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Wuppertal** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 24,82 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 6,14 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 26,62 Vollzeit-Stellen. Im Overhead gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

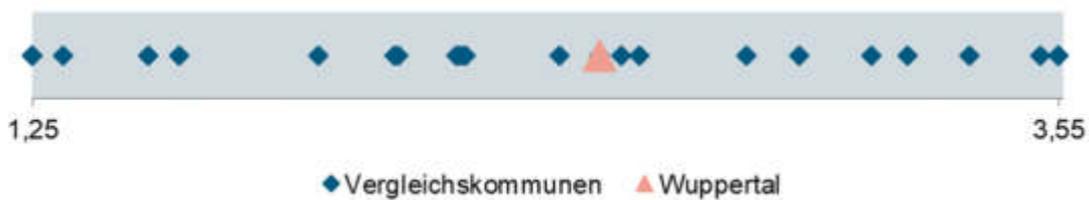
Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,93	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,75	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	18,74	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Mit der Anzahl der Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner liegt die Stadt Wuppertal auf der Höhe des 3. Viertelwertes. Beim Overheadanteil bildet sie aktuell den Maximalwert. In der Zahlungsabwicklung i. e. S. entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 2.209.223 Euro in 2017 und 2.395.312 Euro in 2018.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,40	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Wuppertal liegt mit ihrem Ergebnis 2018 leicht über dem Median. Das bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert erzielt haben.

Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

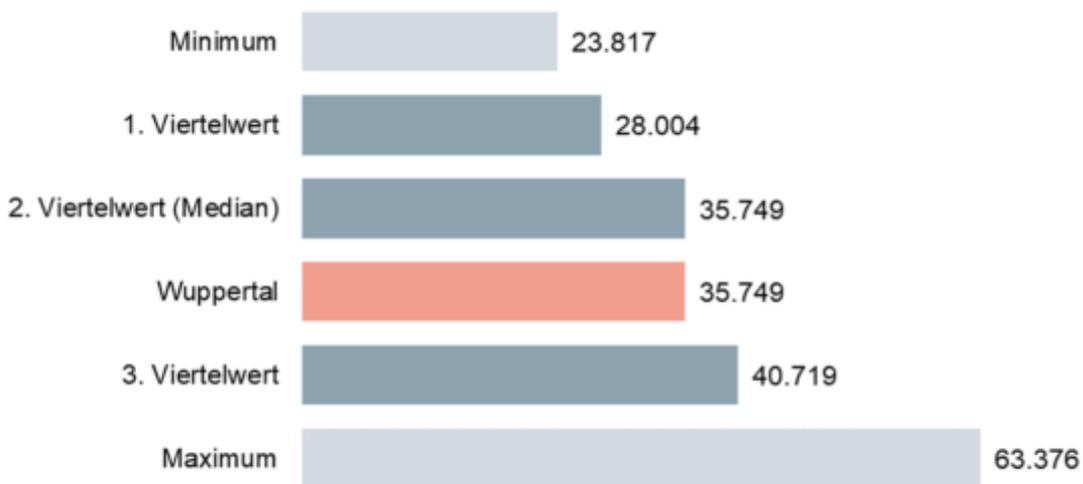
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Wuppertal

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	919.891	951.630
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	304.137	298.064
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	116.651	120.029
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	496.107	495.901

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

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



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
37.062	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Obwohl die absolute Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten von 2017 nach 2018 sichtbar gestiegen ist, ist die Anzahl der Einzahlungen bezogen auf die Vollzeit-Stellen gesunken. Hier macht sich der um 1,8 Vollzeit-Stellen gestiegene Personaleinsatz bemerkbar. Trotzdem liegt die Stadt Wuppertal mit diesem Wert in 2018 auf der Höhe des Median. Das bedeutet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung der Stadt Wuppertal eine

höhere Anzahl von Einzahlungen bearbeiten als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Umso wichtiger ist die Unterstützung durch die automatisierte Zuordnung von Einzahlungen und den Einsatz von Lastschriften.

SEPA-Lastschriftmandate

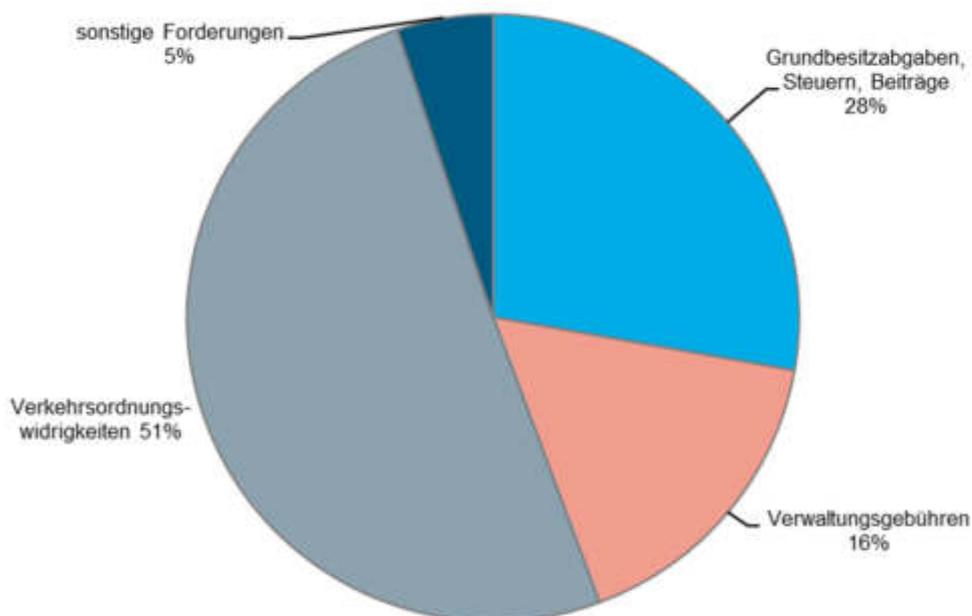
→ Feststellung

Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an mehreren Forderungsarten bestehen noch Möglichkeiten den jeweiligen Anteil zu erhöhen.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Forderungen der Stadt Wuppertal verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus dem Bereich Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der Stadt Wuppertal sind in 2018 insgesamt 113.586 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Diese verteilen sich wie folgt:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
Grundsteuer B und Grundbesitzabgaben	94.498	129.603	72,91
Gewerbesteuer	3.445	7.544	45,67
Hundesteuer	6.416	17.199	37,30
Vergnügungssteuer	49	136	36,03
Kindergartenbeiträge*	4.978	12.750	39,04
Offene Ganztagschule	1.606	4.323	37,15
Musikschule	1.559	3.314	47,04
sonstige	1.035	31.913	3,24

*inclusive Mittagsverpflegung

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

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B und Grundbesitzabgaben	72,91	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	45,67	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	37,30	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	36,03	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	39,04	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Offene Ganztagschule	37,15	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Musikschule	47,04	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	3,24	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Mit Ausnahme des Anteils bei der Vergnügungssteuer erreicht Wuppertal bei keinem Kennzahlenwert mehr als den Median. Aufgrund der geringen Anzahl an Forderungen ist der Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten bei der Vergnügungssteuer jedoch nicht von großer Bedeutung. Dagegen ist neben den Grundbesitzabgaben mit Grundsteuer B vor allem der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungen für die Hundesteuer relevant. Auf den Internetseiten der Stadt Wuppertal besteht derzeit keine Möglichkeit, einen Hund online anzumelden. Damit sinkt auch bei den Zahlungspflichtigen das Interesse, ein SEPA-Lastschriftmandat aus dem Internet aufzurufen und auszudrucken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Wuppertal sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.

→ **Empfehlung**

In Zusammenarbeit mit den Ämtern bzw. Ressorts sollte überprüft werden, ob noch weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen, z. B. bei der Anmeldung in der Kindertageseinrichtung oder der Offenen Ganztagschule auf die Vorteile eines SEPA-Lastschriftmandates hinzuweisen.

Lastschriften

→ **Feststellung**

Die Stadt Wuppertal liegt mit ihrem Anteil an Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten unterhalb des Median. Ursächlich hierfür sind die unterdurchschnittlichen Anteile der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungen.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

In der **Stadt Wuppertal** erfolgen die Lastschriftläufe seit der Einführung von SEPA täglich.

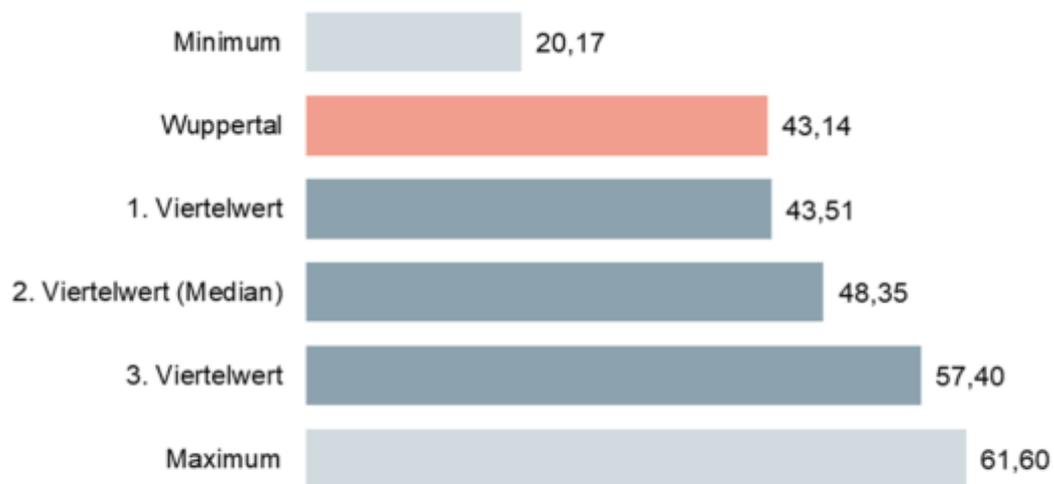
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Wuppertal für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

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

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	951.630
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	298.064
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	495.901
Gesamt	1.149.467
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	43,14

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,62	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Als Folge der unterdurchschnittlichen Anteile an SEPA-Lastschriftmandaten kann die Stadt Wuppertal beim Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten den Median nicht erreichen.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,56	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Im Jahr **2017** lag der Wert mit 0,64 Prozent nur unwesentlich höher.

Ungeklärte Einzahlungen

→ Feststellung

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Ämter und Ressorts gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Wuppertal hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.

Der Anteil der Einzahlungen, die in der Stadt Wuppertal automatisiert zugeordnet werden können, liegt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	91,10	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18
2018	91,00	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

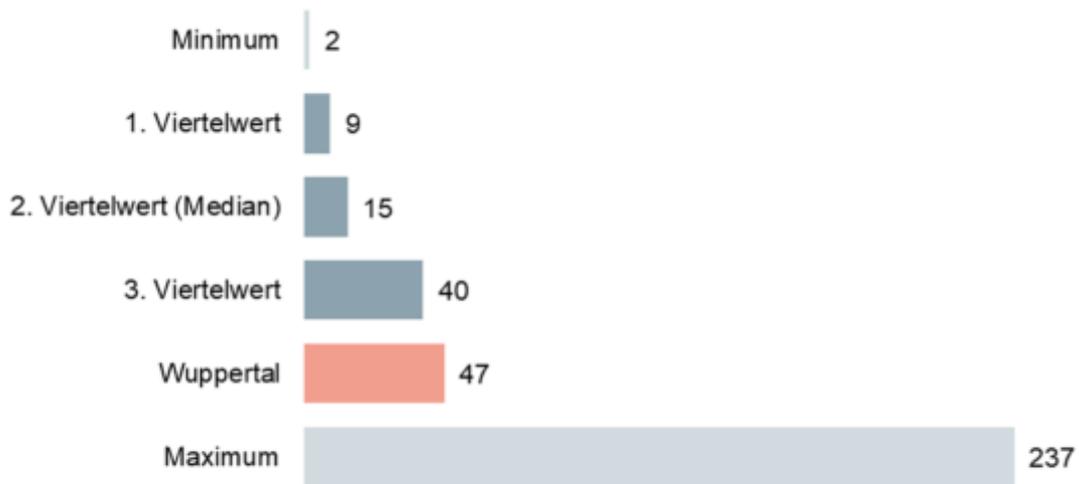
Trotz des am 3. Viertelwert liegenden Anteils automatisiert eingelesener Daten bleibt ein Teil der Zahlungseingänge ungeklärt.

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.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der Stadt Wuppertal 4.461 ungeklärte Zahlungseingänge mit einem Gesamtvolumen von sechs Millionen Euro vor. Davon waren

- drei Zahlungseingänge aus dem Jahr 2016,
- 13 Zahlungseingänge aus dem Jahr 2017 und
- 391 Zahlungseingänge aus dem Jahr 2018.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
79	3	10	16	33	229	23

Trotz deutlicher Reduzierung in 2018 liegen die ungeklärten Einzahlungen in Wuppertal nach wie vor auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Sie belasten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung über die hohe Anzahl der zu buchenden Einzahlungen hinaus.

Zur weiteren Auswertung wurden nur die ungeklärten Einzahlungen berücksichtigt, die älter als vier Wochen waren. Insgesamt waren dies noch 1.151 Einzahlungen. Für diese ungeklärten Einzahlungen lag somit im Regelfall bereits eine Mitteilung der Zahlungsabwicklung über den Eingang der Zahlung vor. Verschiedene Vertragskonten sind besonders häufig vertreten.

Für Vertragskonto 7900... lagen 281 ungeklärte Einzahlungen vor.

Für Vertragskonto 4900... lagen 231 ungeklärte Einzahlungen vor.

Für Vertragskonto 7700... lagen 168 ungeklärte Einzahlungen vor.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Ressortleitung mit eingeschaltet werden.

Mahnläufe

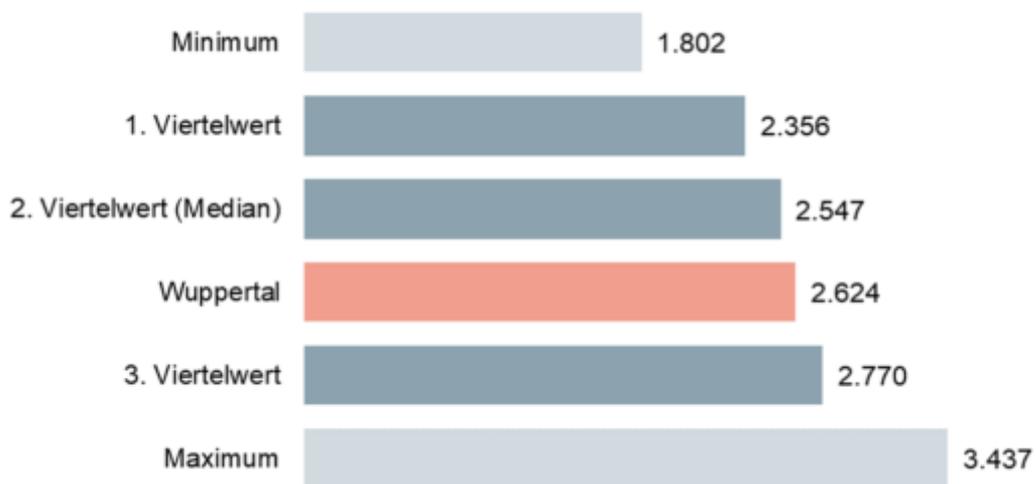
→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal hat ein durchschnittliches Mahnaufkommen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt leicht über dem Median.

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

Zehn Tage nach Fälligkeit werden in der **Stadt Wuppertal** die Forderungen gemahnt. 2017 wurden 97.147 Mahnungen versendet, 2018 waren es 92.838.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.755	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Die Zahl der Mahnungen ist in Wuppertal in 2018 leicht zurückgegangen.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Zwei Wochen nach der Mahnung erfolgt die Übergabe an die Vollstreckung.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	40,66	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	45,55	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Mit ihrer Erfolgsquote liegt die Stadt Wuppertal über dem Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen eine niedrigere Erfolgsquote aufweisen, obwohl Wuppertal als Optionskommune einen hohen Anteil an Forderungen für Leistungen aus dem sozialen Bereich hat.

Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erzielt auskömmliche Erträge für die Übernahme der Zahlungsabwicklung für Dritte.

Entsprechend § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden, sofern Aufgaben für Dritte übernommen werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Das gilt analog auch für die Übernahme von Aufgaben für ausgelagerte Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen.

Die **Stadt Wuppertal** übernimmt Aufgaben der Zahlungsabwicklung i. e. S. für

- den Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal,
- den Eigenbetrieb Straßenreinigung Wuppertal,
- das Jobcenter (AöR) und
- das Bergische Studieninstitut.

Gesamt erhält die Stadt Wuppertal 743.050 Euro für die Übernahme der Aufgaben. Dafür hat sie im Jahr 2018 120.029 Einzahlungen bearbeitet. Daraus resultiert ein auskömmlicher Ertrag von 6,19 Euro je Einzahlung für Dritte.

Vollstreckung

→ Feststellung

Trotz hohem Personaleinsatz erzielt die Stadt Wuppertal mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf

Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Aufwendungen

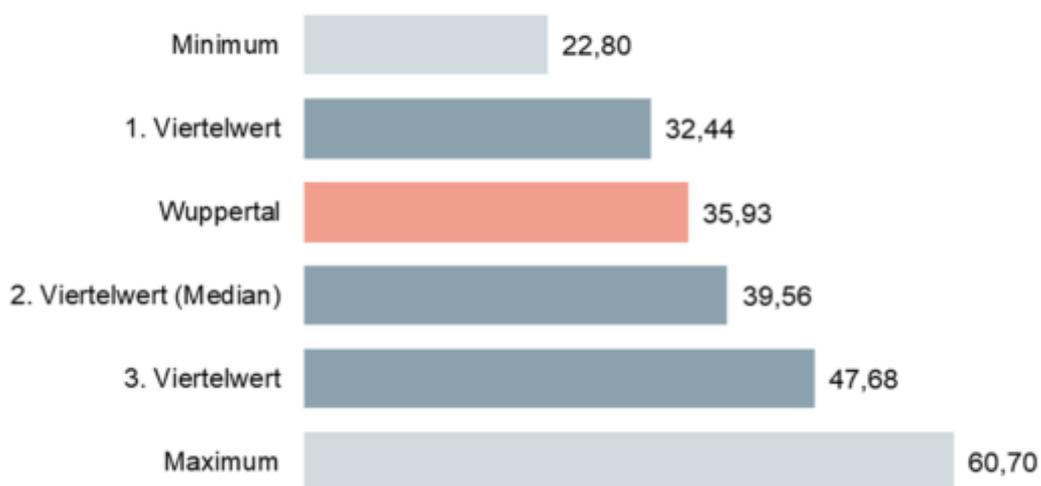
Die Vollstreckung der Stadt Wuppertal setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 44,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 4,76 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 43,99 Vollzeit-Stellen. Beim Overhead ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,38	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,24	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	9,76	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Für die Sachbearbeitung entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 3.754.616 Euro in 2017 und 3.880.926 Euro in 2018.

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 Wuppertal im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35,79	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

In beiden Vergleichsjahren erzielt die Stadt Wuppertal in der Vollstreckung fast identische Ergebnisse. 2018 liegt die Stadt damit leicht oberhalb des 1. Viertelwertes.

Vollstreckungsforderungen

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 Wuppertal setzt bereits seit Jahren nach eigenen Angaben sehr erfolgreich die konkrete Vollstreckungsankündigung mit der halben Pfändungsgebühr als Instrument ein.

→ **Empfehlung**

Um den Erfolg zu messen, sollte die Stadt Wuppertal die Fälle erfassen, in denen aufgrund der Vollstreckungsankündigung Zahlungen erfolgen.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Wuppertal

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	84.378	93.211
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	27.346	27.282
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	73.142	64.121
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	39.104	39.747
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	65.095	69.803
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	39.803	38.215
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	8.793	8.848

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

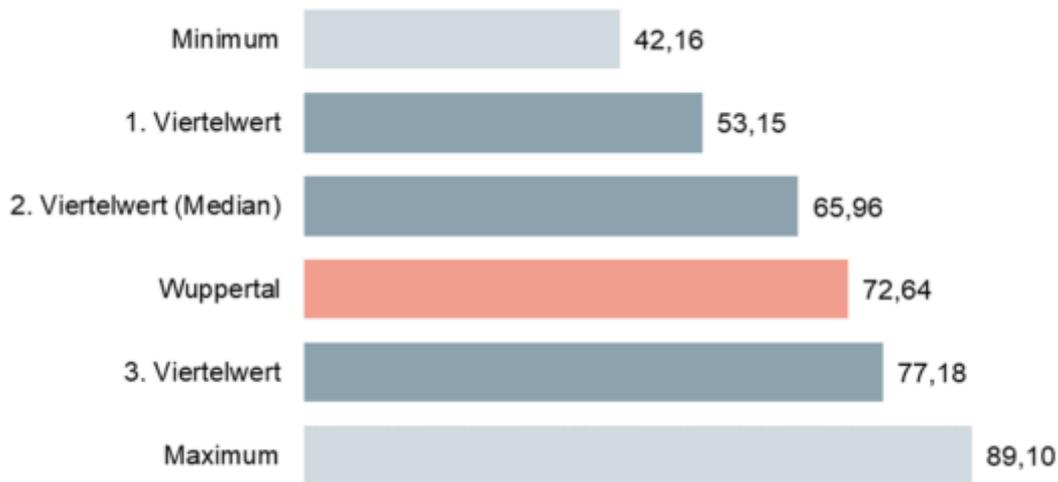
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	2.666.569	2.880.066
Summe Aufwendungen in Euro	3.806.185	3.938.175
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	72,18	72,64

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
72,18	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Wuppertal veränderte sich im Vergleich von 2017 zu 2018 nur marginal. Wuppertal kann sich im interkommunalen Vergleich unter dem 3. Viertelwert positionieren. Dazu tragen vor allem die über dem Median liegenden Einzahlungen aus Nebenforderungen positiv bei.

Kennzahl	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	422.346	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	51.218	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	12,13	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Da die Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle auf der Höhe des 3. Viertelwertes liegen, resultiert hieraus ein Anteil der Nebenforderungen an den Hauptforderungen unterhalb des 1. Viertelwertes. Ursache hierfür können die halben Pfändungsgebühren sein, die bei Vollstreckungsankündigungen angesetzt werden.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2017 12,02 Prozent und 2018 13,80 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

→ Empfehlung

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

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

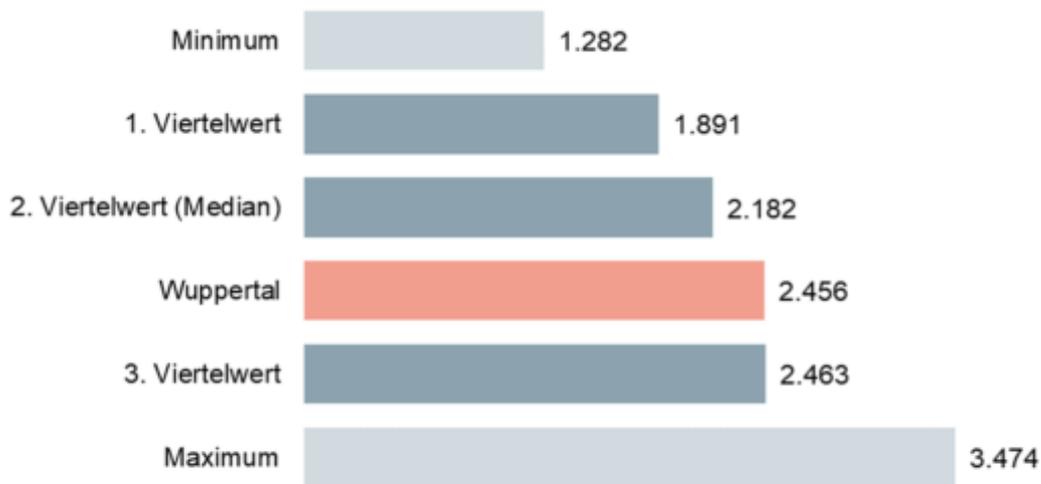
Die Stadt Wuppertal wickelt je Vollzeit-Stelle in der Vollstreckung mehr Vollstreckungsforderungen ab als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da jedoch die neuen Vollstreckungsforderungen auf dem gleichen Niveau liegen, kann der Bestand an Vollstreckungsforderungen kaum verringert werden.

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 Wuppertal

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.378	2.456
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.532	2.739
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.544	2.361

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 Wuppertal im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.378	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Durch die Steigerung von 2017 auf 2018 liegt die Stadt Wuppertal aktuell auf der Höhe des 3. Viertelwertes. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen niedrigeren Wert erzielen.

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise (z. B. Niederschlagung) erledigt werden. Den Anteil der erfolgreich erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen an den gesamt erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen stellen wir nachfolgend als Erfolgsquote in der Vollstreckung dar.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	86,54	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	83,18	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

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

Die Erfolgsquote ist in Wuppertal zwar leicht gesunken, trotzdem liegt Wuppertal noch oberhalb des 3. Viertelwertes. Die absoluten Zahlen sind von 56.332 Vollstreckungsforderungen in 2017 auf 58.059 in 2018 gestiegen.

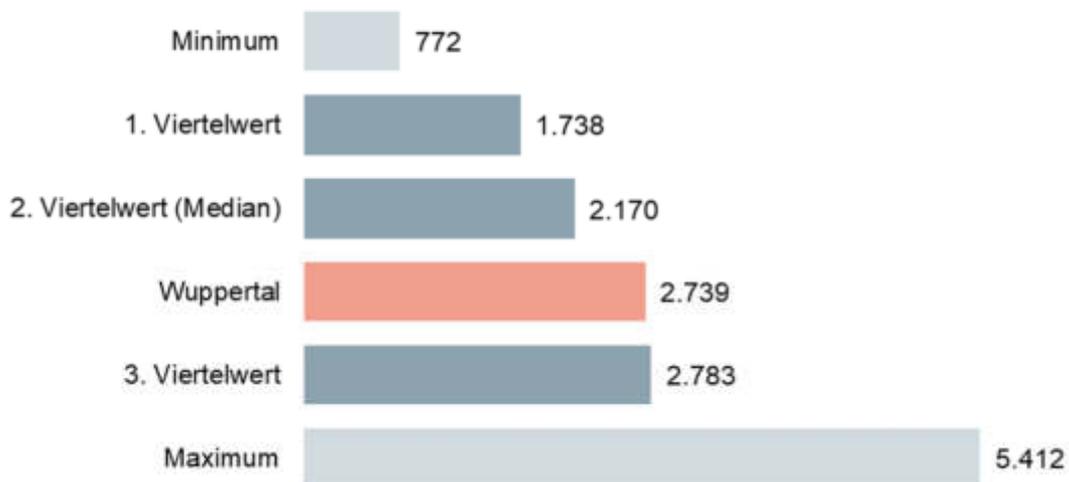
Dabei ist der Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen sichtbar gestiegen:

Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen

Jahr	Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	9,54	0,36	8,17	12,14	17,50	27,26	18
2018	15,11	1,64	9,48	12,89	17,36	26,56	17

Absolut sind die Niederschlagungen von 6.208 in 2017 auf 10.550 in 2018 gestiegen. Die daraus folgende Wertberichtigung führt zu einer sachgerechten Darstellung der Vermögens- und Ertragslage.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.532	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

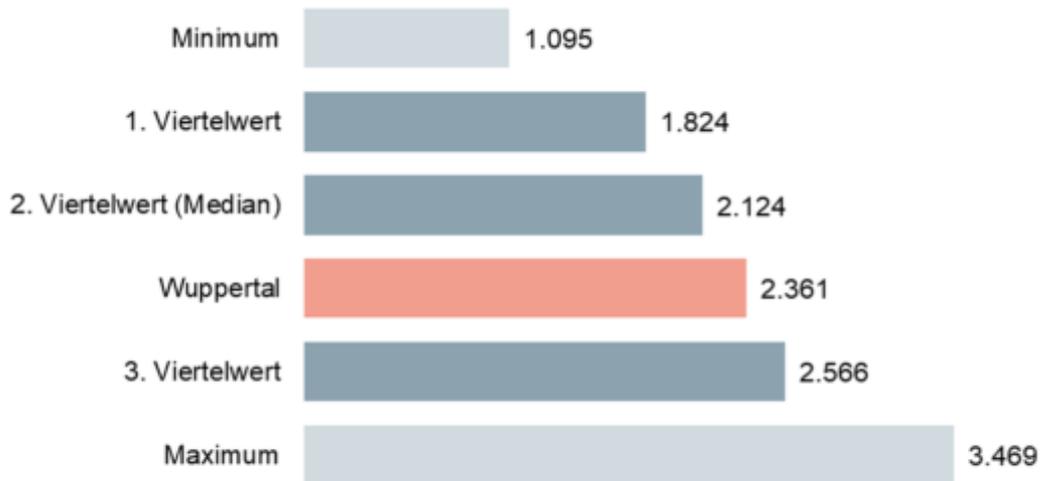
Der Bestand an Vollstreckungsforderungen ist vom Jahresbeginn 2017 zum Jahresbeginn 2018 um 8,2 Prozent gestiegen. Im Jahresverlauf 2018 konnten aber mehr Vollstreckungsforderungen abgewickelt werden als neue hinzugekommen sind. Damit reduziert sich der Bestand zum Jahresende 2018 um etwa 3,4 Prozent.

Trotzdem liegt der Bestand dann immer noch deutlich über dem Median. Das birgt die Gefahr von Verjährungen. Ziel der Stadt Wuppertal muss sein, den Bestand deutlich zu reduzieren. Da aber die Kennzahl „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung“ in Wuppertal bereits einen hohen Leistungswert ausweist, ist eine weitere Steigerung nicht realistisch.

→ **Empfehlung**

Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte die Stadt Wuppertal zumindest befristet die Vollstreckungsstelle der Stadt personell verstärken.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Wuppertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.544	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung sind in Wuppertal überdurchschnittlich. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in

Wuppertal stärker belastet sind als in vielen der Vergleichskommunen. Die Empfehlung zu der Kennzahl „Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung“ wird durch diese Kennzahl nachdrücklich unterstützt.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Wuppertal erledigt Aufgaben für Dritte. Ob diese kostendeckend erledigt werden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht festgestellt werden. Die Aufgaben für die Anstalt öffentlichen Rechts Jobcenter werden zurzeit nicht nach den rechtlichen Vorgaben abgewickelt.

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 zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Die Stadt Wuppertal erledigt auch die Vollstreckung für

- den Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal und
- das Jobcenter (AöR).

Während die Übernahme von Aufgaben für den Eigenbetrieb über eine Vereinbarung nach dem GkG NRW geregelt ist, war eine solche Vereinbarung mit dem Jobcenter nicht erforderlich, da eine spezielle rechtliche Regelung besteht.

Die Auskömmlichkeit der Vereinbarung mit dem Eigenbetrieb konnte nicht überprüft werden, weil die Vollstreckungsforderungen des Eigenbetriebs im Regelfall gemeinsam mit Vollstreckungsforderungen der Stadt Wuppertal bearbeitet werden. Die gesamten Grundbesitzabgaben werden in einem Bescheid zusammenveranlagt.

Die bisherige Aufgabenerledigung für das Jobcenter war zwar überschlägig auskömmlich, jedoch erfolgt sie auf der falschen Rechtsgrundlage.

→ **Empfehlung**

Die Abrechnung für die Übernahme von Vollstreckungsaufgaben der Stadt Wuppertal für das Jobcenter sollte auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW erfolgen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Wuppertal erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal den Maximalwert. Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO NRW sind vollständig erfüllt.	E2	Um zu verhindern, dass Dienstanweisungen nicht mehr gültig sind, sollten diese rechtzeitig vor Ablauf auf Aktualität geprüft werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen überdurchschnittlichen Wert. In der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Vollziehungsbeamten und Vollziehungsbeamtinnen der Stadt Wuppertal sollten wie auch in der DA VZB beschrieben, soweit wie möglich die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vornehmen.
		E3.2	Die Stadt Wuppertal sollte die schriftlichen Regelungen zu Zuständigkeit und Verfahren für die Bearbeitung von Insolvenzen zügig in Kraft setzen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Wuppertal einen durchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Wuppertal nicht aufgebaut.	E4.1	Zusätzlich zu den bereits definierten Kennzahlen sollten auch für die Vollstreckung der Stadt Wuppertal Kennzahlen definiert und im Haushaltsplan fortgeschrieben werden.
		E4.2	Wie in der DA KLR beschrieben sollte auf der Grundlage der bereits bestehenden und der für die Vollstreckung zusätzlich definierten Kennzahlen ein regelmäßiges Berichtswesen aufgebaut werden.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Wuppertal einen durchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Wuppertal sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag. Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse sind im Tagesabschluss nicht enthalten.	E1	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Wuppertal sollte die liquiden Mittel der Wechselgeld- und Handvorschüsse im Tagesabschluss mitführen. Diese Mittel sind von der Zahlungsabwicklung zu verwalten.
F2	Die Stadt Wuppertal erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf ihren Geschäftskonten mit einem durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand.		
F3	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate an mehreren Forderungsarten bestehen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil zu erhöhen.	E3.1	Die Stadt Wuppertal sollte ihren Prozess für die Anmeldung eines Hundes überarbeiten. Das Anmeldeformular für die Hundesteuer sollte online ausfüllbar sein und mit dem SEPA-Lastschriftmandat verknüpft sein.
		E3.2	Allgemein sollte in Zusammenarbeit mit den Ämtern bzw. Ressorts überprüft werden, ob noch weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen, z. B. bei der Anmeldung in der Kindertageseinrichtung oder der Offenen Ganztagschule auf die Vorteile eines SEPA-Lastschriftmandates hinzuweisen.
F4	Die Stadt Wuppertal liegt mit ihrem Anteil an Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten unterhalb des Median. Ursächlich hierfür sind die unterdurchschnittlichen Anteile der SEPA-Lastschriftmandate an den Forderungen.		
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Ämter und Ressorts gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Wuppertal hat einen hohen Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.	E5	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Ressortleitung mit eingeschaltet werden.
F6	Die Stadt Wuppertal hat ein durchschnittliches Mahnaufkommen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt leicht über dem Median..		

	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Stadt Wuppertal erzielt auskömmliche Erträge für die Übernahme der Zahlungsabwicklung für Dritte.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Trotz hohem Personaleinsatz erzielt die Stadt Wuppertal mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad.	E1	Um den Erfolg zu messen, sollte die Stadt Wuppertal die Fälle erfassen, in denen aufgrund der Vollstreckungsankündigung Zahlungen erfolgen.
		E1.2	Die Stadt sollte, soweit möglich, Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Wuppertal unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F2	Die Stadt Wuppertal wickelt je Vollzeit-Stelle in der Vollstreckung mehr Vollstreckungsforderungen ab als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da jedoch die neuen Vollstreckungsforderungen auf dem gleichen Niveau liegen, kann der Bestand an Vollstreckungsforderungen kaum verringert werden.	E2	Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte die Stadt Wuppertal zumindest befristet die Vollstreckungsstelle der Stadt personell verstärken.
F3	Die Stadt Wuppertal erledigt Aufgaben für Dritte. Ob diese kostendeckend erledigt werden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht festgestellt werden. Die Aufgaben für die Anstalt öffentlichen Rechts Jobcenter werden zurzeit nicht nach den rechtlichen Vorgaben abgewickelt.	E3	Die Abrechnung für die Übernahme von Vollstreckungsaufgaben der Stadt Wuppertal für das Jobcenter sollte auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW erfolgen.

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Excelliste, Grobplanung Jahr, tägliche Planung für Tagesbedarf
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, DA Finanzgeschäfte vom 24. März 2015
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 3 DA Kleinbeträge, Stundung... vom 11.08.2014
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, DA Kleinbeträge, Stundung... vom 11. August 2014
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, Ziff. 5.5.2 DA Kleinbeträge, Stundung... vom 11. August 2014 mit Ausnahmeregelungen
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 3 DA Fibu mit Ausnahmeregelungen für privatrechtliche Forderungen
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, Ziff. 14.3 DA Fibu i. V. m. Angesiedelt in der IT "CCC" für Finanzverfahren zentral, In der Fibu für das Vollstreckungsprogramm
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 9.3.2 DA Fibu i. V. m. Ziff. 4 DA liquide Mittel, Ausnahme in Ziff. 9.3.4 geregelt
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 12.3.2 DA Fibu i. V. m. DA Handvorschüsse vom 21. Dezember 2007

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 13
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkar- ten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, eine Kreditkarte im Einsatz für Fahrkartenbestellungen
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Fest- stellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 3 DA Fibu
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zah- lungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 3 Abs. 1 lit. e RPO vom 10. März 2016
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, DA über die Verwaltung und Füh- rung des Verwahrgelasses vom 13. Februar 2008 sowie die DA Dienst- siegel vom 01. März 2007
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 15 DA Fibu i. V. m. Ziff. 7 und 8 Schriftgutordnung vom 06. Juli 2016
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 8.3.2 DA Fibu, Aufrech- nungsmittelung erfolgt immer
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				87	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				100		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
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	ja
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	zehn Tage nach Fälligkeit Mahnung 14 Tage später Abgabe an Vollstreckung,
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	nur auf schriftlichen Antrag des Fachbereichs, maximal ein Jahr
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ziff. 4.5 DA Fibu i. V. m. DA Vollstreckungsaußendienst, Außendienst bei Neufällen, Innendienst bei Bestandsfällen
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Außendienst bis sechs Monate, für längere Vereinbarungen Innendienst
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Einzelfallentscheidungen, AE mit Bitte um Abnahme Vermögensauskunft, Nach § 3 Ziff. 11 DA VZB Abnahme der Vermögensauskunft durch VZB möglich
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 2 DA Kleinbeträge, Stundung... zentral außer für Steueramt
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Ziff. 4.2.2 letzter Satz DA Kleinbeträge, Stundung... sowie für Säumniszuschläge nach Ziff. 5.2 DA Säumniszuschläge vom 09. August 2007

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja, Ziff. 4.6 DA Fibu allgemeine Zuständigkeit, Ziff. 5.3 DA Kleinbeträge, Stundung...Wertgrenze x Euro, Arbeitsanweisung in Abstimmung
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Arbeitsanweisung Pauschalwertberichtigung prozentual nach Alter
	Punktzahl Organisation				68	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				94		
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	Ja, Ziele im Haushaltsplan
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	kein Berichtswesen, aber Controlling intern in der Fibu, siehe DA KLR-Controlling vom 01. August 2012
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				50		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				161	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				94		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	überwiegend, außer einzelnen Außenstellen
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	ja, alle, Ziff. 8.2.1 DA Fibu
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	im Rahmen des Klärungsworkflows
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						derzeit nur pdf
34	angenommen	ja	1	1	1	1	ja, pdf
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	nein, wird ausgedruckt und eingescannt
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	ein Prozent geht per pdf ein					in Prozent
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	es gibt Anfragen dazu					
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	systemisch, Umstellung ist vorgesehen, Anpassungen Firewall					
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	ja, D 3 seit 2007
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Sonderpunkt
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	im Rahmen des Klärungsworkflows
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Sonderpunkt

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	seit 01. Oktober 2019 für alle Neufälle
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	ist in der Testphase
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	derzeit nur Beitragsservice und einzelne Kommunen
	Punktzahl Digitalisierung				12	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				71		

→ 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